



**CDEMP**

Colégio de Diretores de Escolas e Centros  
de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional  
dos Ministérios Públicos do Brasil



**ENAMP**  
ESCOLA NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Revista Jurídica do  
**Ministério Público  
Brasileiro**

ISSN (Eletrônico): 2764-8117

Ano **1**

N° **1**

Primeiro semestre de 2022



**CDEMP**

Colégio de Diretores de Escolas e Centros  
de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional  
dos Ministérios Públicos do Brasil



**ENAMP**  
ESCOLA NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Revista Jurídica do

# Ministério Público Brasileiro

ano 1 - nº 1, junho/2022

ISSN (Eletrônico): 2764-8117

**Realização:**



**Apoio:**



**Editora:**

Alyne Fernanda de Oliveira

**Assistente editorial:**

Vanessa Silva Ferreira Kopytowski

**Conselho Editorial:**

Dr. Alexandre de Castro Coura - Faculdade de Direito de Vitória (FDV), Espírito Santo, Brasil.

Dra. Ana Teresa Silva de Freitas - Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Maranhão, Brasil.

Dr. Anderson Pereira de Andrade - Fundação Escola Superior do Ministério Público do DF, Distrito Federal, Brasil.

Dr. Antonio do Passo Cabral - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Dr. Antonio Suxberger - Centro Universitário de Brasília, Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Brasília, DF, Brasil.

Dr. Cláudio José de Barros Silveira - Ministério Público do Estado de Rondônia, Rondônia, Brasil.

Dr. Danilo Lovisaro do Nascimento - Universidade Federal do Acre (UFAC), Acre, Brasil.

Dra. Denise Neves Abade - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil.

Dr. Eduardo Cambi - Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Paraná, Brasil.

Dr. Hermes Zaneti Jr. - Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Espírito Santo, Brasil.

Dr. Iaci Pelaes dos Reis - Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Amapá, Brasil.

Dr. João Porto Silvério Junior - Universidade de Rio Verde (UniRV), Goiás, Brasil.

Dra. Karla Adriana Holanda Farias Vieira - Escola Superior do Ministério Público do Estado do Maranhão, Maranhão, Brasil.

Dr. Luciano de Faria Brasil - Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Brasil.

Dr. Ricardo de Barros Leonel - Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

Dra. Samia Saad Gallotti Bonavides - Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), Paraná, Brasil.

Dra. Suzana Henrique da Costa - Universidade de São Paulo (USP), Brasil.

## PARECERISTAS AD HOC

Dr. Antonio Suxberger  
Centro Universitário de Brasília, Instituto CEUB de  
Pesquisa e Desenvolvimento, (DF)  
<http://lattes.cnpq.br/9136957784681802>

Dra. Celeste Leite dos Santos  
Ministério Público do Estado de São Paulo, (SP)  
<http://lattes.cnpq.br/2257330267198081>

Dr. Cristiano Pereira Moraes Garcia  
Universidade São Francisco - USF, (SP)  
<http://lattes.cnpq.br/3902563823568671>

Dr. Eduardo Dias de Souza Ferreira  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -  
PUC/SP, (SP)  
<http://lattes.cnpq.br/8497057300721560>

Dr. Guilherme Magalhães Martins  
vínculo Universidade Federal Fluminense - UFF, (RJ)  
<http://lattes.cnpq.br/6071905480000840>

Dr. Henrique da Rosa Ziesemer  
Ministério Público de Santa Catarina, (SC)  
<http://lattes.cnpq.br/6913389978064557>

Dr. Hermes Zaneti Junior  
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, (RJ)  
<http://lattes.cnpq.br/5343355826023519>

Dr. Hugo Evo Urbano  
Ministério Público do Estado do Paraná, (PR)  
<http://lattes.cnpq.br/9226943287177487>

Dr. João Porto Silvério  
Faculdade de Direito da Universidade de Rio Verde,  
(GO)  
<http://lattes.cnpq.br/8323553235935271>

Dr. José Farias de Souza Filho  
Fundação Escola Superior do Ministério Público da  
Paraíba, (PB)  
<http://lattes.cnpq.br/5032843509432071>

Dra. Karla Adriana Holanda Farias Vieira  
Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, (MA)  
<http://lattes.cnpq.br/4663866932299261>

Dr. Luiz Fernando Calil de Freitas  
Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do  
Ministério Público do Rio Grande do Sul, (RS)  
<http://lattes.cnpq.br/2209888515717841>

Dra. Maria Carolina Silveira Beraldo  
Universidade do Estado de Minas Gerais, (MG)  
<http://lattes.cnpq.br/8726966336483856>

Dra. Míriam Villamil Balestro Floriano  
Ministério Público do Rio Grande do Sul, (RS)  
<http://lattes.cnpq.br/2603041665379235>

Dr. Odoné Serrano Júnior  
Fundação Escola Superior do Ministério Público do  
Paraná - FEMPAR, (PR)  
<http://lattes.cnpq.br/0724354960586122>

Dra. Renata Flores Tibyriça  
Defensoria Pública do Estado de São Paulo, (SP)  
<http://lattes.cnpq.br/9315444428265658>

Dr. Rodrigo Leite Ferreira Cabral.  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da  
Universidad San Carlos de  
Guatemala. Cdad. de Guatemala, (GT)  
<http://lattes.cnpq.br/9184059229359738>

Dra. Samia Saad Gallotti Bonavides  
Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP, (PR)  
<http://lattes.cnpq.br/4146148252260595>

Dr. Sérgio Cruz Arenhart  
Universidade Federal do Paraná - UFPR, (PR)  
<http://lattes.cnpq.br/1180676244369627>

Dr. Valdir Vieira Rezende  
Ministério Público do Estado de São Paulo, (SP)  
<http://lattes.cnpq.br/7009157797465700>

CDEMP - Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil:  
Rua XV de Novembro, 964 - Centro, CEP: 80060-000, Curitiba - PR

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

Revista do Ministério Público Brasileiro [recurso eletrônico]. –  
v. 1, n. 1 (jun. 2022). – Curitiba: CDEMP, 2022.

Semestral. 2022.  
Disponível apenas online.  
ISSN (Eletrônico): 2764-8117

1. Direito - periódicos. I. Colégio de Diretores de Escolas e  
Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos  
Ministérios Públicos do Brasil.

CDU 340

# Sumário

APRESENTAÇÃO .....	06
<i>Eduardo Cambi</i>	
A CULTURA DO ÁLCOOL COMO PROPULSORA DE ESTIGMA SOCIAL, VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE .....	08
<i>Ana Cecilia Petta Roselli Marques</i>	
<i>Guilherme de Barros Perini</i>	
<i>Noeli Kühn Svoboda Bretanha</i>	
A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA .....	40
<i>Eduardo Cambi</i>	
<i>Letícia Andrade Porto</i>	
DEVERES E RESPONSABILIDADE NO TRATAMENTO E NA PROMOÇÃO DO CONSUMIDOR SUPERENDIVIDADO .....	63
<i>Fernando Rodrigues Martins</i>	
<i>Claudia Lima Marques</i>	
INCAPACIDADE, TOMADA DE DECISÃO APOIADA E A PESSOA IDOSA SEM DEFICIÊNCIA .....	90
<i>Leila Seijo</i>	
<i>Fernando Gaburri</i>	
<i>Sansulce de Oliveira Lopes Filardi</i>	
CERCEAMENTO DE ACUSAÇÃO: NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO E SUPERAÇÃO DA CULTURA ANTIACUSATÓRIA .....	120
<i>Mauro Fonseca Andrade</i>	
O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA E CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: REFLEXÕES SOBRE O MICROSSISTEMA DE ESTÍMULO À RESOLUTIVIDADE DO CNMP .....	145
<i>Salomão Abdo Aziz Ismail Filho</i>	
DEMOCRATIC AGENDA SETTING ON PRIMARY HEALTH CARE: THE SUSCOM+ PROGRAM .....	175
<i>Thadeu Augimeri de Goes Lima</i>	
<i>Camilo Zufelato</i>	
<i>Valter Foletto Santin</i>	

# APRESENTAÇÃO

## FORTALECIMENTO CIENTÍFICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

É com muita satisfação que o Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil (CDEMP), a Escola Nacional do Ministério Público (ENAMP), o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça (CNPJ), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), publicam a 1ª edição da Revista do Ministério Público Brasileiro.

Os textos que integram esta edição foram selecionados a partir de um Edital de Chamamento de Artigos, para fomentar a produção de reflexões sobre questões elaborados sob a ótica e o pensamento científico, que se enquadrem nos campos de pesquisa de Direito e Justiça; Direito e Sociedade; Direito e Desenvolvimento; Direito Nacional e Internacional; Direitos e Garantias Fundamentais; Políticas Públicas; Criminologia; Sociologia; Filosofia e História do Direito.

A Revista do Ministério Público Brasileiro é um periódico semestral, de acesso aberto, que tem por objetivo fomentar a produção de trabalhos de interesse jurídico, o estudo e a pesquisa, bem como disseminar o conhecimento acadêmico e científico. A submissão de artigos é aberta a toda comunidade acadêmica e científica, não se restringindo a ser um veículo de comunicação apenas do Ministério Público.

O periódico segue os critérios editoriais requisitados pela QUALIS/CAPES, no que se refere às normas de submissão e estrutura organizacional. O Qualis é uma ferramenta de avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizada para classificar a produção científica dos programas de pós-graduação no que se refere aos artigos publicados em periódicos científicos. Obter uma classificação Qualis significa atestar não só a qualidade das pesquisas e das reflexões científicas, mas também do veículo de publicação.

Agradecemos o empenho dos autores e autoras que aqui compartilharam seus saberes e multiplicaram os conhecimentos oriundos de suas destacadas pesquisas e estudos acadêmicos. Também somos gratos ao empenho dos avaliadores que se dedicaram, no sistema de duplo cego, a examinar os textos submetidos.

Boa leitura!

Curitiba, inverno de 2022.



**Eduardo Cambi**

Promotor de Justiça

Presidente do Conselho Nacional de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e  
Aperfeiçoamento Funcional do MP brasileiro (CDEMP)

Coordenador da Escola Superior do MPPR

# A CULTURA DO ÁLCOOL COMO PROPULSORA DE ESTIGMA SOCIAL, VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

## ALCOHOL CULTURE AS A DRIVER OF SOCIAL STIGMA, VIOLENCE AND CRIME

**RESUMO:** O consumo do álcool apresenta complexidade que atinge indivíduo, família e sociedade. Mediante análise da literatura, a cultura do álcool mostrou-se como fator preditivo de estigma, violência e criminalidade face a naturalização do consumo no contexto urbano. A dissonância e paradoxos que envolvem as políticas públicas, a natureza bifásica da substância, suas repercussões biopsicossociais, evidenciam abordagem dicotômica no âmbito da saúde, da Segurança Pública e do Sistema de Justiça, retroalimentando a vulnerabilidade do usuário. Programas de Justiça Terapêutica, articulados de modo intersetorial, interdisciplinar, interinstitucional, sob perspectiva biocêntrica e atuação bioética protetiva são promessa junto aos atores implicados na seara criminal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alcoolismo. Estigma Social. Saúde Pública. Violência. Criminalidade.

**ABSTRACT:** *Alcohol consumption presents complexity that affects the individual, family and society. By analyzing the literature, the culture of alcohol proved to be a predictive*

<sup>1</sup> Doutora em Neurociências pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Médica psiquiatra. Ex-Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Álcool e outras Drogas (ABEAD) 2003-2005, 2013-2015 e atual membro do Conselho Consultivo da ABEAD (2022). Coordenadora da Comissão de Psiquiatria das Adições (ABP) gestão 2017-2022. Ex-Supervisora Técnica do CAPS AD III Centro (SP). Ex-Presidente do Comitê de Droga dependência da Associação Paulista de Medicina (APM) gestão 2008-2011. Coordenadora Técnica do Projeto PERISCÓPIO para a criação de Políticas sobre Drogas no município de Tarumã -SP. Profissional Certificado 2020-2022 pela ABEAD. Especialista em Saúde Pública e Saúde Mental pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/9434727494935774>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4361-0744>. E-mail: [rmarq@terra.com.br](mailto:rmarq@terra.com.br).

<sup>2</sup> Mestre em Educação pela UFPR. Graduado em Direito e em Comunicação Social pela UFPR. Pós-Graduado pela Escola da Magistratura do Paraná. Promotor de Justiça titular na 5ª Promotoria de Justiça de Campo Largo e Coordenador do Comitê do Ministério Público do Estado do Paraná de Enfrentamento às Drogas e do Projeto Estratégico SEMEAR – Enfrentamento ao Álcool, Crack e outras Drogas. Membro do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas representante do Ministério Público. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/6105060173907229>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0682-8637>. E-mail: [gbperini@mppr.mp.br](mailto:gbperini@mppr.mp.br).

<sup>3</sup> Mestre em Direito pela Universidade Internacional de Lisboa/Portugal (UFRN), Psicóloga graduada pela Universidade Tuiuti do Paraná, Teóloga graduada pelo Centro Universitário Filadélfia, Especialista em Direito de Família pela PUC/PR, Terapeuta de Família, Terapeuta Floral, Especialista em Homeopatia pela HOMEOBRAS e Faculdade Inspirar, Consteladora pelo Espaço Luz do Ser, Acupunturista pelo Instituto de Educação e Cultura Chinesa, Especialista em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas, Especialista em Perícia de Trânsito pela UFSC. Psicóloga das Carreiras do Ministério Público do Estado do Paraná. ID Lattes: 7606044301256305. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2045-4344>. E-mail: [nksvoboda@mppr.mp.br](mailto:nksvoboda@mppr.mp.br).

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 11/03/2022 e a aprovação ocorreu no dia 27/05/2022.

*factor of stigma, violence and criminality in view of the naturalization of consumption in the urban context. The dissonance and paradoxes that involve public policies, the biphasic nature of the substance, its biopsychosocial repercussions, show a dichotomous approach in the scope of health, Public Security and the Justice System, providing feedback to the user's vulnerability. Therapeutic Justice Programs, articulated in an intersectional, interdisciplinary, interinstitutional way, under a biocentric perspective and protective bioethical action, are a promise with the actors involved in the criminal field.*

**KEYWORDS:** *Alcoholism. Social Stigma. Public Health. Violence. Crime.*

**SUMÁRIO:** Considerações iniciais; 1. O uso problemático do álcool e as situações de risco; 2. Do alcoolismo no contexto urbano à naturalização do estigma social, da violência e da criminalidade; 3. O álcool e seus impactos psicossociais e biológicos; 4. Contexto urbano, o risco e a cultura do álcool; 5. O impacto do estigma social na vida do usuário de álcool; 6. O impacto do álcool na criminalidade; 7. Biocentrismo jurídico e a efetivação de programas judiciais terapêuticos; Conclusão; Referências.

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Desde a década de 90, os relatórios epidemiológicos no mundo e no Brasil têm apontado para o aumento do uso de bebidas alcoólicas e suas consequências, acompanhado por uma “cultura do beber”, um projeto de *marketing* moderno e eficaz, que estimula ainda mais o consumo, diminui mais a percepção de risco, antecipa a experimentação, o que aumenta a chance de se tornar dependente, agravar transtornos mentais, produzir diferentes tipos de violência e criminalidade, mantendo a estigmatização social (SCHILLING, ASELTINE, JR GORE, 2007; JOHNSTON, 2003).

E ainda há quem pergunte, será? Portanto, é urgente a evolução conceitual do fenômeno e a atualização das políticas, em especial aquelas preventivas, de saúde e de segurança pública (WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO), 2018; UNAIDSSTRATEGY, 2016-2021).

As séries históricas realizadas no Brasil desde a década de 80 até 2004 pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas Psicotrópicas (CEBRID) mostraram que durante um período de 30 anos a bebida alcoólica e o tabaco foram as substâncias de abuso (SA) mais consumidas pelos adolescentes, que a experimentação dessas substâncias acontecia em média aos 13 anos (álcool no ambiente familiar e tabaco entre amigos), e que as ilícitas, tal como maconha (14,6 anos) e a cocaína/crack (14,9 anos)

mostravam uma escalada entre os usuários mais frequentes (CARLINI, 1997; GALDURÓZ, NOTO, CARLINI, 2004). Mas o uso de todas as SA tem se tornado cada vez mais precoce, e que meninas e mulheres jovens aumentaram, significativamente, o consumo, apresentando um padrão compulsivo em curto espaço de tempo, de beber pesado, maior que dos meninos e homens jovens (GALDURÓZ, NOTO, CARLINI, 2004; MADRUGA, LARANJEIRAS, CAETANO, PINSKY, ZALESKI, 2012).

O álcool é externo ao usuário, um artifício em vários momentos da vida que, sorrateiramente, corrompe a homeostase dos incautos, e que traz consequências, por vezes fatais, para uma parte das pessoas que o consomem, que poderão desencadear uma “carreira” de usuário problemático e dependente ao longo da vida (DUBOW & HUESMANN, 2008; PITKANEN, KOKKO, LYYRA, PULKKINEN, 2008). Quanto mais precoce o uso, maiores as chances de comprometer o desenvolvimento global, e desenvolver um transtorno por uso dependente, com graves consequências (SCHIELD & REHM, 2015).

Em 2012, Sordi e colaboradores mostraram que 10% a 12% dos consumidores estão dependentes de álcool no mundo. No Brasil, Carlini e colaboradores realizaram dois levantamentos sobre o uso de SA em cidades com 200 mil habitantes ou mais (2001 e 2005) e encontraram que 12,3% da população brasileira estava dependente de álcool (SORDI, LOPES, VON DIEMEM, 2012; CARLINI, GALDURÓZ, NOTO, NAPPO, 2006). Laranjeira e colaboradores (2014) realizaram dois levantamentos representativos da população brasileira (LENAD I, 2006 e II, 2012) e constataram que 50% da população havia consumido álcool alguma vez na vida, e que entre mulheres todos os padrões de consumo haviam aumentado, significativamente, em 6 anos.

Mas o perfil de risco relacionado ao álcool ainda é um homem jovem, com saúde física, mental, social e laboral plenas, que intriga uma parte da sociedade que entende que essa etapa do desenvolvimento humano garantiria a esse sujeito de direitos uma comunicação lúcida e em equilíbrio, com a qualidade de vida preservada. Quando assim se comporta, intoxicando-se, colocando em risco sua homeostase, seja individualmente, seja no grupo que pertence, qual seria seu ganho? Ou estaria o usuário preso em uma armadilha sem muitas saídas?

Porque as mulheres apresentariam o aumento descrito, cada vez mais cedo na

vida? Seria esse comportamento um direito humano ou vive-se em uma Era onde todos os sujeitos perderam os direitos, no caso, o direito de não usar, manipulados desde a infância por uma sociedade permissiva e ambivalente, quase cega, que não vê nada além do lucro e do poder? De outro lado, se a Ciência mostra os efeitos negativos, os danos, ainda assim o consumo seguiria aumentando, por quê?

Conforme constatou Zancanaro *et al* (2012), não existe uma única pesquisa nacional que disponha de dados toxicológicos exatos sobre o conjunto de substâncias utilizadas pelos entrevistados, embora existam estudos mostrando a veracidade dos autorrelatos de usuários adultos.

Ainda mais complexo, no cotidiano, é o entendimento de uma situação que transcende a ideia depreciativa que o “alcoolismo” protagoniza, designando uma série de usos naturalizados, tendo eles os atributos de lícito e ilícito, social e recreativo, religioso, culinário, terapêutico, moderado; como e para quem?!

Por outro lado, não é possível que se advogue a ideia generalizada de que não há qualquer problema na utilização do álcool, aliás, só se mostram benefícios por meio de projetos de comunicação sofisticados, posto que, historicamente, é indutora de anomia no tecido social, pois produz efeitos e aumenta as vulnerabilidades diversas relacionadas aos contextos em que esses usos ocorrem.

É urgente e necessária a constituição de um debate transversal, intersetorial, multiprofissional e, sobretudo, colaborativo, acerca do uso do álcool e suas consequências, de modo a que se constituam, pelo Estado, alternativas que auxiliem no adequado manejo das tão necessárias políticas públicas.

Em pesquisa nacional sobre a relação do consumo de álcool nas macroregiões brasileiras, Bastos *et al* (2017) ao organizar o III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira (LENAD III, 2017), constatou que a prevalência estimada no Brasil urbano foi mais que o dobro da observada no Brasil rural e que no conjunto de municípios grandes (com mais de 200 mil habitantes) houve prevalência duas vezes maior do que a prevalência estimada para municípios de médio porte e quase 4 vezes a estimativa dos municípios de pequeno porte.

Além disso, o consumo de bebidas alcoólicas *per capita* por ano no Brasil de 8,9

litros, ultrapassa a média mundial, segundo a Organização Mundial da Saúde (2014). E mais, que diante de catástrofes, como a pandemia viral do Covid-19, houve um aumento do consumo e das suas repercussões como a taxa de violência doméstica, suicídio e homicídio, inclusive coletivos, foram registradas (PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (PAHO), 2020; MALTA e COLABORADORES, 2020).

Face aos padrões de consumo de álcool acima identificados no Brasil, urge padronizar uma metodologia de estudo permanente, desenvolver pesquisas anuais sobre o tema, e ampliar a investigação sobre os fatores predisponentes do uso precoce, do padrão abusivo entre adolescentes e adultos jovens, que por sua vez, fundamentarãocom evidências científicas a verdadeira prevenção.

## **1 O USO PROBLEMÁTICO DO ÁLCOOL E AS SITUAÇÕES DE RISCO**

Classifica-se o uso como experimental, recreativo, instrumental, pesado, *binge*, abusivo, dependente. O problemático é mais o comum, especialmente associado a outrassubstâncias ilícitas, observado em ambientes noturnos. O uso instrumental é aquele queo indivíduo consome para obter determinado efeito já bem conhecido por ele, como relaxar e interagir socialmente, ficar acordado a noite toda dirigindo ou dançando, situação difícil de ser alcançada sem o efeito peculiar da substância. O uso precoce de álcool envolve múltiplos fatores de risco que exigem atenção de todos os profissionais envolvidos, sejam os profissionais da saúde, sejam os pesquisadores e aqueles que se dedicam ao gerenciamento de políticas públicas.

Outro fator relevante é que a chance do padrão de uso ocasional precoce se tornar abusivo e dependente é grande, pois o sujeito está em uma etapa do desenvolvimento neurobiológico bastante vulnerável.

Freud (1929-1930/1996) constatou que a busca por estratégias para evitar o sofrimento emocional inclui consumir substâncias capazes de alterar a sensibilidade do usuário diante da situação de estresse. Assim, a possibilidade de alcançar prazer imediato é aliviar as preocupações e se afastar das pressões impostas pela realidade, criando um mundo próprio, independente dos danos que possam surgir.

Vargas (2006) observou que ao usar álcool os indivíduos calculam suas ações

para maximizar os benefícios e diminuir os prejuízos, e que a irracionalidade do consumo e seus riscos têm inspiração no alheamento das verdadeiras condições de existência – ou seja, a fuga da realidade. Rocha (2006) relatou que ao ouvir música e usar substâncias de abuso, o usuário desligava-se da realidade e mergulhava em uma cena repleta de sensações prazerosas.

Zaluar (2020) ensina que a funcionalidade da atividade neural depende tanto do indivíduo, quanto do ambiente sociocultural, é bidirecional. Na atualidade, o debate neuroantropológico propõe que as culturas não são sistemas rígidos ou cristalizados, não têm limites claros, o contrário, são arranjos dinâmicos de ordens e de conflitos, de acordos e de tensões constitutivas, como a tensão entre os interesses e paixões individuais e os bens coletivos. Também não se põe mais o indivíduo ou o seu *self* no centro da reflexão, porque ele possui múltiplos, alguns negociados na interação, assim como as formas de recompensa.

Ao abordar sobre potenciais riscos associados ao uso de álcool, Hart (2019) o comparou a hábitos comuns do cotidiano, concluindo que para tudo na vida há um risco, ou seja, o que mantém um comportamento é a sua função. Esportes radicais, dirigir automóveis ou viajar de avião tem riscos, mas são funcionais para a vida humana, um parâmetro adaptativo que não ocorre em relação ao uso de substâncias para todos os usuários.

Assim, ações educativas e de conscientização a respeito de hábitos que podem incidir algum risco à integridade física ou psicológica, o uso de menor risco consciente de álcool poderia ser abordado de maneira transversal em diferentes cenários socioculturais, a fim de se prevenir consequências adversas ou intervenientes apenas aos usuários adultos e terceiros implicados, seria suficiente?

Programas de prevenção e assistência à saúde mental que integrem tanto os aspectos cognitivos quanto emocionais e motivacionais baseados em evidências científicas e avaliados periodicamente para a mensuração articulada da adesão e eficácia dos resultados, poderiam ser implementados em diversos segmentos da sociedade.

## **2 DO ALCOOLISMO NO CONTEXTO URBANO À NATURALIZAÇÃO DO ESTIGMA SOCIAL, DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE**

Historicamente, após a Segunda Grande Guerra, uma onda de violência urbana sacudiu muitos países, mas os comportamentos se apresentaram diferentes daqueles que ocorreram no início do Século XIX, quando eram mais comuns os ditos “crimes de sangue” entre homens conhecidos em espaços privados. A população dos países europeus e das Américas viveram períodos de relativa tranquilidade social no que tange aos índices de violência, apresentando taxas de criminalidade relativamente mais baixas. A partir de 1960, uma onda peculiar de homicídios passou a incidir entre homens jovens, atrelada a crimes perpetrados entre desconhecidos em locais públicos.

No Brasil, a partir do final da década de 70, em sincronicidade com o fenômeno da migração da população rural, houve um incremento desordenado da população urbana e os crimes violentos como assaltos e homicídios, aumentaram muito e rápido, chegando a dobrar no caso dos homicídios.

Gigliotti & Bessa (2004) relataram que à medida que as sociedades foram passando por transformações econômicas e sociais, especialmente a partir da revolução industrial, período da história que provocou as grandes concentrações urbanas, multiplicou-se a produção e a disponibilização das bebidas alcoólicas, reduzindo de modo drástico os seus preços. Houve uma mudança significativa tanto na maneira da sociedade se estruturar e a convivência agregou o álcool, naturalizando-o.

Como esse fenômeno no meio urbano e a crescente criminalidade ocorreram ao mesmo tempo, o álcool e a violência foram paulatinamente sendo associados, produzindo um cenário que determinou a política criminal fundamentada na relação “uso de drogas e violência”. Contudo, existem fenômenos mais recentes que ajudam a explicar com maior acuidade científica o nexos drogas-violência como o padrão de uso precoce e abusivo da substância; a desregulação dos produtos alcoólicos; a falta de políticas voltadas ao tema; a escalada para o uso de outras drogas e, assim, o surgimento de mercados ilegais e das redes internacionais de traficantes ligadas ao crime organizado, produzindo vários tipos de violência e crimes, direta ou indiretamente relacionadas às cenas de uso.

O contexto político-criminal de enfrentamento do problema partiu da perspectiva proibicionista, num combate reativo e estéril ao consumo, generalizando as ações de repressão sem atenção para os demais fatores de proteção como as demandas de prevenção. Tal situação desvela a dissonância lógica na política, tornando ainda mais difícil a mensuração dos efeitos e riscos decorrentes do uso de álcool, apesar das medidas regulatórias existentes em alguns países, mas que no Brasil, carecem de fiscalização. E para as substâncias de abuso ilícitas, sem qualquer regulação e controle formais, inclusive do processo de produção, o que dizer?

### **3 O ÁLCOOL E SEUS IMPACTOS PSICOSSOCIAIS E BIOLÓGICOS**

As substâncias de abuso são aquelas que provocam modificações no Sistema Nervoso Central (SNC), acionam o sistema de recompensa e conseqüentemente, a liberação de neurotransmissores cerebrais, responsáveis por uma sensação de desinibição e bem-estar, que pode ser seguida de uma vontade de consumir novamente. De acordo com a quantidade consumida, e de outros fatores intrínsecos e extrínsecos, seu efeito atinge o indivíduo como um todo e também, seu entorno (NICASTRI, 2012).

O álcool é classificado como uma substância depressora do SNC, pois deprime a maior parte de suas funções. Tem ação bifásica, isto é, em baixas doses, até 3 para homens e 2 para mulheres, desinibe áreas do córtex cerebral responsáveis pela crítica da realidade, atenção e memória, diminui funções sensoriais, o tempo de resposta motora e altera a fala. Altos níveis de álcool no sangue estão associados a náuseas e vômitos, visão dupla, anestesia e coma, chegando a ocorrer hipotermia e morte por parada respiratória e/ou cardíaca em casos extremos de intoxicação (GUIMARÃES, 2013; NICASTRI, 2012). Portanto, o álcool não é uma substância qualquer, como muitos atores sociais insistem em demonstrar.

Fatores predisponentes de natureza genética, a personalidade, a história de vida, o estilo de viver, o ambiente e a cultura determinam a “droga de escolha” dos usuários, como também, se eles desenvolverão uma “carreira” de usuário ao longo da vida ou não. Sob a perspectiva neuropsicológica, estudos mostram que o comportamento de uso contínuo das substâncias de abuso pode ser analisado como um processo de

aprendizagem, no qual agem como estímulos reforçadores positivos ou negativos, as sensações de prazer até o alívio de sentimentos desagradáveis (SOUZA, ANDRADE, NOTO, 2017; MASUR & CARLINI, 2004).

Schilling, Aseltine & Jr Gore (2007) ao pesquisarem amostra de adultos jovens de comunidades urbanas e socioeconômicas desfavorecidas relataram altas taxas de experiências adversas na infância. O impacto da adversidade infantil na saúde pública é evidente, apresentando associação muito forte entre adversidade infantil e sintomas depressivos, comportamento antissocial e uso de drogas durante a transição inicial para a idade adulta. Tais achados, juntamente com evidências de que o impacto das principais adversidades da infância persistem até a idade adulta, indicam a necessidade crítica de estratégias de prevenção e intervenção, visando experiências adversas precoces e suas consequências para a saúde mental.

Na experimentação dos adolescentes a sensibilidade emocional parece ficar enredada, psicologicamente, na subjetividade, decorrente das exposições a modelos familiares permissivos e midiáticos. Já na fase ativa da experimentação, todo o seu desenvolvimento neurofisiológico, cognitivo, comportamental e social fica refém da substância e seus rituais. Outro aspecto importante, nesse momento, é que pode acontecer uma “escalada” de experimentações, onde os estudos apontam que uma iniciação precoce com a bebida alcoólica aumenta exponencialmente a chance de usar tabaco, *Cannabis* ou outra, se tornar um poliusuário cuja exposição a outros riscos aumenta na mesma proporção. Mais uma vez, mostra-se a necessidade de medidas políticas voltadas às crianças, para os adolescentes, assim como para seus familiares.

Takagi, Youssef & Lorenzetti (2014) constataram por meio de exames de neuroimagem, que o consumo abusivo e crônico de álcool, principalmente, se iniciado muito cedo na vida, pode impactar regiões cerebrais nobres como a área da memória e da capacidade de resolver problemas, atingindo o desempenho acadêmico, a vida afetiva, profissional e social dos usuários.

Masur & Carlini (2004), ao realizar um estudo comparativo dos prejuízos causados no curto e no longo prazo pelas diferentes substâncias, constataram que o álcool gera prejuízos em todos os sistemas orgânicos e leva a uma incapacitação social (DIEHL *et al*, 2011). O uso crônico aumenta a probabilidade do desenvolvimento ou

agravamento de problemas como pancreatite, gastrite, hepatite, cirrose alcoólica, arritmias cardíacas, lesões no SNC, alterações em funções cognitivas, entre outros (DE MICHELI *et al*, 2015; MASUR & CARLINI, 2004).

Oliveira & Argimon (2015) destacaram o papel do envolvimento grupal, a busca por situações de risco e a atuação da mídia ao incentivar e enaltecer o uso do álcool. Assim, é possível compreender que o uso da bebida alcoólica é uma forma socialmente aceita de alterar a percepção da realidade, fugindo da rotina ou das amarras sociais e morais por um tempo; uma forma artificial de modificar sentimentos e sensações, seja intensificando ou amenizando-as.

Cembranel (2016) sob uma perspectiva etnográfica, ao explorar ambientes festivos, onde o álcool é amplamente utilizado, partindo do pressuposto que os sujeitos estão imersos em uma realidade social, histórica, cultural e, sobretudo, subjetiva, concluiu que os frequentadores de festas e “baladas” buscam obter sensações prazerosas, tanto para exibir demonstrações de poder social e glamour, assim como para extrapolar tensões, permitindo-se fugir por algumas horas das preocupações inerentes à vivência humana. Obviamente, sem pensar nas consequências.

Pereira (2003) constatou que o uso do álcool e suas consequências, como símbolo de poder, estão paradoxalmente relacionados com as normas e crenças sociais. De um lado estão os aspectos morais que o condenam, e de outro as atividades sociais e culturais que o enaltecem. Outra maneira de glamourizar o consumo está na criação de diferentes formas de ocupar o ambiente em festivais e espaços que remetem a poder e dinheiro, desenvolvendo ações de publicidade e incentivo ao consumo, especialmente de álcool e tabaco (MONTEIRO & SANTOS, 2001).

Ao estudar o impacto do uso de álcool no ambiente familiar, muitos pesquisadores concordaram que a atitude positiva dos pais frente ao uso de álcool e outras drogas, influencia o consumo precoce por parte dos filhos (PAIVA & RONZANI, 2009; SCHENKER & MINAYO, 2005). Estudar como se estabelecem as relações entre os usuários, os tipos de drogas e o sistema de relações intrafamiliar permissivo, urge!

Ao longo de muitos anos, por meio da propaganda, das cenas dos filmes ou mesmo em programas televisivos, o uso do álcool de fato pode ter representado uma

modalidade de estimulação cultural de hábitos de consumo, tendo sido os jovens os mais suscetíveis a tais imagens e condicionamento social.

Ainda que na atualidade tais propagandas tenham sido legalmente proibidas na mídia e outros meios de comunicação, e existam campanhas e estudos comprovando que beber álcool é um hábito que causa prejuízos à saúde e um maior número de políticas de conscientização e regulação sejam divulgadas, persiste na sociedade um imaginário positivo associado a esse consumo, especialmente, nos ambientes de socialização entre adultos, que desenvolve na criança e no adolescentes submetido a tais imagens e ao modelo parental, principalmente, uma assimilação positiva em relação ao comportamento e seu produto. Uma revisão dessa regulação em vigor para banir a propaganda de qualquer substância que possa causar dano à sociedade deve ser feita o quanto antes.

Assim, fatores sistêmicos relacionados a naturalização do consumo do álcool, tais como o incentivo e/ou permissividade familiar e dos grupos de convivência; a curiosidade inerente à fase da infância e adolescência para a experimentação; a necessidade de pertencer a grupos ou mesmo em meio a situações de crise familiar ou social, são fatores que incidem e impactam o desenvolvimento humano, fenômeno constatado na sociedade brasileira.

Relevante também é apontar caminhos, pois a falta da compatibilização intersetorial e interinstitucional das ações preventivas destinadas à população infantojuvenil, com o objetivo de minimizar as dissonâncias cognitivas e eventuais efeitos iatrogênicos velados e/ou de natureza insidiosa, tal como capacitar as crianças e familiares em programas escolares e simultaneamente, permitir a venda de álcool nos supermercados ao lado do feijão e do arroz devem sofrer regulações mais rígidas, pois evidências científicas não faltam para fundamentar ações de controle da oferta do produto. Muitas vezes é a própria criança e/ou adolescente que abastece o carrinho de compras a pedido dos pais com bebidas alcoólicas.

Aspectos subjetivos e sutis relacionados a comercialização e ao consumo de álcool somente podem ser observados mediante apreciação técnica conjunta ou sistêmica destes elementos paradoxais que, via de regra, são administrados e veiculados institucionalmente de modo divergente, amparados juridicamente pelo princípio da

subsidiariedade.

Considerando a flexibilização legislativa decorrente do momento atual de pandemia, em função do isolamento social, existe a possibilidade de que argumentos jurídicos pró-comercialização especializada de SA possam ser reconsiderados no âmbito da prevenção.

Existem múltiplos fatores que interferem na ação e nos efeitos do álcool, como a idade, o gênero, aspectos genéticos, a personalidade, e principalmente o ambiente. Dessa forma, o uso do álcool é um fenômeno complexo, que não pode ser explicado ou manejado apenas como uma questão de saúde mental ou de segurança pública.

Assim, a relação entre usuários e o álcool no Brasil envolve um processo de naturalização, especialmente em certos ambientes destinados a lazer e comércio, mas deve ser revisto pela família, imediatamente, isto é, caminhar para a mudança de um estilo de vida, antes somente baseado na legalidade do comportamento de beber.

#### **4 CONTEXTO URBANO, O RISCO E A CULTURA DO ÁLCOOL**

Ao abordar o uso do álcool como mais uma droga, face ao modelo repressivo, atua-se apenas sobre a perspectiva do controle sanitário e da fiscalização comercial, pois as ilícitas, se mantêm clandestinas e cada vez mais utilizadas. Tal paradoxo reflete-se na elaboração de informações epidemiológicas e evidências científicas, dificultado pela desarticulação metodológica, produzindo uma série de ruídos na formulação de estratégias efetivas de intervenção, especialmente na área da saúde mental.

Assim, dispõem-se apenas de informações relacionadas ao padrão abusivo de álcool, que lhes afeta a saúde mental, que em situação de dependência apresenta sintomas de intoxicação frequente e alteração da crítica da realidade, e que por isso associa-se à violência, a acidentes, com traumatismos e mortes no trânsito, comportamento sexual de risco, doenças crônicas, entre outros problemas de saúde agudos e crônicos. Trata-se, portanto, um problema de saúde e segurança pública, diagnosticado pelo Código Internacional de Doenças (CID 10 / 1993) como Transtornos Mentais e Comportamentais devidos ao Uso de Álcool (F10), passível de ações e intervenções no âmbito da prevenção, tratamento, controle social, intervenção policial

e, eventualmente, atuação do Sistema de Justiça.

Madruga, Laranjeira, Caetano, Pinsky, Zaleski & Ferri (2012) constataram alta prevalência de consumo de álcool, tabaco e substâncias ilícitas entre adolescentes brasileiros. Homens jovens com transtornos de humor de áreas urbanas têm maior risco de desenvolver transtornos por álcool, enquanto o uso de drogas ilícitas está altamente associado à disfunção doméstica no início da vida. Urge a implementação de novas medidas de prevenção, assim como a intensificação das estratégias de aplicação da lei para reduzir o acesso dos adolescentes às substâncias psicotrópicas.

Wilcox *et al* (2016) constataram que, em comparação com indivíduos saudáveis, aqueles que apresentam transtornos decorrentes do uso do álcool, apresentam desregulação emocional (córtex pré-frontal ventromedial e cíngulo anterior rostral), dificultando o manejo dos estados afetivos negativos, bem como menos estratégias eficazes de manejo (*coping*), especialmente aquelas necessárias para o controle e modulação do comportamento frente aos desafios da vida cotidiana. As alterações neuropsicológicas ligadas à memória e ao pensamento relacionado a episódios futuros dificultam o controle emocional, situação que aumenta a impulsividade e probabilidade da intercorrência de problemas para si próprio e para terceiros, especialmente, diante de estremecimento ou rompimento no laço social.

Então, qual o nexos existente entre uso do álcool e a violência? Roth (1994) para responder afirmativamente esta pergunta constatou que, dentre todas as substâncias de abuso, “o álcool é único que, comprovadamente, aumenta a agressão”. Para tanto organizou uma amostra, contendo inquéritos policiais, cuja série demonstra como o agressor, a vítima ou ambos fizeram uso de álcool antes de consumir quase a metade de todos os eventos violentos entre eles. Assim, no ocidente constatou-se que o álcool e a violência se combinavam em alguns cenários urbanos, correlacionando padrões de uso abusivo e de rivalidade entre jovens, principalmente, do sexo masculino.

O I Levantamento Nacional sobre os padrões de consumo de álcool na população brasileira (2007) aponta dois tipos de culturas do álcool: as culturas secas e as molhadas, tendo como critério os hábitos de consumo diferentes, ante o juízo moral que a bebida transmite. Nas secas, os usuários são propensos a beber em espaços específicos, como bares e casas noturnas, locais onde a violência é socialmente tolerada e, valorizada,

quando uma discussão fica fora de controle. Nas molhadas, reporta-se ao beber social em ocasiões especiais, ou então, beber todos os dias em decorrência de prática aprendida desde a infância, encorajada pelo uso controlado, menos propenso a abuso e violência.

Eisner (2009) sugere, ainda, três preditivos de violência entre usuários jovens em meio urbano: a reprovação familiar implacável do uso de drogas pelos adolescentes; o uso crônico de drogas para escapar de sentimentos como raiva, culpa, humilhação, e as pressões sociais que os levam a demonstrar sua masculinidade, bebendo pesado e lutando entre si.

Em certas comunidades, as crianças podem ficar expostas a permissividade entre os adultos, que associam beber e agredir, verbal ou fisicamente. Em casa, o casal discute abertamente, fazendo as pazes no espaço privado, bem longe dos olhos infantis. Nas ruas, adolescentes são pressionados a provar sua masculinidade ou tenham que demarcar seu espaço, valendo-se de atitudes jactantes e desafiadoras. Tais cenários ilustram a multiplicidade e a transversalidade de processos individuais, coletivos, culturais, sociais, políticos e econômicos que determinam o contexto urbano nos quais se desenvolvem a personalidade, a religiosidade, a escolarização, a sexualidade, o gênero e a moralidade do indivíduo, tornando mais recorrente o uso de soluções violentas.

Roth (1994) observou que os transtornos adquiridos pelo uso crônico do álcool e respostas violentas na idade adulta podem ter fatores preditivos que aconteceram na infância como a violência no ambiente familiar. Gebara (2014) constatou que o abuso de álcool está mais associado ao nível de gravidade dos atos violentos do que a aumentos na sua ocorrência e que a associação entre álcool e violência se torna mais potente com um aumento do consumo.

Eisner (2009) observou a importância da emoção na compreensão dos atos de violência, sublinhando o poder, a dominação e a humilhação, experimentados como sendo fascinantes pelo risco envolvido e não pelo dano causado, uma ambivalência comum, mas não só apenas pela violência, e também pelo consumo de álcool.

Galvani (2007) demonstrou por meio de vários estudos, onde vítimas de violência doméstica apresentavam níveis mais elevados de consumo de álcool comparadas com aquelas que não sofriam violência, e que o risco de perpetrá-la aumentava com o aumento do consumo. As mulheres que usam drogas tornam-se mais vulneráveis à violência doméstica sexual por parceiros íntimos, e isso mantém o comportamento para lidar com o ato violento, assim como são violentas com eles também. As vítimas ou perpetradores podem usar a substância como justificativa para a agressão sofrida e/ou perpetrada como forma de autoproteção psíquica e culpam o consumo pela violência de seu parceiro.

Diante das incertezas quanto ao impacto do uso do álcool em situações de violência entre parceiros íntimos, Klostermann & Fals-Stewart (2006) propuseram três modelos primários explicativos para a relação entre o consumo de álcool e os episódios de violência entre parceiros íntimos, a saber: modelo de efeitos espúrios, indiretos e proximais. O primeiro estabelece que a associação entre o uso de álcool e a violência é resultado dessas variáveis, relacionando-se com outros fatores que influenciam ambos. O modelo de efeitos indiretos, postula que o álcool tem uma relação causal, sendo o uso crônico o responsável pela atmosfera de conflitos, levando à violência recorrente. O modelo de efeitos proximais define que a intoxicação provocada pela ingestão do álcool facilita episódios de agressão, pois acarreta percepções distorcidas, equívocos, persecutoriedade e diminui a inibição.

Estudos mais recentes sobre a violência entre parceiros íntimos passaram a utilizar uma definição mais ampla, abrangendo não só violência física, mas também abuso financeiro, emocional e psicológico. Esse último, pode ser muito prejudicial, embora seja ainda pouco relacionado.

O significado da exposição ao risco e o uso do álcool têm migrado sua abordagem dos efeitos psicossociais para os aspectos de natureza qualitativa, micro e macrosociais, antes eram só quantitativos decorrentes do número de doses consumidas. Pela lógica da vulnerabilidade e da redução de danos, tem se evidenciado a necessidade abordar a análise social do risco, associando-o mais às situações a que o sujeito se expõe após o consumo do que ao aspecto quantitativo do consumo propriamente dito.

De outro lado, as campanhas publicitárias realizadas pelas indústrias de bebidas alcoólicas de incentivo a moderação, a redução de danos, armadilhas utilizadas por elas, recomendam o uso de UBER ou o “motorista da vez”, o que comprovadamente não reduz o dano, pois os indivíduos autorizados a beber, mostram um padrão abusivo, pesado, frequente, com graves consequências.

## **5 O IMPACTO DO ESTIGMA SOCIAL NA VIDA DO USUÁRIO DE ÁLCOOL**

O marco teórico fundamental sobre estigma social foi proposto por Goffman (1978), que o conceituou como um sinal ou uma marca que designa o portador do beber com problemas como “deteriorado” e, conseqüentemente, menos valorizado do que as pessoas “normais”. O estigma social constitui-se numa marca física ou social com conotação negativa ou que leva o seu portador a ser marginalizado ou excluído de algumas situações sociais, impactando no valor atribuído a uma determinada identidade social.

De acordo com Dovidio *et al* (2003), a estigmatização envolve dois aspectos: o reconhecimento da diferença com base em alguma característica distinguível, ou “marca”, e a conseqüente desvalorização da pessoa estigmatizada. Tais aspectos desvelam a natureza dinâmica, relacional e contextual do estigma, causando impacto na vida, pois envolve a formação e a transformação de uma identidade social desvalorizada, sendo tais sujeitos tidos como “imperfeitos” ou “comprometidos”, submetidos a um tratamento de saúde e assistência psicossocial desatualizados.

Para Dinos *et al* (2004) estas características geram profundas conseqüências negativas e até mesmo patológicas para a personalidade dos estigmatizados, resultando em estratégias de enfrentamento ou fuga. O distanciamento social decorrente pode afetar direta ou indiretamente sua saúde e qualidade de vida, gerando dificuldade de acesso à atenção e cuidados em saúde, educação, emprego, moradia e outros.

Segundo Major & O’Brien (2005), outros aspectos estão relacionados ao estigma social, entre eles: os estereótipos, a marginalidade/desvio e o preconceito. Define estereótipo como um mecanismo cognitivo de supergeneralização e prototipação de indivíduos ou grupos, como forma de gerar economia psíquica perante diversas

informações e estímulos sociais. Os pensamentos estereotipados refletem uma variedade de processos cognitivos e motivacionais, que permitem simplificar o processamento de informação, emergindo como respostas a situações ambientais ou ainda para justificar o *status quo* de uma situação dada.

Estereótipos, enquanto um conjunto de crenças que guiam o processamento da informação e atribuições, podem produzir profecias autorrealizadoras, servindo como fonte de justificativa de um determinado estigma. Os conceitos de estereótipos e estigma estão estreitamente associados, mas os estereótipos podem existir sem estigmas e alguns estereótipos podem ser positivos, enquanto a estigmatização é sempre negativa, embora em ambos haja o reconhecimento de marcas que o grupo identifica como uma categoria de pertencimento. Usualmente, o estereótipo pode ter um papel central no desenvolvimento, manutenção e perpetuação da estigmatização.

A marginalidade está relacionada ao pertencimento a um grupo social estatisticamente incomum sobre certo atributo. Por sua vez, o desvio é entendido como um comportamento ou condição que envolve uma indesejável falha em relação a um padrão específico.

Assim, um sujeito estigmatizado pode ser percebido como marginalizado ou desviante ante uma determinada situação. Contudo, podem haver pessoas desviantes ou marginalizadas por causa de características sociais tidas como positivas (como a riqueza), não sendo estigmatizadas por isso. Ainda que a maioria das condições marginalizadas ou desviantes sejam vistas como negativas, é preciso que haja o comprometimento da identidade do portador como, eminentemente, ruim devido a tal característica. Estigma envolve marginalização e desvio, porém prescinde de atribuições mais gerais acerca da identidade e do caráter do sujeito estigmatizado.

A pessoa estigmatizada é, via de regra, alvo de preconceito. Dovidio *et al* (2003) definiram preconceito como uma atitude negativa, relativamente inflexível, que predispõe a pessoa que apresenta o preconceito a determinados comportamentos ou profecias autorrealizadoras. Embora o estigma esteja, intimamente, relacionado com o preconceito, ele apresenta abrangência e amplitude conceituais maiores. Culturalmente, o sujeito embriagado representa um tipo social repulsivo e desviante, amiúde associado à vadiagem e ociosidade, a casos de desordem e de perturbação,

devido a constantes casos de violência física e verbal, gerando uma situação de estigma social.

Para Room (2005) numa sociedade em que o alcoolismo ou uso de outras drogas apresenta uma forte conotação moralizante, o estigma social se torna um grande problema para o usuário. Muitas vezes, o profissional responsável pelo diagnóstico ou tratamento ainda pensa que o uso problemático do álcool é um vício ou fraqueza de caráter. Room (2006) constatou que além dos problemas físicos ou orgânicos associados à ingestão, o uso de álcool apresenta resultados diferenciados de acordo com os aspectos sociais, destacando que a moralização ou estigmatização do uso pode influenciar de forma importante tanto nas consequências do uso como no resultado do tratamento ou acesso a este.

Para Lima & Vala (2004) a estigmatização ocorre quando pessoas atribuem rótulos e estereótipos negativos a determinados comportamentos, situação que influencia, direta ou indiretamente, a condição de saúde mental da pessoa estigmatizada, desdobrando-se em diversas consequências, inclusive ao agravamento da situação.

Fortney *et al* (2005), observaram em seus estudos que quanto maior o sentimento de estigmatização percebido pelos usuários de álcool por parte dos profissionais de saúde, menor é a adesão e a qualidade do atendimento a tais usuários. Muitas vezes, em situações de saúde a condição de estigmatização pode se tornar muito mais danosa do que a doença em si.

Para Neves (2004) a estigmatização no campo da saúde coletiva é evidente, pois se inicia na definição do diagnóstico. Apesar da importância do diagnóstico para a definição do tratamento adequado, ocorre que a conotação que se dá para determinados problemas pode estar mais vinculada a uma questão moral. Muitos profissionais abordam alguns problemas de saúde de forma compartilhada com a população em geral, tendendo a classificar as pessoas a partir de parâmetros de normalidade, estabelecendo alguns comportamentos desviantes na sociedade.

A generalização estereotipada e a atribuição moral de determinados comportamentos merecem destaque, pois o julgamento moral envolve a concepção de

algo como "problema", indesejável ou aversiva de se lidar, sendo considerado negativo. Para Ritsher & Phelan (2004) tanto o problema em si quanto o portador desse problema são generalizados como sendo um problema indesejável, fato que influencia tanto no acesso, quanto no planejamento e na responsabilidade sobre o tratamento por parte do profissional de saúde.

Gigliotti & Bessa (2004) constataram que dentre as diversas condições de saúde usualmente estigmatizadas pela sociedade e pelos profissionais de saúde, a saúde mental é a área em que o estigma social está mais presente, influenciando direta ou indiretamente no tratamento e na qualidade de vida das pessoas com tal condição de saúde.

Sujeitos acometidos de transtornos mentais são mais responsabilizados por sua condição do que aqueles com outras doenças, assim como os profissionais de saúde. A evidente complexidade envolvida no consumo de álcool, com o aumento das consequências, constatado nos levantamentos epidemiológicos, é considerado pelos profissionais como um problema individual, em que o diagnóstico e tratamento recrudescem os aspectos morais do uso, desvelada pela polarização da classificação dos usuários de álcool entre aqueles que faziam "uso social" e os que eram "dependentes". As conotações morais associadas ao estigma de "alcoólatra" podem levar pacientes, familiares e os profissionais de saúde a abordar a situação e diagnosticar de maneira inadequada.

Room (2005) constatou duas vertentes de estudo sobre o estigma do uso de álcool e outras drogas: aquela relacionada à percepção dos profissionais e dos próprios usuários sobre o uso de álcool, a fim de promover uma postura resiliente na recuperação do problema; e outra que estabelece que o estigma social pode ser benéfico no controle na recuperação do usuário de álcool e outras drogas, pois existe uma punição social não formalizada de não tolerância a certos comportamentos.

Ocorre que a percepção dos danos associados ao uso problemático de álcool também está relacionada com o modo da sociedade abordar essa prática. O paciente ao receber o diagnóstico de alcoolista, além dos aspectos clínicos ou psicológicos relativos ao diagnóstico, é influenciado pelo peso da percepção social de tal diagnóstico. Numa sociedade em que o alcoolismo apresenta conotação moralizante, o estigma social se

torna mais um problema para o usuário.

Como alternativa à concepção moralizante do usuário, é importante considerar a perspectiva da saúde coletiva, as políticas assistenciais, assim como a capacitação subjetiva dos profissionais de saúde, focando a mudança de atitudes inadequadas e ineficazes, prevenindo a estigmatização e a diminuição da injustiça social.

## **6 O IMPACTO DO ÁLCOOL NA CRIMINALIDADE**

No contexto urbano, rixas, desordens e ofensas corporais graves resultam de inúmeros confrontos na comunidade quando, pelo menos um dos sujeitos, se não mais, se encontra embriagado. A agressividade caracteriza muitos dos comportamentos daqueles que abusam ou fazem uso problemático do álcool e que não se limitam a abusar verbal ou fisicamente de outras pessoas.

Sob a perspectiva da ordem social, os principais fatores do consumo abusivo de álcool ocorrem em confraternizações ou festas, fazendo com que as pessoas falem mais alto e interfiram na vida das outras pessoas, inclusive com a ocorrência de ameaças, seja por atrito verbal ou discussão.

Assim, o consumo excessivo de álcool está de alguma maneira relacionado à diversidade de crimes na sociedade. Casos de embriaguez ao volante são os registros policiais mais corriqueiros, retratando a incidência de motoristas dirigindo sob o efeito de álcool nas vias públicas, a despeito das campanhas de prevenção que são realizadas nesta área pelos meios de comunicação, nas escolas e nas rodovias.

Ainda que a Polícia Militar aborde o uso abusivo de álcool como um problema de segurança pública, este é primeiramente encarado pela sociedade civil e pelas políticas como um problema de saúde. Ocorre que as consequências desse consumo abusivo no âmbito criminal apenas são materializadas quando o comportamento do sujeito sob o efeito de álcool interfere na ordem pública, gerando infrações decorrentes da perturbação da ordem, violência doméstica, suicídio e acidentes de trânsito, principalmente.

Outro crime recorrente nas diligências policiais relacionadas ao abuso do álcool é a violência doméstica. Apesar de uma parte da população usar regularmente bebida

alcoólica e não ter problemas, há uma parcela de sujeitos que pelas características biológicas e psicossociais não poderiam ter o contato com o álcool, pois se transformam, tornando-se agressivos e violentos, principalmente entre aqueles com quem possuem mais intimidade, ou seja, os familiares.

A situação se complexifica quando há reincidência nesse tipo de crime, pois a mulher retira o boletim de ocorrência seja por pena, dependência material ou emocional do marido, tornando a situação da violência doméstica gradualmente mais e mais violenta, chegando a vias de fato. É apenas nesta ocasião que as vítimas solicitam medida protetiva de urgência para o afastamento do agressor do lar ou que seja decretada a prisão preventiva deste.

Para Harichaux & Humbert (1978), o alcoolismo destrói os lares ao provocar comportamentos violentos e indecorosos devido à perda do senso moral, bem como à deterioração do controle cerebral sobre o corpo, suscitando criminalmente verdadeiras aberrações, como o próprio incesto. Muitos dos casos de violência doméstica, tanto ontem, como hoje, resultam deste tipo de dependência geradora de carência, anomia e de conflitualidade.

A gravidade do abuso de álcool se desvela ante a perda do controle pessoal que suscita desentendimentos, provocações, animosidades, rixas e, por último, agressões e crimes de sangue. Constata-se que é apenas diante da visibilidade das consequências sociais e do agravamento do uso problemático que se tem permitido uma maior conscientização da população e das autoridades à sua complexa nocividade nas páginas policiais, resultando em tentativas de repressão e controle, ainda associadas a iniciativas moralizadoras e a promulgação de legislações repressivas.

No âmbito do Sistema de Justiça os paradoxos e dissonâncias relacionados ao alcoolismo e a criminalidade se mostram, historicamente, evidentes. No século XIX, os criminalistas, embora não considerassem o alcoolismo como causa direta da violência e do crime, antes preferiam abordá-lo enquanto perversidade, falta de cultura e de educação ou, ainda, reflexo das paixões. Judicialmente, cada vez que um sujeito embriagado se apresentava em tribunal, recorrentemente invocava como desculpa ou justificção o estado de embriaguez em que se encontrava no momento do crime. No auto de perguntas inerentes aos processos eram inúmeros os depoimentos de arguidos

que alegam o estado de embriaguez, seja como fator responsável pela ignorância dos fatos, seja como causa do comportamento criminoso. Usualmente, as próprias testemunhas de acusação, tendo presenciado o ato criminoso reconheciam que o arguido havia agido com violência por se achar embriagado. Assim, o estado de embriaguez era antes encarado como uma desculpa, como uma circunstância atenuante, sendo corriqueiro os jurados considerarem o crime como não provocado.

Contudo, tal situação na cena judicial não deixava de ser paradoxal, pois se por um lado as leis procuravam reprimir e condenar a embriaguez, por outro, facultavam a sua propagação ao admiti-la como uma atenuante do crime. De um modo geral, a tendência que se verificava na legislação penal era a de punir a embriaguez na mesma perspectiva em que se penalizavam os vadios e os vagabundos, pois ambas as situações eram perniciosas para o equilíbrio e bem-estar social, representando uma ameaça à segurança e ordem públicas.

Enquanto em algumas nações o alcoolismo era considerado fator atenuante, noutras paulatinamente começou a ser considerado como agravante, considerado como um agravo em relação ao delito. Em alguns Códigos Penais foi assumida uma posição de compromisso, considerando os ébrios inimputáveis apenas em casos de completa embriaguez e como fator agravante a embriaguez não completa. Recentemente, criminalizou-se o próprio fenômeno em si, ao determinar como contraventor aquele que seja encontrado dirigindo embriagado em via pública, estando sujeito a sanção penal.

Por este enfoque judicial essencialmente moralizante o abuso do álcool avilta e degrada o ser humano, levando-o à desonra e ao embrutecimento, recalcitrando, por consequência, as misérias e faltas de que é vítima; em primeiro lugar, o alcoolista, em segundo a família e, “solidariamente”, também a sociedade. Assim, os argumentos e as medidas moralizantes relacionadas ao alcoolismo estão sendo paulatinamente revisadas, posto que são inócuas aos fins a que se propõem, passando a ser abordadas e operacionalizadas em termos de enfrentamento à situação de risco e de vulnerabilidade biopsicossocial.

Nas ações de enfrentamento e prevenção aos crimes, a violência e outros comportamentos observa-se que o Sistema de Justiça tradicionalmente mantém-se

aliado à repressão do alcoolismo, ainda que economicamente o consumo de álcool tenha sido elencado no rol de produtos com altas taxas de tributação fiscal pelo governo.

Ocorre que os fatores econômicos também contrariam as teses abstencionistas, pois as restrições ao consumo representam retração deste setor na indústria e no comércio. O controle do abuso passou também a impactar os indicadores fiscais que, além dessa função social, acabam por representar uma elevada receita para os cofres públicos. Paradoxalmente, em vez de limitar eficazmente o consumo, na prática o resultado provoca a sonegação fiscal, contrabando e a falsificação das bebidas alcoólicas, causando sérios danos para a saúde pública.

Ainda que a criminalização da embriaguez justifique elevado número de ocorrências policiais e apreciação de ações penais no Sistema de Justiça, o alcoolismo continua a representar uma vulnerabilidade social antiga e complexa. Em muitos processos penais, como os autos de queixa-crime, o estado de embriaguez dos indiciados ou réus enquadra inúmeros delitos em decorrência de alterações comportamentais, sinalizando que o consumo excessivo de álcool é um desafio, propulsor de estigmas, violência e criminalidade na contemporaneidade.

## **7 BIOCENRISMO JURÍDICO E A EFETIVAÇÃO DE PROGRAMAS JUDICIAIS TERAPÊUTICOS**

Sem eximir o infrator ou minimizar a gravidade de seu ato, do ponto de vista biocêntrico e da Bioética da Proteção, neste momento histórico mostra-se pertinente e relevante incentivar e avaliar aspectos subjacentes que dão origem e/ou motivam o comportamento abusivo de uso de álcool que degenera em desordem pública e social. Será que esse infrator de fato apresenta algum tipo de doença mental, como acredita a polícia ou a testemunha?

Este é um tema complexo, onde sobram dúvidas e se amalgamam os interesses. Para lidar com esse tipo insólito de ocorrência sociocultural urge mudar o paradigma de atenção no âmbito criminal, promovendo projetos-piloto para avaliar indicadores e eficácia, realizando acompanhamento psicossocial e de saúde para o estabelecimento da pena, bem como um plano de tratamento e monitoramento judicial dos infratores.

Este modelo muda o foco, priorizando a segurança da sociedade, ao mesmo tempo em que avalia a saúde mental dos infratores, procurando tratar também os problemas que contribuíram para a ocorrência da conduta criminal, sob a perspectiva dos fatores de risco que incidem em situação de vulnerabilidade social do sujeito.

Sejam denominados Tribunais de Drogas ou Programas de Justiça Terapêutica, Sistêmica ou Restaurativa, mostra-se relevante a inclusão de indicadores de atenção e cuidado, e não apenas de disciplina e controle na administração judiciária criminal, oferecendo a possibilidade de uma sentença combinada e com tratamento para infratoresusuários de drogas, com possíveis implicações mentais e sistêmicas.

A viabilização de programas híbridos desta magnitude são oportunidade para identificar recursos técnicos de natureza multidisciplinar aplicáveis na esfera judicial que podem atuar para evitar o mero encarceramento de dependentes ou portadores de doenças mentais, almejando tornar a sociedade mais segura, ao ajudar os transgressores em sua quitação judicial e ressocialização. Para tanto, a articulação entre os Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Justiça mostra-se fundamental.

No Brasil, muito recentemente, algumas arrojadas experiências-piloto deste tipo de medida ou programa híbridos já haviam sido viabilizadas pela lei dos Juizados Especiais Criminais, possibilitando acordos propostos por promotores de Justiça. Espera-se que programas dessa envergadura promovam o adequado atendimento aos infratores com transtornos mentais e por uso de substâncias dentro do Sistema de Justiça Criminal, mediante atenção, tratamento e acompanhamento que se constituam em fator de proteção e não estigmatização social, ao mesmo tempo em que viabilize a segurança pública, os direitos humanos e a cultura da paz de maneira ampla, resolutiva e duradoura.

## **CONCLUSÃO**

Com a urbanização e modernização da sociedade ocorreram mudanças da organização sociocultural e transformações econômicas e sociais, e com isso mudou a forma como os sujeitos e grupos passaram a consumir o álcool. No contexto urbano o consumo de álcool tem sido associado ao meio recreativo e à busca imediatista de

prazer, ocorrendo padrões de consumo em grande quantidade de modo episódico ou recorrente, fato que coloca este tipo de consumo como relevante problema de saúde e segurança pública.

É importante ressaltar que a sociedade se posiciona de maneira ambígua e paradoxal em relação ao álcool, pois glamouriza e incentiva pela mídia, criando uma cultura do uso naturalizado entre a população. Contudo, quando tal consumo se torna problemático, assume conotação negativa, associado a fraqueza moral e a individualização do problema, sendo o sujeito “condenado” à exclusão e ao estigma social.

Fato é que o uso problemático de álcool pode ser prejudicial individualmente aos sujeitos e coletivamente à população geral, relacionado a patologias crônicas e agudas, além de outros problemas psicológicos e sociais. Um entendimento mais amplo e criterioso sobre o uso de álcool deve ser contemplado para balizar e investir em políticas públicas integradas de saúde, assistência social e segurança pública, voltadas para ações preventivas aos vários problemas associados ao abuso, tais como os problemas crônicos ou agudos de saúde, violência, acidentes de trânsito, comportamento sexual de risco, tentativas de suicídio, problemas familiares, laborais e no rendimento e absenteísmo acadêmico.

De fato, a relação do álcool com a criminalidade coexiste junto a outros elementos, cuja transversalidade e complexidade demanda por estudos multiprofissionais e atuação tecnicamente articulada. Contudo, entendendo-a como fator de complexificação, é necessário repousar o olhar sobre a proporção dos prejuízos, visto que a cultura do álcool é naturalizada e enraizada no país e sua dimensão abrange o cotidiano dos brasileiros, presumindo um propulsor trágico, segundo o número crescente e precoce de sua utilização.

Contudo, a discussão não pode se resumir ao proibicionismo, visto que o insucesso de parte das políticas públicas de combate às drogas, ao exemplo da “guerra às drogas”, de modelo estadunidense importado para o Brasil na década de 90 não modificou o trágico cenário. Encarcerar não produz efeitos positivos no controle do transtorno.

Questões estigmatizantes que resultam na atribuição moral e na culpabilização ou acusação do usuário por parte da família, da população e por parte dos profissionais de saúde levantam mais barreiras, inclusive na qualidade do cuidado em saúde, gerando ineficácia no SUS. Melhorar o acesso para tratamento e consolidar ações preventivas, intersetorialmente articuladas, assertividade na intervenção fazem parte dos desafios das políticas atuais, minimizando a moralização e a estigmatização dos usuários mediante ações muito mais acolhedoras e humanizadas.

Programas judiciais interinstitucionais fundamentados na perspectiva biocêntrica e postura bioética protetiva podem levar os profissionais a elaborar programas híbridos de atenção, tratamento e acompanhamento de sujeitos de direito impactados criminalmente pelo uso problemático do álcool.

Por fim, conclui-se que, SIM, todos os seres humanos têm direitos garantidos, há muitas décadas, também pela Ciência, de não consumir álcool ou qualquer outro tipo de substância de abuso que, por suas características farmacológicas possam alterar sua capacidade de criticar a realidade, que por seus efeitos peculiares em cada um, e em determinadas situações, possam desencadear graves problemas cognitivos e comportamentais, além de complicações clínicas e comorbidades psiquiátrica. E que esse direito humano seja prioritário e exercido em toda a sua plenitude por todos os governos, direcionado às crianças e aos adolescentes, assim como está na Constituição Brasileira.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Francisco Inácio Pinkusfeld Monteiro (org.). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ/ICICT, 2017. 528 p. Disponível em:

[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/34614/1/III%20LNUD\\_PORTUGU%c3%8aS.pdf](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/iciict/34614/1/III%20LNUD_PORTUGU%c3%8aS.pdf). Acesso em: 09 fev. 2022.

CARLINI, Elisaldo Araújo. Trends in drug use among students in Brazil: analysis of four surveys in 1987, 1989, 1993 and 1997. **Brazilian Journal of Medical and Biological Research**. 2004; 37:523-531. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bjmbra/SL8DRMK38DpdPKmtTZhbdfn/?lang=en>. Acesso em: 09 fev. 2022.

CARLINI, Elisaldo Araújo; GALDURÓZ, José Carlos Fernandes; NOTO, Ana Regina;

NAPPO, Solange Aparecida. **II Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil: Estudo Envolvendo as 108 Maiores Cidades do País.** 2006. CEBRID/SENAD.

CEMBRANEL, Priscila. **Entre tribos e festivais: um estudo etnográfico do consumo de música eletrônica.** 2016. 186 f. Tese (Doutorado em Administração e Turismo) - Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu. 2016. Disponível em: <http://siaibib01.univali.br/pdf/Priscila%20Cembranel.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2022.

CID-10 - **Classificação dos Transtornos Mentais e de Comportamento da CID - 10:** Descrições Clínicas e Diretrizes Diagnósticas. Porto Alegre: Artmed, 1993.

DE MICHELI, Denise; SILVA, Eroy Aparecida da; NOTO, Ana Regina; CAMARGO, Beatriz Marra Vaz de; RENNERT, Cristiana Omellas. **Diálogos com os adolescentes sobre uso, abuso e dependência de drogas.** São Paulo: Casa do Psicólogo, 2015.

DIEHL, Alessandra; CORDEIRO, Daniel Cruz; LARANJEIRA, Ronaldo. Álcool. *In:* DIEHL, Alessandra; CORDEIRO, Daniel Cruz; LARANJEIRA, Ronaldo. **Dependência Química: prevenção, tratamento e políticas públicas.** Porto Alegre: Artmed, 2011. p. 129-144.

DINOS, Sokratis Myrto; STEVENS, Scott; SERFATY, Marc; WEICH, Scott; KING, Michael. Stigma: the feelings and experiences of 46 people with mental illness. Qualitative study. **Br J Psychiatry.** 2004; 184:176-81. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/14754832/#affiliation-1>. Acesso em: 09 mar. 2022.

DOVIDIO, John F.; MAJOR, Brenda; CROCKER, Jennifer. Stigma: introduction and overview. *In:* Heatherton TF, Kleck RE, Hebl MR, Hull JG (Orgs.). **Social psychology of stigma.** New York: Guilford Press; 2003. p. 1-28.

DUBOW, Eric F.; BOXER, Paul; HUESMANN, L. Rowell. Childhood and adolescent predictors of early and middle adulthood alcohol use and problem drinking: The Columbia County Longitudinal Study. **Addiction.** 2008; 103(Suppl. 1):36-47. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18426539/>. Acesso em: 09 mar. 2022.

EISNER, Manuel. The Uses of Violence: An Examination of Some Cross-Cutting Issues. **International Journal Of Conflict And Violence**, [s.l.]. 2009;3(1):40-59. Disponível em: <https://www.ijcv.org/index.php/ijcv/article/view/2792>. Acesso em 09 mar. 2022.

FORTNEY, John; MUKHERJEE, Snigdha; CURRAN, Geoffrey; FORTNEY, Stacy; HAN, Xiaotong; BOOTH, Brenda M. Factors associated with perceived stigma for alcohol use and treatment among at-risk drinkers. **Behav Health Serv Res.** 2005;31(4):418-29.

FREUD, Sigmund. **O mal estar na civilização.** Rio de Janeiro: Imago, 2006. Disponível: <https://www.companhiadasletras.com.br/trechos/13019.pdf>. Acesso em: 10 jun 2021.

GALDURÓZ, José Carlos Fernandes; NOTO, Ana Regina; CARLINI, Elisaldo Araújo. **V Levantamento sobre o uso de drogas entre estudantes de 1º e 2º graus em**

**10 capitais brasileiras.** (2004) Centro Brasileiro de Informações Sobre Drogas Psicotrópicas – CEBRID/UNIFESP.

GALVANI, Sandra. Safety in numbers? Tackling domestic abuse in couples and network therapies. **Drug and Alcohol Review.** 2007;26. p. 75-181.

GEBARA, Carla Ferreira de Paula. **Padrões de violência doméstica e uso de álcool entre mulheres de uma amostra comunitária domiciliar.** Tese (Doutorado em Psicobiologia) - Escola Paulista de Medicina, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 156.

GIGLIOTTI, Analice; BESSA, Marco Antônio. Síndrome de Dependência do Álcool: critérios diagnósticos, **Revista Brasileira de Psiquiatria.** 2004; 26(Supl I):11-13. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto\\_Semear/GP\\_3ciclo/Marco\\_Bessa\\_-\\_Sindrome\\_de\\_Dependencia\\_do\\_Alcool\\_1.pdf](https://site.mppr.mp.br/arquivos/File/Projeto_Semear/GP_3ciclo/Marco_Bessa_-_Sindrome_de_Dependencia_do_Alcool_1.pdf). Acesso em: 10 jun 2021.

GOFFMAN, Erving. **Estigma** - Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; 1978.

GUIMARÃES, Francisco Silveira. Substâncias psicoativas. *In*: LENT, Roberto. (Org.). **Neurociência da mente e do comportamento.** Rio de Janeiro: GuanabaraKoogan, 2013. p. 324-348.

HARICHAUX, Pierre; HUMBERT, Jean. **O Alcoolismo**, 2ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1978. p. 79.

HART, Carl. L.; HART, Malakai Z. Opioid crisis: Another mechanism used to perpetuate American racism. **Cultural Diversity and Ethnic Minority Psychology.** 2019;25(1), p. 6–11. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/cdp0000260>. Acesso em: 10 jun. 2021. DOI: 10.1037/cdp0000260. PMID: 30714762.

JOHNSTON, Lloyd D. Álcool e drogas ilícitas: o papel das percepções de risco. *In*: Romer D. **Reduzindo o risco do adolescente:** em direção a uma abordagem integrada. Thousand Oaks, CA: Sage Publications; 2003. p. 56-74.

KLOSTERMANN, Keith C, & FALS-STEWART, William. Violência por parceiro íntimo e uso de álcool: explorando o papel da bebida na violência do parceiro e suas implicações para a intervenção. **Agressão e comportamento violento**, 11 (6), p. 587-597, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.avb.2005.08.008>. Acesso em: 10 jun. 2021.

LARANJEIRA, Ronaldo *et al.* (org). **I Levantamento Nacional Sobre Os Padrões De Consumo De Álcool Na População Brasileira.** Brasília: Secretaria Nacional Antidrogas, 2007:32. ISBN: 978-85-60662-00-5. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/93283>. Acesso em: 10 jun. 2021.

LARANJEIRA Ronaldo. *et al.* **II Levantamento Nacional de Álcool e Drogas (LENAD)** – 2012. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Políticas Públicas de Álcool e Outras Drogas (INPAD). São Paulo: Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), 2014. Disponível em: <https://inpad.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Lenad-II-Relat%C3%B3rio.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2022. Acesso em: 10 jun. 2021.

LIMA, Marcus Eugênio Oliveira; VALA, Jorge. Serão os estereótipos e o preconceito inevitáveis? O monstro da automaticidade. *In*: LIMA, M. E. O; PEREIRA, M. E. (org.). **Estereótipos, preconceitos e discriminação**. Perspectivas teóricas e metodológicas. Salvador: EDUFBA, 2004. p.41-68. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/32112/1/Estere%C3%B3tipos,%20preconceito%20e%20discrimina%C3%A7%C3%A3o%20RI.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

MADRUGA Clarice S.; LARANJEIRA Ronaldo; CAETANO, Raul; PINSKY, Ilana; ZALESKI, Marcos; FERRI, Cleusa P. **Use of licit and illicit substances among adolescents in Brazil**—A national survey, *Addictive Behaviors* 2012, 37 (10). p. 1171-1175. DOI: [10.1016/j.addbeh.2012.05.008](https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2012.05.008). Disponível: <http://inpad.org.br/wp-content/uploads/2013/03/Madruga5.pdf>. Acesso: 12 jun. 2021.

MAJOR, Brenda; O'BRIEN, Laurie T. The social psychology of stigma. **Annual Reviews Psychology**, United States, 2005, 56:1, p. 393-421. DOI: [10.1146/annurev.psych.56.091103.070137](https://doi.org/10.1146/annurev.psych.56.091103.070137). Acesso em: 12 jun. 2021.

MALTA, Deborah Carvalho; GOMES, Crizian Saar; SZWARCOWALD, Célia Landmann; BARROS, Marilisa Berti de Azevedo; SILVA, Alana Gomes da; PRATES, Elton Junio Sady Prates; MACHADO, Isis Eloah; SOUZA-JÚNIOR, Paulo Roberto; ROMERO, Dália Elena; LIMA, Margareth Guimarães; DAMACENA, Gisele Nogueira; AZEVEDO, Luís Otávio; PINA, Maria de Fátima; WERNECK, André Oliveira; SILVA, Danilo Rodrigues Pereira. Distanciamento social, sentimento de tristeza e estilos de vida da população brasileira durante a pandemia de COVID-19. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, 44(4), p. 177-190, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/8YsdKcVzwf3yYVZqWMnbnXs/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jun. 2021.

MASUR, Jandira; CARLINI, Elisaldo A. **Drogas: subsídios para uma discussão**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MONTEIRO, Manuela; SANTOS, Milice Ribeiro dos. **Psicologia**. Porto: Porto Editora. 2001.

NEVES, Delma Pessanha. Alcoolismo: acusação ou diagnóstico? **Cad. Saúde Pública**, 20(1), p. 7-14, fev. de 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/hWpNzbxLR9DKdgTH6b4nSyv/?lang=pt>. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2004000100002>. Acesso em: 10 jun. 2021.

NICASTRI, Sérgio. Drogas: classificação e efeitos no organismo. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Tópicos especiais empoliciamento e ações comunitárias, **TEPAC: Redes de atenção e cuidado**. Brasília, 2012. p. 43-67. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/8cs80vn>. Acesso em: 10 jun. 2021.

OLIVEIRA, Margareth da Silva; ARGIMON, Irani Iracema de Lima. Terapia cognitivo-comportamental em grupo: adolescentes e dependência química. *In*: NEUFELD, C. B. **Terapia cognitivo-comportamental em grupo para adolescentes**. Porto Alegre: Artmed, 2015. p. 189-201.

PAIVA, Fernando Santana; RONZANI, Telmo Mota. Estilos parentais e consumo de

drogas entre adolescentes: revisão sistemática. **Psicologia em Estudo**, São Paulo, 14(1), p. 77-183, mar. 2009. Epub 29 Jun 2009. ISSN 1807-0329. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pe/a/PP7PfDCBcwhZ8Hydgt8Xrnc/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION (org.). **Alcohol use during the COVID-19 pandemic in Latin America and the Caribbean**. Paho, Washington, D.C, 15 set. 2020. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52646>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PEREIRA, Dina. **O papel do álcool na sociedade**. Trabalho disciplinar da cadeira de Fontes de Informação Sociológica. Faculdade de Economia Universidade de Coimbra, 2003. Disponível em: <http://docplayer.com.br/16577120-O-papel-do-alcool-na-sociedade.html>. Acesso em: 10 jun. 2021.

PITKANEN, Tuuli; KOKKO, Katja; LYYRA, Anna-Liisa; PULKKINEN, Lea. A developmental approach to alcohol drinking behaviour in adulthood: A follow-up study from age 8 to age 42. **Addiction**, United Kingdom, 103(S1), p. 48-68. DOI: [10.1111/j.1360-0443.2008.02176.x](https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2008.02176.x). PMID: 18426540

RITSHER, Jennifer Boyd; PHELAN, Jo C. Internalized stigma predicts erosion of morale among psychiatric outpatients. **Psychiatr Research**, Ireland, 129, p.257-65, 2004. PMID: 15661319. DOI: [10.1016/j.psychres.2004.08.003](https://doi.org/10.1016/j.psychres.2004.08.003). Acesso em: 10 jun. 2021.

ROCHA Guilherme Massara. As estruturas clínicas e o universo infinito. **Epistemomática**, Belo Horizonte, 3(2), dez. 2006. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/pdf/epistemo/v3n2/v3n2a03.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ROOM Robin. Stigma, social inequality and alcohol and drug use. **Drug Alcohol Rev.**, Austrália, 24, p. 143-55, 2005. PMID: 16076584. DOI: [10.1080/09595230500102434](https://doi.org/10.1080/09595230500102434). Acesso em: 10 jun. 2021.

ROOM Robin. Taking account of cultural and societal influences on substance use diagnoses and criteria. **Addiction**, United Kingdom, 101(Suppl 1), p. 31-9, 2006. PMID: 16930159. DOI: [10.1111/j.1360-0443.2006.01597.x](https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2006.01597.x). Acesso em: 10 jun. 2021.

ROTH, Jeffrey A. **Psychoactive substances and violence**. Washington: Department Of Justice/national Institute Of Justice, 1994. Disponível em: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/psychoactive-substances-and-violence-research-brie>. Acesso em: 09 jun. 2021.

SCHENKER, Miriam; MINAYO, Maria Cecilia de Souza. Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 10(3), p. 707-717, set. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232005000300027>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/gkX7PLctLG7ZB7w6VRzVznp/?lang=pt#>. Acesso em: 09 jun. 2021.

SCHILLING, Elizabeth A; ASELTINE, Roberth H Jr; GORE, Susan. Adverse childhood experiences and mental health in young adults: A longitudinal survey. **BMC Public Health**, London, 30, 2007. PMID: 17343754. PMCID: [PMCID: 1832182](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/1832182/). DOI: [10.1186/1471-2458-7-30](https://doi.org/10.1186/1471-2458-7-30). Acesso em: 09 jun. 2021.

SHIELD, Kevin. D.; REHM, Jürgen. Global risk factor rankings: the importance of age-based health loss inequities caused by alcohol and other risk factors. **BMC Research Notes**, London, 8(10), p. 231-239, 2015. ISSN: 1756-0500. PMCID: [PMC4467665](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/PMC4467665/). DOI: [10.1186/s13104-015-1207-8](https://doi.org/10.1186/s13104-015-1207-8). Acesso em: 09 jun. 2021.

SORDI, Anne Orgler; KREISCHE, Fernanda; LOPES, Fernando; VON DIEMEN, Lisia. Maconha. *In*: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. **Tratamento da Dependência de crack, álcool e outras drogas: aperfeiçoamento para profissionais de saúde e assistência social**. Brasília, p. 49-54, 2012.

SOUZA, André Bebendo de; ANDRADE, André Luiz Monezi; NOTO, Ana Regina. Neurobiologia da ação das drogas de abuso. *In*: ANDRADE, André Luiz Monezi; DE MICHELE, Denise (org.). **Inovações no tratamento de dependência de drogas**. Rio de Janeiro: Atheneu, 2017. p. 19-39.

TAKAGI, Michael; YOUSSEF, George J.; LORENZETTI, Valentina. Principais achados em adolescentes dependentes de substâncias a partir de exames de neuroimagem: implicações no diagnóstico, tratamento e prevenção. *In*: DE MICHELI, D. *et al* (org.). **Neurociências do abuso de drogas na adolescência: o que sabemos?** São Paulo: Atheneu, 2014. p. 64-85.

UNAIDS (org.). **UNAIDS Strategy 2016-2021**, Geneva, 2015. Disponível em: [http://www.unaids.org/en/resources/documents/2015/UNAIDS\\_PCB37\\_15-18](http://www.unaids.org/en/resources/documents/2015/UNAIDS_PCB37_15-18). Acesso em: 09 jun. 2021.

VARGAS, Eduardo Viana. Uso de drogas: a alteração como evento. **Revista de Antropologia**, São Paulo, 49(2), p. 581-623, 2006. Epub. 03 mar. 2008. ISSN 0034-7701. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-77012006000200003>. Acesso em: 09 jun. 2021.

WILCOX, Claire E.; POMMY, Jessica M., ADINOFF, Bryon. Neural circuitry of impaired emotion regulation in substance use disorders. **American Journal of Psychiatry**, 173(4), p. 344-361, 2016. PMID: 26771738. PMCID: [PMC4979988](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/PMC4979988/). DOI: [10.1176/appi.ajp.2015.15060710](https://doi.org/10.1176/appi.ajp.2015.15060710). Acesso em: 09 jun. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (org.). **Global Status Report on Alcohol and Health**. Geneva: WHO, 2014. Disponível em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112736/9789240692763\\_eng.pdf;jsessionid=6FBF2F20A2B4B0B6CCB47218C7BB0D62?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/112736/9789240692763_eng.pdf;jsessionid=6FBF2F20A2B4B0B6CCB47218C7BB0D62?sequence=1). Acesso em: 09 jun. 2021.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (org.). Alcohol use and burden for 195 countries and territories, 1990–2016: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study. **Lancet**, 22;392, p. 1015-1035, 2018. PMID: 30146330. PMCID: [PMC6148333](https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/PMC6148333/). DOI: [10.1016/S0140-6736\(18\)31310-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31310-2). Acesso em: 09 jun. 2021.

ZALUAR, Alba. **As drogas e a violência: equívocos e evidências**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020:22 – (Textos para Discussão; n. 42). Disponível em: [https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/04/PJSSaudeAmanha\\_Texto00\\_42\\_v02.pdf](https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/04/PJSSaudeAmanha_Texto00_42_v02.pdf). Acesso em: 09 jun. 2021.

ZANCANARO, Ivomar; LIMBERGER, Renata Pereira, BOHEL, Paula Otero; DOS SANTOS, Maíra Kerpel; DE BONI, Raquel Brandini; PECHANSKY, Flávio; CALDAS, Eloisa Dutra.  
**Prescription and illicit psychoactive drugs in oral fluid**--LC-MS/MS method development and analysis of samples from Brazilian drivers. *Forensic Sci Int.*, 223(1-3), p. 208-216.

# A (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL: ANÁLISE DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A GARANTIA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

*FOOD (UN)SAFETY IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF THE  
PUBLIC PROSECUTOR'S ROLE TO GUARANTEE THE  
HUMAN RIGHT TO ADEQUATE FOOD*

**RESUMO:** O direito à alimentação adequada e à segurança alimentar consubstanciam-se em direitos humanos, que encontram como fundamento basilar a dignidade da pessoa humana. A pandemia de Covid-19 agravou a insegurança alimentar vivida no mundo, fazendo com que o Brasil tenha ingressado no Mapa da Fome, novamente. A presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: De qual maneira a atuação do Ministério Público brasileiro pode conter o retrocesso à segurança alimentar no Brasil? Como conclusão, tem-se que o órgão ministerial possui atuação fiscalizadora de direitos e garantias, mediante observância do parâmetro constitucional e internacional dos direitos humanos, com respaldo nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos aos quais o Brasil faz parte. Da mesma forma, o Ministério Público pode ser protagonista no controle e proposição de políticas públicas adequadas à satisfação das necessidades dos cidadãos, com impacto na efetividade e garantia dos direitos sociais, fundamentando sua atuação como interlocutor entre Estado e Sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito à alimentação; Ministério Público; Alimentação adequada; segurança alimentar; Políticas Públicas

<sup>1</sup> Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor associado e pesquisador da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Coordenador da Escola Superior do MPPR e Presidente do Conselho de Diretores de Escolas do Ministério Público brasileiro (CDEMP). Presidente do Instituto Paranaense de Direito Processual. Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6446292329035065>. E-mail: [eascambi@mppr.mp.br](mailto:eascambi@mppr.mp.br).

<sup>2</sup> Doutoranda e Mestre em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-Graduada pela FEMPAR, e em Direito Constitucional pela ABDCONST. Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), Florianópolis. Membro e Pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição - CCONS/UFPR. Assessora Jurídica na Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7625-6139>. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/4957444327036996>. E-mail: [leticia.porto21@gmail.com](mailto:leticia.porto21@gmail.com).

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 03/03/2022 e a aprovação ocorreu no dia 14/06/2022.

**ABSTRACT:** *The right to get adequate food and food security are embodied in human rights, which are based on human dignity. Covid-19 pandemic worsened the food insecurity experienced in the world, putting on the Hunger Map, again. The present research seeks to answer the following question: How can Brazilian Public Prosecutor's performance contain the setback to food security in Brazil? It is concluded that the Public Prosecutor has a supervisory role of rights and guarantees, by observing the constitutional and international parameter of human rights, with support in the International Treaties on Human Rights to which Brazil is a part. Likewise, the Public Prosecutor can be a protagonist in the control and proposition of adequate public policies to the satisfaction of citizens' needs, with an impact on the effectiveness and guarantee of social rights, basing its performance as an interlocutor between State and Society.*

**KEYWORDS:** *Right to food; Public Prosecutor; Adequate food; food security; Public policy*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O direito humano à alimentação adequada; 2. O papel do Ministério Público frente aos retrocessos do direito à alimentação adequada; Conclusão; Referências.

## INTRODUÇÃO

O direito à alimentação adequada constitui direito humano fundamental, com especial importância no âmbito da saúde pública<sup>3</sup>. Tal direito encontra-se positivado na Constituição Federal, no ordenamento jurídico interno, encontrando reflexo no âmbito internacional, a partir do Sistema ONU, com a criação da Agência Especializada para a Alimentação e a Agricultura (FAO), além de diplomas internacionais, como a Declaração de Roma Sobre Segurança Alimentar Mundial, datada de 1996.

Já na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, preconizava-se o direito a um nível de vida suficiente, pautado pela saúde e bem-estar, enumerando-se variados direitos, dentre os quais, o direito à alimentação.

Entretanto, os últimos anos foram marcados pelo aumento da fome pelo mundo, fruto da desigualdade econômica global, e, ultimamente, pela emergência pública ocasionada pela pandemia de coronavírus. O impacto nas produções e colheitas de alimentos - somado à diminuição das ofertas de emprego e renda para a população - resultou em um dos piores índices de fome no planeta.

<sup>3</sup> GUERRA, Lúcia Dias da Silva. CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. Vol. 24, n.9, Set 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018249.20302017> Acesso em: 02 fev. 2022.

O Brasil, apesar de ser um grande produtor mundial de alimentos, em 2018, voltou ao Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em 2020, registrou 55,2% da população convivendo com a insegurança alimentar. Este conceito se traduz na carência de acesso, seja de ordem física, econômica ou social, regular e permanente de alimentos em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer suas necessidades - em total contraposição ao estabelecido na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>4</sup>.

Tendo em vista tal panorama, a presente pesquisa tem como objetivo o estudo da segurança alimentar sob o aspecto jurídico, em um contexto de crise global e recuperação econômica. A pergunta de pesquisa cinge-se em saber: de qual maneira a atuação do Ministério Público brasileiro pode conter o retrocesso à segurança alimentar no Brasil?

A metodologia pautar-se-á pelo método dialético, mediante análise bibliográfica, e de dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO). Pretende-se traçar um paralelo com os direitos e garantias previstos nos diplomas nacionais e internacionais, de modo a auferir soluções para o combate da insegurança alimentar no Brasil.

## **1 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

De acordo com o relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), no ano de 2000, revelou-se dramática a situação de carência nutricional das populações mais pobres. Em não sendo realizadas medidas urgentes, em 20 anos, cerca de um bilhão de crianças e adolescentes, com menos de 14 anos, sofreriam de desnutrição em todo o mundo.

No final da primeira década do século XXI, por volta de duzentos milhões de crianças possuem raquitismo, causado pela deficiência nutricional. Ainda, segundo os

---

<sup>4</sup> “Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” BRASIL. *Lei de Segurança Alimentar e Nutricional*. Acesso em: 17 fev. 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

dados da FAO, divulgados em 2014, estima-se que um total de 805 milhões de pessoas no mundo - um em cada nove indivíduos - sofrem de fome crônica.

Estima-se que a maior parte da população desnutrida vive em países em desenvolvimento. Mais de um em cada quatro pessoas tem fome crônica na África Subsaariana. Em 2014, a Ásia abrangia o maior número de famintos: cerca de 526 milhões de pessoas<sup>5</sup>.

Os números, infelizmente, pouco têm se modificado nos últimos anos. Por exemplo, em 2018, a FAO revelou que, aproximadamente, 821,6 milhões de pessoas não tinham o suficiente para comer. Tal número é mais elevado do que os dados divulgados em 2014, sendo que deste contingente 513,9 milhões estavam na Ásia, 256,1 milhões na África, e 42,5 milhões na América Latina e no Caribe. A cada 4 segundos morre uma pessoa de fome no mundo, o que totaliza 8.500 óbitos diários, mesmo havendo produção de alimentos suficiente para toda a população mundial.

Porém, o direito humano à alimentação adequada não se restringe ao combate à fome. Trata-se de um direito que deve ser compreendido de modo intersetorial, em conjunto com outros direitos fundamentais, como ao meio ambiente, à função social da posse e da propriedade, à renda mínima e à água.

Nesse sentido, o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos assevera que

#### Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

Foi, contudo, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Decreto 591, de 6 de julho de 1992, que estabeleceu, no art. 11.2., o “direito fundamental de toda a pessoa estar protegida contra a fome”. Tal Pacto compeliu os Estados Partes, de forma individual ou mediante cooperação internacional,

<sup>5</sup> CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 486-489.

a adotar medidas, e programas concretos, para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reformas dos regimes agrários, a fim de que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais, bem como realizem uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando em consideração os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

Cabe aos Estados o dever de eliminar qualquer obstáculo ao desenvolvimento, de modo a assegurar "a igualdade de oportunidades, para todos, no acesso aos recursos básicos, à educação, aos serviços de saúde, à alimentação, à habitação, ao emprego e a uma justa distribuição de renda".<sup>67</sup>

O Comentário Geral n. 12 do Comitê de Direitos Econômicos da ONU veio para afirmar o direito à alimentação adequada disposto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao prever três tipos de obrigações aos Estado parte: a de respeitar, proteger e satisfazer tal direito.

Também, são buscadas maneiras de implementar, a nível nacional, o direito à alimentação, seja por meio da “adoção de uma estratégia nacional para assegurar a segurança alimentar e nutricional para todos, baseada nos princípios dos direitos humanos que definam os objetivos, e a formulação de políticas e marcos correspondentes”<sup>8</sup>.

Conforme salientado nas diretrizes voluntárias da FAO, de 2014,

16. A realização progressiva do direito à alimentação adequada exige que os Estados cumpram as suas obrigações pertinentes, em virtude do direito internacional, relativas aos direitos humanos. Estas Diretrizes Voluntárias têm por objetivo garantir a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade apropriada para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos; a acessibilidade física e econômica universal, inclusive dos grupos vulneráveis, a

<sup>6</sup> ONU. *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento*. Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986.

<sup>7</sup> CAMBI, Eduardo. Op.cit. p. 488.

<sup>8</sup> ONU. *Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art. 11)* - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf> Acesso em: 07 jun. 2022.

alimentos adequados, livres de substâncias nocivas e aceitáveis para uma cultura determinada; ou os meios para consegui-las.

Em relação às estratégias adotadas, confere-se a necessidade de uma avaliação minuciosa da legislação e das políticas públicas destinadas ao acesso à alimentação, assim como as limitações decorrentes da disponibilidade de recursos orçamentários. Recai aos Estados a obrigação de formulação de medidas para eliminar deficiências alimentares, com a finalidade de buscar uma agenda de mudanças, como aquelas atinentes à educação, informação e regulamentação de rotulagem, para evitar consumo desequilibrado de alimentos.<sup>9</sup>

A política social precisa ser emancipadora, de modo a contribuir para a cidadania, promovendo meios para que cidadãos tornarem-se capazes e empoderados, assumindo um compromisso estrutural de solução.<sup>10</sup>

O direito humano à alimentação adequada consubstancia-se em um direito ao desenvolvimento da população. Cabem aos Estados a observância do mínimo existencial em razão das condições mínimas de sobreviver com dignidade<sup>11</sup>, o que inclui a segurança alimentar.

Em 1996, foi aprovada em Roma a Declaração sobre a segurança alimentar mundial, em que se afirma “o direito de todas as pessoas de ter acesso aos alimentos são e nutritivos, de acordo com o direito a uma alimentação apropriada e com o direito fundamental de cada ser humano a não sofrer de fome”.<sup>12</sup>

Ademais, na Convenção dos Direitos da Criança de 1989, o direito à alimentação adequada foi reconhecido no direito da criança de obter alimentos

---

<sup>9</sup> ONU. *Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional*. 2004. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf) Acesso em: 07 jun. 2022.

<sup>10</sup> DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 5. ed. Campinas: autores associados, 1996, p. 84; BONFIM, João Bosco Bezerra. *As políticas públicas sobre a fome no Brasil*. Textos para discussão. Consultoria legislativa do Senado Federal. Brasília, maio. 2004. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20\(CONSEA\)](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20(CONSEA).). Acesso em: 08 jun. 2022. p. 19

<sup>11</sup> CAMBI, Eduardo. Op.cit. p. 489.

<sup>12</sup> FAO. *Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial*. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm> Acesso em: 01 fev. 2021.

nutritivos e água limpa de boa qualidade, no intuito de combater doenças e a desnutrição.<sup>13</sup>

Em uma perspectiva mundial, casos envolvendo o direito à segurança alimentar e o combate à fome alcançam os Sistemas regionais de proteção aos direitos humanos.

Nesse sentido, a Comissão Africana de Direitos Humanos, no caso *Ogoni vs. Nigéria*, com base nos artigos 16 (direito à saúde) e 22 (direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural), responsabilizou a Nigéria por violação do direito à alimentação do povo Ogoni, protegido por intermédio dos referidos direitos à saúde e ao desenvolvimento econômico, social e cultural. A Comissão Africana determinou que o direito à alimentação tradicional dos povos indígenas está vinculado à dignidade dos seres humanos e, portanto, é essencial para o gozo e o exercício de outros direitos como a saúde, educação, trabalho e participação política.

Do mesmo modo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, afirmou que o direito à alimentação não se restringe somente à mera subsistência física, tendo dimensões culturais e ambientais. Não é qualquer alimentação que satisfaz tal direito humano. Por exemplo, o contexto dos povos tribais e os desafios quanto ao acesso à terra afetam seus meios de vida e suas atividades tradicionais, como a pesca, a coleta e a caça, que incidem diretamente no direito à alimentação.

No Brasil, em 2006, a chamada Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Lei n. 11.346/06), criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o SISAN, com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Da sua leitura, depreende-se que a segurança alimentar e nutricional concerne à,

I - ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição de

<sup>13</sup> Art. 24, 2 Os Estados Partes devem garantir a plena aplicação desse direito e, em especial, devem adotar as medidas apropriadas para: reduzir a mortalidade infantil; assegurar a prestação de assistência médica e cuidados de saúde necessários para todas as crianças, dando ênfase aos cuidados primários de saúde; combater as doenças e a desnutrição, inclusive no contexto dos cuidados primários de saúde mediante, *inter alia*, a aplicação de tecnologia prontamente disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água limpa de boa qualidade, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental; ONU. *Convenção sobre os Direitos da Criança*, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso em: 07 jun. 2022.

alimentos, incluindo-se a água, bem como das medidas que mitiguem o risco de escassez de água potável, da geração de emprego e da redistribuição da renda;

II – conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos;

III – promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social;

IV – garantia da qualidade biológica, sanitária, nutricional e tecnológica dos alimentos, bem como seu aproveitamento, estimulando práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que respeitem a diversidade étnica e racial e cultural da população;

V – produção de conhecimento e o acesso à informação; e

VI – implementação de políticas públicas e estratégias sustentáveis e participativas de produção, comercialização e consumo de alimentos, respeitando-se as múltiplas características culturais do País.

VII - formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos<sup>14</sup>.

Na referida lei, a alimentação adequada encontra-se contemplada como um direito fundamental, “inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”.<sup>15</sup>

Contribuem para a efetividade do direito humano-fundamental à segurança alimentar e nutricional Programas como o de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696/2003) e o de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009).

O problema da fome, no mundo, não é resultante da falta de recursos disponíveis, mas de como os alimentos são produzidos e distribuídos. O cenário caótico oriundo da pandemia da Covid-19 trouxe inseguranças e devastações em diversos setores. Tal situação desacelerou o progresso em relação à má nutrição, principalmente nas regiões afetadas por conflitos armados e mudanças climáticas, dando origem a intensas desigualdades. Estima-se que o “Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2

<sup>14</sup> BRASIL. *Lei n. 11.346*, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm) Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>15</sup> *Ibid.* Art. 2º.

(Fome Zero até 2030) não será alcançado por uma margem de quase 660 milhões de pessoas”<sup>16</sup>.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem externado preocupação em relação às Américas, quanto à proteção das pessoas que vivem em situação de pobreza e pobreza extrema em razão da pandemia. Por ser o continente mais desigual do planeta, a América Latina enfrentou maiores dificuldades em fornecer o acesso a empregos em condições dignas, o que resultou em um impacto negativo no combate à pobreza e à fome<sup>17</sup>.

A recessão econômica, somada ao alto índice de desemprego no país, empurrou o Brasil ao Mapa da Fome - situação que não era vivida desde 2014.

Conforme dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, relativos à pesquisa de segurança alimentar no contexto da Covid-19 no Brasil, realizada em 2020, mostram que 55,2% das famílias brasileiras enfrentavam algum nível de insegurança alimentar. Em números absolutos, 116,8 milhões de brasileiros não têm acesso à comida. De 2018 a 2020, a quantidade de pessoas que sofrem de insegurança alimentar pulou de 10,3 para 19,1 milhões - o que fez os índices da fome retornarem ao padrão de 2004.<sup>18</sup>

A insegurança alimentar atinge os grupos vulneráveis de maneira diferente. No Brasil, 11,1% das famílias chefiadas por mulheres são afetadas pela fome, contra 7,7% das famílias chefiadas por homens. Também, em 10,7% das casas chefiadas por afrodescendentes enfrentavam insegurança alimentar, contra 7,5% daquelas chefiadas por pessoas brancas. Da mesma forma, 14,7% das famílias chefiadas por pessoas que não terminaram o ensino médio são assoladas pela fome, quando comparadas com 4,7% das casas chefiadas por pessoas com diploma escolar<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> UNICEF BRASIL. *Relatório da ONU: Ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo*. 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>17</sup> OEA. *A CIDH e sua REDESCA exortam os Estados a efetivamente proteger as pessoas que vivem em situação de pobreza e de pobreza extrema nas Américas em face da pandemia do COVID-19*. 2 jun. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/124.asp> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>18</sup> REDE PENSSAM. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>19</sup> REDE PENSSAM. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

Dessa pesquisa, depreende-se que a insegurança alimentar severa e moderada desaparece quando a renda mensal é superior a um salário *per capita*. Isso porque a fome encontra-se intimamente relacionada com o desemprego: a insegurança alimentar é 4 vezes maior quando o chefe da família tem emprego informal, e 6 vezes maior quando está desempregado.<sup>20</sup> Sobre o tema,

Há um consenso entre estudiosos da temática da fome e pobreza de que no Brasil há disponibilidade de alimentos para garantir alimentação em qualidade e em quantidade suficiente para todas as pessoas. Estimativas da FAO mostram que o Brasil tem uma disponibilidade de alimentos per capita de 2.960 calorias/dia, bem acima do mínimo recomendado, que é de 1.900 calorias/dia. Da mesma forma, não existe no Brasil estagnação econômica e uma insuficiência generalizada de recursos, pois o Produto Interno Bruto (PIB) tem um crescimento maior do que o crescimento populacional. Por isso se afirma que o problema não está na insuficiente produção econômica mas, sobretudo, na falta de poder de compra da população, decorrente dos baixos salários pagos aos trabalhadores, da escassez das políticas de proteção social e dos elevados níveis de desemprego e subemprego.

No mesmo norte, a extinção do CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional representa um recuo na construção de políticas públicas voltadas para o combate à fome. Isso porque muitas das políticas aprovadas no Brasil partiram da iniciativa do CONSEA, como o estabelecimento do direito humano à alimentação adequada como direito social, disposto no artigo 6º da Constituição Federal (via Emenda Constitucional 064/2010), a edição do Guia Alimentar da População Brasileira, bem como a construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica<sup>21</sup>.

Acerca da extinção do órgão, Tais de Moura Ariza Alpino *et al*<sup>22</sup> discorrem que,

<sup>20</sup> REDE PENSSAM. *Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil*. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

<sup>21</sup> SANTANA, Jenifer Queila. *A extinção do CONSEA é retrocesso que impacta a mesa dos brasileiros, por Jenifer Santana*. REDAGRI - UFPB. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/redagri/contents/noticias/a-extincao-do-consea-e-retrocesso-que-impacta-a-mesa-dos-brasileiros-por-jenifer-santana> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>22</sup> ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n/ 08, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/> Acesso em: 08 fev. 2022.

Os retrocessos institucionais e orçamentários na agenda da segurança alimentar e nutricional já sinalizados, ocorridos no período pré-pandemia e não revertidos durante a crise sanitária atual, também foram expressados na extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), como um dos primeiros atos do Governo Federal, órgão cuja missão era propor diretrizes para assegurar o DHAA; inoperância da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); não realização da 6ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a ausência do III Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN), que pauta o planejamento e a execução da PNSAN. Tais medidas comprometeram o monitoramento às violações do DHAA no contexto da pandemia pelo Governo Federal, cujos arranjos institucionais propostos até então não dão conta ou não têm como atribuição o monitoramento do DHAA. Ainda no que diz respeito à garantia e monitoramento do DHAA, vale ressaltar a publicação da *Portaria nº 683*, de 19 de março de 2020, que dispõe sobre a instituição de um comitê técnico para a elaboração de iniciativas de promoção e defesa dos Direitos Humanos durante a pandemia. No entanto, nenhum arranjo institucional presente na Portaria é responsável diretamente pelo DHAA.

A insegurança alimentar no Brasil possui variadas causas, que fazem retroceder o acesso aos alimentos pela população mais vulnerável.

Segundo relatório da ONU, a solução encontrada para o combate à fome no mundo percorre seis caminhos, que envolvem: a formulação de políticas públicas voltadas à integração de políticas humanitárias e consolidação da paz em áreas de conflitos - a fim de evitar que as famílias vendam bens escassos em troca de alimentos; o aumento da resiliência climática nos sistemas alimentares, por meio de iniciativas que assegurem contra riscos climáticos; o fortalecimento econômico das pessoas vulneráveis em meio a um período adverso; a intervenção nas cadeias de abastecimento para a redução de custo de alimentos nutritivos; o combate à pobreza e às desigualdades estruturais; o fortalecimento dos ambientes alimentares, de modo a modificar o comportamento do consumidor, por meio da eliminação das gorduras trans dos alimentos, ou da redução do teor de sal e açúcar no abastecimento alimentar<sup>2324</sup>.

<sup>23</sup> UNICEF BRASIL. *Relatório da ONU: Ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo*. 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>24</sup> FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2021. *In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2021*. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb5409en>

O direito à alimentação adequada é responsabilidade do Estado. Isso quer dizer que “se o Estado não tiver meios para que este se realize, possui a obrigação de buscar ajuda e fazer apelos internacionais”<sup>25</sup>, buscando o acesso a alimento para todos, de forma imediata. A exigibilidade deste direito mobiliza diferentes entes, como o administrativo - que diz respeito aos conselhos, ouvidorias, secretarias escolares responsáveis pela alimentação dos alunos -, o semijudicial - que tange aos órgãos que não integram o Poder Judiciário, como o Ministério Público, que pode acionar a justiça para a garantia dos direitos, seja por meio de um Inquérito Civil, ou um Termo de Ajustamento de Conduta - e, o judicial - junto ao Poder Judiciário<sup>26</sup>.

Não se olvida que existam mecanismos internacionais para a garantia do direito à alimentação, como a apresentação de denúncia via Comissão Interamericana de Direitos Humanos e através do Comitê de Direitos Humanos da ONU.<sup>27</sup>

A necessidade de ações é urgente. A criação de mecanismos e políticas públicas que buscam capacitar e fortalecer a população no combate à fome, além do desenvolvimento de novas tecnologias para garantir segurança alimentar são fatores determinantes ao convalescimento da pandemia e da adequada nutrição populacional.

## **2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AOS RETROCESSOS DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA**

O Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, conforme previsão constitucional, sendo sua atribuição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>28</sup>. Pode-se interpretar que ao órgão ministerial cabe a defesa, promoção e garantia dos direitos humanos, sendo estes indispensáveis para a vida em sociedade, com dignidade.

Como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público deve atuar com zelo e proteção à sociedade, sobretudo com um olhar atento àquela parcela tida como

<sup>25</sup> DHESCA BRASIL. *Direito humano à alimentação e terra rural*. Dez. 2008. p. 22

<sup>26</sup> DHESCA BRASIL. *Direito humano à alimentação e terra rural*. Dez. 2008. p. 21-22

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.

vulnerável, e que demanda políticas públicas adequadas e voltadas à situação vivenciada.

A alimentação constitui a base da vida, sendo essencial para a sobrevivência do ser humano. Nesse sentido, o direito à alimentação não se constitui, unicamente, com o acesso ao alimento, mas, sim, em observando as necessidades alimentares especiais, as tradições de cada local, “aos princípios da variedade, qualidade, equilíbrio, moderação e prazer (sabor), às dimensões de gênero, raça e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos e de organismos geneticamente modificados”<sup>29</sup>. Pode-se, inclusive, dizer que o direito dos povos de preservar a sua cultura alimentar encontra amparo na questão da soberania alimentar, no que diz respeito à diversidade social<sup>30</sup>.

Sobre o tema, interessante aporte trazido pelo Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, ratificado pelo Brasil em 2006,

#### Artigo 9º– Direitos dos Agricultores

9.1 As Partes Contratantes reconhecem a enorme contribuição que as comunidades locais e indígenas e os agricultores de todas as regiões do mundo, particularmente dos centros de origem e de diversidade de cultivos, têm realizado e continuarão a realizar para a conservação e para o desenvolvimento dos recursos fitogenéticos que constituem a base da produção alimentar e agrícola em todo o mundo.

9.2 As Partes Contratantes concordam que a responsabilidade de implementar os Direitos dos Agricultores em relação aos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura é dos governos nacionais. De acordo com suas necessidades e prioridades, cada Parte Contratante deverá, conforme o caso e sujeito a sua legislação nacional, adotar medidas para proteger e promover os Direitos dos Agricultores, inclusive:

(a) proteção do conhecimento tradicional relevante aos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura;

(b) o direito de participar de forma equitativa na repartição dos benefícios derivados da utilização dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura; e

<sup>29</sup> IBFAN. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional. 2007. Disponível em: <http://www.ibfan.org.br/documentos/outras/doc-254.pdf> Acesso em: 24 fev. 2022. p. 26

<sup>30</sup> DHESCA BRASIL. *Direito humano à alimentação e terra rural*. Dez. 2008. p. 13

(c) o direito de participar na tomada de decisões, em nível nacional, sobre assuntos relacionados à conservação e ao uso sustentável dos recursos fitogenéticos para a alimentação e a agricultura<sup>31</sup>.

Os recursos fitogenéticos consubstanciam-se em “qualquer material genético de origem vegetal com valor real ou potencial para a alimentação e a agricultura”<sup>32</sup>, sendo tais elementos imprescindíveis para o melhoramento genético dos cultivos, o que acarreta melhor aproveitamento e adaptação frente às mudanças climáticas e ambientais, tendo em vista as necessidades humanas futuras<sup>33</sup>.

Destaque para o uso sustentável dos recursos mencionados, voltados para a alimentação e a agricultura, visando que os benefícios derivados de sua utilização obedeçam uma repartição justa, de acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica.<sup>34</sup>

Sabe-se que a agricultura tem base no escambo, na troca, de modo a permitir o intercâmbio de variedades de espécies alimentares, diversificando os cultivos. Em um mundo globalizado, verifica-se a interdependência entre diversos países em relação às espécies utilizadas para a alimentação<sup>35</sup>. Nesse norte, o aprofundamento das técnicas agrícolas mediante uso de recursos fitogenéticos têm a contribuir para a garantia da segurança alimentar da população.

Ressalta-se a imperiosa relevância do papel atribuído ao Ministério Público brasileiro quanto à garantia e proteção dos direitos fundamentais humanos dispostos na Constituição Federal, e nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos aos quais o Brasil faça parte<sup>36</sup>. Porquanto, o direito humano à alimentação, previsto tanto no

<sup>31</sup> BRASIL. *DECRETO Nº 6.476*, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002.

<sup>32</sup> BRASIL. *DECRETO Nº 6.476*, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002.

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> BRASIL. *DECRETO Nº 6.476*, DE 5 DE JUNHO DE 2008. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002.

<sup>35</sup> FIOCRUZ. *Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura e Alimentação -TIRFAA*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/media/LeontinoNagoya.pdf> Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>36</sup> CAMBI, Eduardo. PORTO, Leticia de Andrade. Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

ordenamento jurídico interno, quanto internacional, é conferido como objeto de proteção pelo órgão ministerial.

De maneira mais concreta, no âmbito do Estado do Paraná, pode ser citado o direito à alimentação escolar orgânica, dentro do sistema estadual de ensino fundamental e médio, por meio da Lei Estadual nº 16.751/10. A instituição da alimentação orgânica nas merendas escolares no Paraná constitui evolução alimentar, garantindo alimentos oriundos de produção certificados e de qualidade, sem o uso de materiais sintéticos ou geneticamente modificados. Também, estudantes com diabetes, alergia alimentar, intolerância à lactose ou outra necessidade alimentar especial que necessitem de um cardápio especial, têm direito a recebê-lo, conforme disposição nas Leis n. 11.947/09 e 12.982/14<sup>37</sup>.

Cabe ao órgão ministerial fiscalizar a entrega adequada e a qualidade da merenda escolar, no que tange à carência de estoque de alimentos, além da aquisição de comidas de baixa qualidade nutricional<sup>38</sup>. Somado a isso, deve o Ministério Público fiscalizar o cumprimento do art. 14, da Lei n. 11.947/09, sendo que “do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30%” devem ser destinados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, com priorização dos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas<sup>39</sup>.

Em tempos de crise provocada pela pandemia de Covid-19, milhares de estudantes “ficaram desassistidos e a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar foi prejudicada”<sup>40</sup>. Isso porque as medidas de *lockdown* e suspensão das

<sup>37</sup> “Art. 12 [...] 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento.” BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm) Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>38</sup> “Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada”. BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm) Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>39</sup> “Art. 29. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União e ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE.” BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm) Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>40</sup> ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n/ 08, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/> Acesso em: 08 fev. 2022.

atividades presenciais escolares constituíram mecanismo de contenção da pandemia da Covid-19. Com isso, a Lei nº 13.987/20 autorizou a “distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”.<sup>41</sup>

Também, não se olvida que o fornecimento adequado da merenda escolar constitui política pública, a qual, por si só, merece fiscalização eficiente, a fim de que seja garantida a lisura e regularidade no procedimento licitatório<sup>42</sup> do serviço de fornecimento de alimentação escolar<sup>43</sup>, de modo a proteger o patrimônio público.

No que diz respeito à proteção, respeito e promoção do direito à alimentação adequada, ressalta-se o papel do Ministério Público, com o objetivo de tutelar essas obrigações estatais, sob pena de as eventuais violações refletirem em infrações.

O amplo leque de medidas concernentes ao combate à fome pode assumir diferentes espécies, como o desenho de estratégias governamentais para tal fim. A distribuição de alimentos, por meio de cozinhas comunitárias e fornecimento de cestas básicas, assim como a priorização de um programa de aquisição de alimentos e incentivo à agricultura familiar, e até mesmo o estabelecimento de programas de transferência de renda ou de renda mínima, buscam fornecer subsídios para as pessoas mais afetadas com a fome no Brasil, acentuada pela pandemia de Covid-19. A estruturação de políticas públicas específicas, como as acima mencionadas, busca assegurar o fornecimento de alimentos de qualidade à população<sup>44</sup>.

Sobre o tema, por exemplo, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública objetivando a segurança alimentar dos grupos vulneráveis, como os povos

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei n. 13.987*, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793> Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>42</sup> “A Constituição Federal do Brasil de 1988 determina, em seu artigo 37, inciso XXI, que as compras públicas sejam realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.” BRASIL. *Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais* / Programa Nacional de Alimentação Escolar. – Brasília: FNDE, 2016. p. 17

<sup>43</sup> MPMA. Ministério Público Estado do Maranhão. Procuradoria Geral de Justiça. *MP fiscaliza merenda escolar em Barreirinhas*. 26 jan. 2011. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/lista-de-noticias-gerais/2776-noticia-mp-fiscaliza-merenda-escolar-em-barreirinhas> Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>44</sup> GURGEL, Aline do Monte. DOS SANTOS, Carla Caroline Silva. ALVES, Kelly Poliany de Souza. ARAUJO, Juciany Medeiros de. LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Ciências & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 12. Dez. 2020 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fKJKgrT7rg6xGHdCQyC/?lang=pt> Acesso em: 09 jun. 2022.

indígenas, comunidades tradicionais do Amazonas e quilombolas. Tal iniciativa almejava possibilitar acesso aos benefícios sociais e previdenciários concedidos pelo governo federal, sobretudo no período de isolamento social decorrente da situação pandêmica<sup>45</sup>.

Mais recentemente, em abril de 2022, o MPF ajuizou ação civil pública para “garantir o fornecimento perene e regular de cestas básicas que garantam a segurança alimentar na comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná”<sup>46</sup>. No bojo do pedido, foi solicitado o fornecimento de 14 cestas básicas mensais à comunidade indígena, devendo as famílias serem incluídas no programa de fornecimento de cestas básicas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). As cestas básicas constituem elementos essenciais na alimentação da população em questão, “tendo em vista a informação prestada pelo cacique da aldeia sobre a falta de alimentos e a impossibilidade de a comunidade se sustentar com o plantio de culturas”<sup>47</sup>.

Além disso, a criação de programas voltados à alimentação escolar e à distribuição da merenda escolar de qualidade figuram como objeto de fiscalização pelo Ministério Público, na sua incumbência de zelar pelos direitos humanos, e, sobretudo, dos interesses dos incapazes.

Em relação às políticas públicas<sup>48</sup>, conforme previsão constitucional, o Ministério Público atua como defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, encontrando amparo no controle e proposição de políticas públicas adequadas à satisfação das necessidades dos cidadãos e na garantia dos direitos sociais. Tal perspectiva decorre da atuação do Ministério Público como interlocutor entre Estado e sociedade<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> GURGEL, Aline do Monte. DOS SANTOS, Carla Caroline Silva. ALVES, Kelly Poliany de Souza. ARAUJO, Juciany Medeiros de. LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Ciências & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 12. Dez. 2020 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jcsc/a/fKJKgrTtT7rg6xGHdCQtyC/?lang=pt> Acesso em: 09 jun. 2022.

<sup>46</sup> MPF. Ministério Público Federal. #AbrilIndígena:ação do MPF busca garantir segurança alimentar para comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná. 29 abr. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/abrilindigena-acao-do-mpf-busca-garantir-seguranca-alimentar-para-comunidade-indigena-tekoha-hite-no-parana> Acesso em: 09 jun. 2022.

<sup>47</sup> MPF. Ministério Público Federal. #AbrilIndígena:ação do MPF busca garantir segurança alimentar para comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná. 29 abr. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/abrilindigena-acao-do-mpf-busca-garantir-seguranca-alimentar-para-comunidade-indigena-tekoha-hite-no-parana> Acesso em: 09 jun. 2022.

<sup>48</sup> No que concerne ao acesso à alimentação adequada e combate à pobreza, cita-se o programa federal Bolsa Família, criado em 2003, com o objetivo de complementar renda, promover o acesso a direitos e articular com outras ações com o fim de estimular o desenvolvimento das famílias. BRASIL. Ministério da Cidadania. *Bolsa Família - o programa*. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia> Acesso em: 02 mar. 2022

<sup>49</sup> FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Anais do I Circuito de Debates

## CONCLUSÃO

A defesa dos direitos humanos é basilar para a promoção da democracia, da justiça e do desenvolvimento social brasileiro.

O direito à alimentação adequada e à segurança alimentar consubstancia-se em direito humano fundamental, previsto tanto no ordenamento jurídico interno, quanto internacional. Esse direito reveste-se como componente essencial da cidadania, e pré-condição da democracia.

As adversidades ocasionadas pela pandemia da Covid-19 - mesmo em um país com um agronegócio bem estruturado e produtor de enorme quantidade de alimentos - dificultaram o acesso à alimentação, o que tem provocado maior desigualdade e insegurança às famílias brasileiras de baixa renda.

Volta-se à pergunta de pesquisa, que se limita em saber: De qual maneira a atuação do Ministério Público brasileiro pode conter o retrocesso à segurança alimentar no Brasil?

A ONU, por meio das agências para a Alimentação e a Agricultura (FAO), estipulou caminhos a serem seguidos pelos Estados Partes a fim de transformar os sistemas alimentares por meio de políticas públicas e empoderamento popular, buscando o fortalecimento econômico dessa população, a fim de combater a pobreza e diminuindo a desigualdade social existente.

Cabe salientar que o Ministério Público brasileiro, como ator fiscalizador de direitos e garantias, possui atuação tanto na perspectiva nacional, encontrando parâmetro constitucional quanto à proteção dos direitos fundamentais humanos, assim como sustenta-se na perspectiva internacional, com respaldo nos Tratados Internacionais em Direitos Humanos aos quais o Brasil faça parte.

De igual sorte, ao se tratar de políticas públicas<sup>50</sup>, compete ao Ministério Público, em sua função de defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a

---

Acadêmicos. IPEA. CODE 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf> Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>50</sup> No que concerne ao acesso à alimentação adequada e combate à pobreza, cita-se o programa federal Bolsa Família, criado em 2003, com o objetivo de complementar renda, promover o acesso a direitos e articular com outras ações com o fim de estimular o desenvolvimento das famílias. BRASIL. Ministério da Cidadania. *Bolsa Família* - o programa. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia> Acesso em: 02 mar. 2022

fiscalização, controle e, inclusive, a proposição de políticas públicas adequadas à satisfação das necessidades dos cidadãos e na garantia dos direitos sociais. Isso porque o órgão ministerial atua como ponte interlocutora entre Estado e sociedade<sup>51</sup>.

Sabe-se que os mais vulneráveis são aqueles que mais sofrem em meio às adversidades e desigualdades econômicas. Propostas para o fomento da participação da sociedade civil em relação ao planejamento e monitoramento do direito à segurança alimentar deveriam estar na pauta atual, para aproximar os atores institucionais - e realizadores de políticas públicas - daqueles que mais precisam<sup>52</sup>.

O retrocesso ao direito humano à alimentação é trazido ao debate em virtude do aumento da desigualdade social ocasionada pela pandemia da Covid-19. Em um contexto de colapso social em que a degradação democrática interna impede a tutela adequada dos direitos humanos, agravada com a extinção do CONSEA, as políticas públicas deveriam pautar-se pela eficiência e, principalmente, pela consideração e respeito aos diplomas internacionais.

Cabe ao Brasil - por ser um país com vocação agrícola e grande produtor mundial de alimentos - construir políticas públicas eficientes para combater a miséria, efetivar a dignidade humana e assegurar o direito fundamental à alimentação, para retirar os milhões de brasileiros que figuram no Mapa da Fome.

## REFERÊNCIAS

ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 08, 2020. DOI: 10.1590/0102-311X00161320. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/>. Acesso em: 08 fev. 2022.

<sup>51</sup> FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA. CODE 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

<sup>52</sup> ALPINO, Tais de Moura Ariza. SANTOS, Cláudia Roberta Bocca. BARROS, Denise Cavalcante de. FREITAS, Carlos Machado de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 36, n/ 08, 2020. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csp/2020.v36n8/e00161320/>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BONFIM, João Bosco Bezerra. **As políticas públicas sobre a fome no Brasil**. Consultoria legislativa do Senado Federal. Textos para discussão, n. 8, Brasília, maio 2004. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20\(CONSEA\)](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-8-as-politicas-publicas-sobre-a-fome-no-brasil#:~:text=A%20partir%20de%20uma%20proposta,de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20(CONSEA).). Acesso em: 08 jun. 2022

BRASIL. **Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm). Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.476, de 5 de junho de 2008**. Promulga o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura, aprovado em Roma, em 3 de novembro de 2001, e assinado pelo Brasil em 10 de junho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6476.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.476%2C%20DE%205,10%20de%20junho%20de%202002](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6476.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.476%2C%20DE%205,10%20de%20junho%20de%202002). Acesso em: 10 jun. 2006.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Caderno de referência sobre alimentação escolar para estudantes com necessidades alimentares especiais / Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, DF: FNDE, 2016.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família** - O programa. Gov.br, [2020]. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia>. Acesso em: 02 mar. 2022

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - **Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, 3, 2007, Fortaleza. Relatório Final. Belo Horizonte: IBFAN, 2007. Disponível em: <http://www.ibfan.org.br/documentos/outras/doc-254.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

CONSEA. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: [2010]. Acesso em: 17 fev. 2022. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/conferencia/documentos/lei-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1996.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. **O Ministério Público dos Estados e a implementação das políticas públicas sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social**. In: CODE - I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011. Brasília, 2011. Anais [...]. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. **In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2021**. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all. Rome: FAO, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb5409en>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FIOCRUZ. **Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Agricultura e Alimentação - TIRFAA**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/omsambiental/media/LeontinoNagoya.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

GUERRA, Lúcia Dias da Silva. CERVATO-MANCUSO, Ana Maria. BEZERRA, Aída Couto Dinucci. Alimentação: um direito humano em disputa - focos temáticos para compreensão e atuação em segurança alimentar e nutricional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 9, set. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018249.20302017>. Acesso em: 02 fev. 2022.

GURGEL, Aline do Monte. DOS SANTOS, Carla Caroline Silva. ALVES, Kelly Poliany de Souza. ARAUJO, Juciany Medeiros de. LEAL, Vanessa Sá. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. **Revista de Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12. dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/fKJKgrT7rg6xGHdCQtyC/?lang=pt>. Acesso em: 09 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **#AbrilIndígena:ação do MPF busca garantir segurança alimentar para comunidade indígena Tekohá Hité, no Paraná**. MPF: Assessoria de Comunicação, Curitiba, 29 abr. 2022. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/abrilindigena-acao-do-mpf-busca-garantir-seguranca-alimentar-para-comunidade-indigena-tekoha-hite-no-parana>. Acesso em: 09 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DO MARANHÃO. **MP fiscaliza merenda escolar em Barreirinhas**. MPMA: CCOM, São Luis, 26 jan. 2011. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/noticia-mp-fiscaliza-merenda-escolar-em-barreirinhas/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

OEA. **A CIDH e sua REDESCA exortam os Estados a efetivamente proteger as pessoas que vivem em situação de pobreza e de pobreza extrema nas Américas em face da pandemia do COVID-19**. Washington, 2 jun. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/124.asp>. Acesso em: 08 fev. 2022.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova York, 4 de dez. 1986. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 1989. Nova York, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ONU. **Comentário Geral número 12 O direito humano à alimentação (art.11)** - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999. Nova York, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

ONU. **Diretrizes voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional**. Nova York, 2004. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Diretrizes-voluntarias-em-apoio-a-realizacao-progressiva-do-direito-a-alimentacao.pdf). Acesso em: 07 jun. 2022.

PLATAFORMA DHESCA BRASIL. **Direito humano à alimentação e terra rural**. ed. 1. v. 3. Curitiba: INESC, 2008.

REDE PENSSAM. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil**. Rede PENSSAN, mar. 2021. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf) Acesso em: 28 jan. 2021.

SANTANA, Jenifer Queila. **A extinção do CONSEA é retrocesso que impacta a mesa dos brasileiros, por Jenifer Santana**. REDAGRI – UFPB, 2019. Disponível em: <http://plone.ufpb.br/redagri/contents/noticias/a-extincao-do-consea-e-retrocesso-que-impacta-a-mesa-dos-brasileiros-por-jenifer-santana>. Acesso em: 08 fev. 2022.

THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial**. Roma: FAO, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 01 fev. 2021.

UNICEF BRASIL. **Relatório da ONU: Ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo**. UNICEF, 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>. Acesso em: 08 fev. 2022.

# DEVERES E RESPONSABILIDADE NO TRATAMENTO E NA PROMOÇÃO DO CONSUMIDOR SUPERENDIVIDADO

## DUTIES AND RESPONSIBILITY IN THE TREATMENT AND PROMOTION OF THE OVER-INDEBTED CONSUMER

**RESUMO:** O presente artigo pretende verificar os novos deveres impostos aos fornecedores de crédito e as possibilidades da responsabilidade civil em adequação à Lei 14.181/21, que dispõe sobre o crédito responsável, prevenção e tratamento ao superendividamento e atualiza o Código de Defesa do Consumidor.

**PALAVRAS-CHAVE:** superendividamento – direitos básicos do consumidor – assédio de consumo – prevenção – vulnerabilidade.

**ABSTRACT:** *This article intends to verify the new duties imposed on credit providers and the possibilities of civil liability in compliance with Law 14.181/21, which provides for responsible credit, prevention and treatment of over-indebtedness and updates the Consumer Defense Code.*

**KEYWORDS:** *over-indebtedness – basic consumer rights – consumer harassment – prevention – vulnerability.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Atualização do CDC: tutelas *ex ante*; *ex post*; e *ex supra*; 2. Prevenção ao superendividamento e a inserção de princípios normativos: entre educação, meios e fim; 3. Novos direitos básicos, novos deveres e responsabilidade civil: indenização, prevenção e atenuação; 4. A identificação do dano de assédio de consumo; 5. A cláusula geral de indenização pelo descumprimento da prevenção ao superendividamento dos consumidores; Considerações finais; Referências.

<sup>1</sup> Professor da graduação e da pós-graduação da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre e doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Membro do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e presidente do Brasilcon. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/7387882596830323>. E-mail: [frdriguesmartins@me.com](mailto:frdriguesmartins@me.com).

<sup>2</sup> Professora Permanente da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora pela Universidade de Heidelberg (Alemanha). Mestre em Direito (L.L.M.) pela Universidade de Tübingen (Alemanha). Ex-presidente do Brasilcon. iD Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9823041159237981>. E-mail: [cmarques.ufgrs@gmail.com](mailto:cmarques.ufgrs@gmail.com).

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 14/04/2022 e a aprovação ocorreu no dia 01/06/2022.

## INTRODUÇÃO

Os deveres são como ‘tijolos’,<sup>3</sup> que constroem um ‘edifício’: a obrigação. Essa primeira ‘obrigação’ (*Schuld*) é de cumprimento voluntário. Os deveres são imputados, por exemplo, a quem concede crédito, a quem intermedia compras a prazos, a quem faz marketing ou ofertas aos consumidores na sociedade brasileira, fazem nascer obrigações que devem ser cumpridas por todos. A lei, por exemplo o CDC atualizado pela Lei 14.181/2021, pode imputar deveres (legais) aos fornecedores de produtos e serviços, que serão fontes destas obrigações, sejam pré-contratuais, contratuais, pós-ou extracontratuais. Atente-se que este ‘edifício obrigacional’ projeta sempre uma ‘sombra’ (*Haftung*), uma consequência: a segunda obrigação, aquela de cumprimento impositivo, coativo, por império do Direito e que pode ser exigida na Justiça. No sentido romano, ‘*obligare*’ é criar um vínculo,<sup>4</sup> é chamar para ‘*responder*’,<sup>5</sup> mas em Roma não se fazia diferença entre *Schuld* e *Haftung* (eram usados como sinônimo: *debitum*, *obligare*, *nectare*, *solvere*), mesmo destacando que a violação da obrigação levava à responsabilidade.<sup>6</sup> Realmente *responder/responsabilidade* é a consequência daquele que viola sua *obrigação* primeira ou viola quaisquer dos deveres a ele imputado!

Aqui queremos nos concentrar nos novos deveres imputados pela Lei 14.181/2021, que entrou em vigor no dia 2 de julho de 2021 para atualizar o Código de Defesa do Consumidor-CDC. Lei que teve uma entrada em vigor sem *vacatio legis*, imediata (Art. 5º), inclusive também no que diz respeito aos “efeitos produzidos após a entrada em vigor’ dos contratos de crédito assinados antes de 2 de julho de 2021 (Art. 3º da Lei 14.181/2021). Em outras palavras, as modificações trazidas pela Lei 14.181, de 1º de julho de 2021 nos direitos dos consumidores e nos deveres dos fornecedores aplicam-se imediatamente aos efeitos atuais (como cobrança de dívidas, retiradas de

<sup>3</sup> Esta figura de linguagem é originalmente de Karl Larenz, renomado autor alemão, que não será citado no corpo do texto, em respeito ao movimento alemão atual de diminuir a circulação de nomes de juristas com passado nazista. Veja LARENZ, Karl. Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts. Munique: Beck, 1977, p. 23 e 24. Veja sobre a obrigação, LARENZ, Karl, WOLF, Manfred. Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts. 9. ed. Munique: Beck, 2004, § 13, p. 225 e seguintes, livro que não traz mais a figura de linguagem aqui citada.

<sup>4</sup> JUSTINIANO, Flavius P. S. Institutas do Imperador Justiniano (trad. Edison BINI), EDIPRO, 2001, p. 154: “A obrigação é um vínculo de direito, constituído com base no nosso Direito Civil,...” ou HONSELL, Heinrich. Römisches Recht, 5. Ed, Berlin: Springer, 2002, p. 81:” I,3, 13 pr: obligatio est iuris vinculum... secundum nostrae civitatis iura.”

<sup>5</sup> Assim LIEBS, Detlef. Römisches Recht, 6. Ed, Göttingen: UTB, 2004, p.229: “...‘obligare i.S.v. ‘halftabere machen’ ist das Kunstprodukt.”

<sup>6</sup> HONSELL, Heinrich. Römisches Recht, 5. Ed, Berlin: Springer, 2002, p. 81:” Einen Unterschied zwischen Schuld und Haftung haben die Römer nicht gemacht. Die Nichterfüllung der Schuld führte zur Haftung.”

consignados e débitos em conta) dos contratos anteriores,<sup>7</sup> mas também devem reger imperativamente (Art. 1º do CDC) toda a oferta de crédito (e de venda a prazo) desde aquela data na sociedade brasileira.

A entrada em vigor da Lei 14.181/21, que dispõe sobre a prevenção e tratamento ao superendividamento, teve por escopo não apenas inserir no mundo jurídico o instituto do crédito responsável (Art. 6º, XI do CDC), bem como a prevenção e tratamento ao superendividamento (Art. 4º, X c/c Art. 6º, XI do CDC), mas essencialmente atualizar o Código de Defesa do Consumidor para evitar a exclusão social (Art. 4º, X do CDC), com medidas extrajudiciais e judiciais de conciliação, revisão e repactuação de dívidas (Art. 5º, VI e Art. 6º, XI do CDC), que preservem o mínimo existencial (Art. 6º, XIII do CDC).<sup>8</sup>

A legislação que altera o CDC seguiu, na base, as mesmas diretrizes de trinta anos atrás. Fixou princípios normativos (e estratégicos) até então pouco difundidos no sistema jurídico, como o do combate à exclusão social. Tratou de consolidar novos direitos básicos (direitos prevalentes), de ordem pública e interesse social. Ocupou-se em cuidar da prevenção ao superendividamento, reforçando as informações obrigatórias do Art. 52 (agora com os artigos 54-B e 54-D), a lista de práticas abusivas do Art. 39 (agora adaptada ao crédito e as vendas a prazo, com os Artigos 54-C e 54-G), a conexidade dos contratos (Art. 54-F) e as sanções por descumprimento dos deveres de conduta de boa-fé (Parágrafo único do Art. 54-D). Foi além em apresentar tratamento (remédio) para consumidores em situação jurídica de superendividamento (artigos 10-A, 104-B e 104-C).

As adequações trazidas pela Lei 14.181/2021 são valorativas,<sup>9</sup> dogmáticas e dispositivas, incrementando a defesa e proteção ao consumidor nas inquietantes e

---

<sup>7</sup> O Artigo terceiro da Lei não foi considerado pelo e. Superior Tribunal de Justiça no recente caso da autorização para débitos em conta, que não garantam o mínimo existencial dos consumidores. No mínimo deveria ser reaberto o prazo para os consumidores se liberarem dos débitos em conta que afetam o mínimo existencial, sem as penas normalmente impostas de vencimento antecipado das dívidas, o que impede que consumidores superendividados retirem ou rescindam os seus débitos em conta, referentes a contas a prazo. Destaque-se assim a norma: "Art. 3º A validade dos negócios e dos demais atos jurídicos de crédito em curso constituídos antes da entrada em vigor desta Lei obedece ao disposto em lei anterior, mas os efeitos produzidos após a entrada em vigor desta Lei subordinam-se aos seus preceitos." Acessível in [L14181 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br).

<sup>8</sup> Veja-se MARQUES, Claudia Lima, Cap. 4, in BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 179 e seg.

<sup>9</sup> Veja-se no sentido da introdução

sofisticadas relações jurídicas. Melhor seria continuar a atualização do CDC, com aprovação do PL 3514,2015 sobre mundo digital, pois no domínio da comercialização e da contratualização, a mudança nas modalidades das relações intersubjetivas financeiras, especialmente no acesso ao crédito (consignado, pessoal, crédito em conta etc.), às formas de pagamentos (PIX, cartões de crédito digitais, por aproximação, código de barras em aplicativos etc.) e também de investimentos (*criptomoedas, crowdfunding* etc.) é exigente de intervenção do Estado pelos deveres de proteção, especialmente pela via legislativa.<sup>10</sup>

Não só isso: as ofertas e publicidades de serviços e produtos pelo mercado de consumo tiveram sobressalto indescritível. A utilização de *bots* em ligações diárias e reiteradas; a vigilância desencadeada pelos *cookies*; os níveis acendrados de uso de inteligência artificial e algoritmos incutindo e verificando desejos, gostos e interesses dos consumidores; e, igualmente a constituição da figura do *digital influencer* (fornecedor equiparado) trouxeram significativa necessidade de revisitar a promoção (*suficiente e adequada*) dos vulneráveis.<sup>11</sup>

Pois bem, nesta perspectiva o crédito é ponto elementar (estrutural e funcional) do mercado. No iter da humanidade, a passagem do escambo (*es + câmbio*) para a moeda (*pecus*) não perdeu em perspectiva o crédito (*crença*) como instrumento ontológico e teleológico das necessárias evoluções econômicas globais.<sup>12</sup> Contudo, o crédito deixou de ser, há bastante tempo, instituto jurídico-econômico destinado tão somente aos que produzem e atuam profissionalmente no mercado.<sup>13</sup> O equivale dizer

<sup>10</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Claudia Lima. <https://www.conjur.com.br/2022-fev-23/garantias-consumo-sociedade-digital-credito-responsabilidade-civil> com acesso em 18-03-2022.

<sup>11</sup> Veja o nosso: MARTINS, Fernando Rodrigues; FERREIRA, Keila Pacheco. MARTINS, Fernando Rodrigues; FERREIRA, Keila Pacheco. Da idade média à idade mídia: a publicidade persuasiva digital na virada linguística do direito. In: PASQUALOTTO, Adalberto (Org.). Publicidade e proteção da infância. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. v. 2', p. 90. Destacamos a publicidade por afeição, aquela: "*mais específica que a publicidade invisível, está diretamente ligada aos usuários de grande impacto nas mídias sociais em âmbito regional (pessoas de amplo conhecimento público, celebridades, autoridades etc.) circunvizinhos dos consumidores e que influenciam os seguidores para a aquisição de determinado produto ou contratação de serviços. O aumento da familiaridade, a proximidade e a atração que influencer exerce aumenta significamente a eficácia de vendas. A figura do digital influencer ganha espaço interessante porque o fornecedor acaba utilizando os préstimos de consumidor para persuadir o público alvo, sem ser o autor direto da mídia. Aqui se vê novamente eventual descumprimento aos deveres que imantam a publicidade consoante os princípios da identificação, veracidade e vinculação (CDC, artigos 30, 35 e 36 e parágrafo único)*".

<sup>12</sup> Através do crédito, os setores de fábricas, produções, transportes, agronegócios, indústrias, bancos, desenvolvem diariamente as atividades negociais conforme as exigências de demanda e oferta. Veja MIRAGEM, Bruno. Mercado, fidúcia e banca: uma introdução ao exame do risco bancário e da regulação prudencial do sistema financeiro na perspectiva do crédito. Revista de Direito do Consumidor 77, p. 185 e seg.

<sup>13</sup> PERERA, Luiz Carlos Jacob. Crédito: história, fundamentos e modelos de análise. São Paulo: Editora Mackenzie, Saint Paul Editora, 2013.

que se tornou *elemento básico* na composição econômica dos *núcleos familiares* propiciando acesso a produtos essenciais (habitação, moradia, alimentos, vestuário, utensílios domésticos etc.) e serviços indispensáveis (água potável, energia, ensino, transporte, *internet*, telecomunicações etc.). Por isso, o crédito impactou o mundo, conquistado o meio comercial '*não tardou invadir a esfera da vida privada*'.<sup>14</sup>

Evidentemente se o crédito proporciona o desenvolvimento do mercado e, respectivamente, promove os '*players*', podendo garantir efeitos positivos e preponderantes para a riqueza nacional, *de outro lado*, tem ampla capacidade de – a partir do uso abusivo, de práticas irresponsáveis e de condutas nocivas e vedadas – projetar vastos efeitos negativos, contribuindo significativamente para o superendividamento de grande parte da população e também inflação econômica.<sup>15</sup> Em outras palavras: a pobreza nacional.

Essas externalidades ruinosas relacionam-se com a função social dos contratos<sup>16</sup> e junto a ela a *função social do crédito*.<sup>17</sup> O sistema jurídico admite os efeitos benéficos dos contratos e do crédito, mas não efeitos maléficos ou perversos, capazes

---

<sup>14</sup> FRADE, Catarina; MAGALHÃES, Sara. Sobreendividamento, a outra face do crédito. In: Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito. Coord. Claudia Lima Marques e Rosângela Lunardelli Cavallazzi. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 24. Asseveram: "*O crédito passou a ser uma constante no primeiro ciclo de vida das famílias, quando estas procedem à aquisição de equipamento indispensável à sua autonomia familiar e econômica (casa, automóvel, electrodomésticos, mobiliário, computador). A aquisição de bens através do recurso ao crédito é o resultado de uma expansão e densificação das necessidades e das práticas de consumo. O crédito está hoje fortemente associado a esses novos padrões de consumo, acompanhando de perto as suas tendências e oscilações*".

<sup>15</sup> Veja relatório sobre endividamento de risco do BANCO CENTRAL, acessível in [https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos\\_cidadania/serie\\_cidadania/serie\\_cidadania\\_financeira\\_6\\_endividamento\\_risco.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniafinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf) (30.03.2022).

<sup>16</sup> CONGLIOLO, Pietro. *Philosophia do direito privado*. Tradução de Eduardo Espinola. Bahia: Empreza Ed., 1898. p. 268. A doutrina, ainda que oitocentista, já alertava: "*Os limites a contractar que o Estado estabelece derivam das necessidades sociais de refrear o uso absoluto que o indivíduo pode fazer de sua pessoa e de seus bens: a civilização pode ser considerada como uma lucta continua e uma série crescente de accordos entre duas forças oppostas: o indivíduo e a comunidade. Pode-se repetir aqui o que se disse dos limites a propriedade privada; isto é que estes limites não derivam do direito mas de razões de outro gênero, como interdição a promessa de factos physicamente impossiveis, a regra economica e social que não pode obrigar uma pessoa perpetuamente ou a norma moral publica que acções illicitas não podem ser estipuladas*".

<sup>17</sup> ANDRIGHI, Fátima Nancy. Novas perspectivas do direito do consumidor. Palestra proferida no IX Congresso do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo. v. III. n. 12. Brasília: Bonijuris. dez. 2013. p. 14. Anuncia: "*Atualmente, constata-se no Brasil o desvirtuamento completo da função social do crédito. A lucratividade das instituições financeiras alcança patamares elevadíssimos. Mesmo após a intervenção estatal verificada no último ano, os juros continuam em percentuais exagerados para os padrões internacionais, tendo sido verificada, ainda, a elevação das taxas bancárias para fazer frente a essa queda do custo financeiro*".

de contrapor à *solidariedade*<sup>18</sup> adotada na legalidade constitucional, causando lesões e prejuízos às pessoas naturais, na condição humana de vulneráveis e hipervulneráveis.<sup>19</sup>

Segundo pesquisa do SERASA, de janeiro de 2022, o número de inadimplentes no país voltou a crescer e alcança 64,82 milhões de brasileiros, se aproximando ao pico da pandemia, em abril de 2021. O valor médio das dívidas chega a R\$ 4.022,52 em janeiro – maior desde o início da pandemia. O valor total das dívidas também aumenta e alcança R\$ 260,7 bilhões, montante 2 bilhões de reais a mais do que abril de 2020! Em alguns estados do norte e nordeste a representatividade de inadimplentes na população adulta já é de 52,30%, sendo que, no Distrito Federal, a capital do país, já temos 48,04% de sua população adulta em situação de inadimplência.<sup>20</sup> Mas a inadimplência é só o grau mais grave do superendividamento, em que o ponto central é a impossibilidade global do consumidor fazer frente ao total de suas dívidas (exigíveis e não prescritas) e vencidas, sem prejudicar o mínimo (constitucional e) existencial (definido pelo Art. 54-A, §1º do CDC).

Assim, apesar do percentual de inadimplência cair (em virtude do débito em conta e do consignado, em que não há possibilidade de não pagar), a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência dos Consumidores Gaúchos (PEIC-RS), de fevereiro de 2022, realizada pela Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul (Fecomércio), registrou 94,3% de famílias endividadas. Trata-se de recorde da série histórica, desde 2010, pois o resultado supera a máxima registrada em janeiro (91,9%) e é 27% maior do que o registrado há um ano antes, em fevereiro de 2021.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> FACHIN, Luiz Edson. Contratos e responsabilidade civil: duas funcionalizações e seus traços. Doutrinas essenciais obrigações e contratos. v. 2. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011, p. 291/304. Remarque-se: “A função social do contrato é contemplada expressamente pelo art. 421 do CC/2002: “Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”. Não foi, todavia, o Código Civil de 2002 que instituiu a função social do contrato, que já estava presente no ordenamento jurídico, assentada no princípio da solidariedade, bem como na funcionalização da ordem econômica, operada pelo art. 170 da CF/1988”.

<sup>19</sup> Veja sobre hipervulnerabilidade, expressão do Min. Antônio Herman Benjamin, a bela decisão: “18. Ao Estado Social importam não apenas os vulneráveis, mas sobretudo os hipervulneráveis, pois são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem com a massificação do consumo e a "pasteurização" das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna.” (REsp 586.316/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/04/2007, DJe 19/03/2009).

<sup>20</sup> Dados de Janeiro de 2022, acessíveis in <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>

<sup>21</sup> CAMPOS, Jonas. BECK, Matheus. Pesquisa da Fecomércio aponta que 94,3% de consumidores estavam endividados em fevereiro no RS in G1, acessível in [Pesquisa da Fecomércio aponta que 94,3% de consumidores estavam endividados em fevereiro no RS | Rio Grande do Sul | G1 \(globo.com\)](https://g1.globo.com/rio-grande-do-sul/noticia/2022/03/30/pesquisa-da-fecomercio-aponta-que-94-3-de-consumidores-estavam-endividados-em-fevereiro-no-rs-1.7111111). (30.03.2022).

A Pesquisa de Endividamento e Inadimplência de Consumidor (PEIC), divulgada em agosto de 2021, demonstrava que o percentual de famílias endividadas no Brasil atingiu 72,9%, sendo certo que 25,6% dos brasileiros não conseguiram quitar as dívidas no prazo.<sup>22</sup> Essa mesma pesquisa assinalou os tipos de dívidas mais comuns, escalonando-as em ordem de afetação aos núcleos familiares na seguinte forma: cartão de crédito (80%); carnês (17%); financiamento de carro (11%); crédito pessoal (10%); financiamento imobiliário (9%); crédito consignado (6,8%); cheque especial (6,3%); outras dívidas (2,1%).

Não podemos nos tornar um país de superendividados, se temos uma lei que previne e que trata o superendividamento, sendo assim este artigo visa destacar os deveres e a imposição de responsabilidades por esta lei. Só se utilizada a Lei 14.181,2021 poderá prevenir este fenômeno social, econômico e jurídico, que vai mais além do individual e é coletivo, risco sistêmico para o país e deletério para a sociedade e o mercado, que é o superendividamento em massas dos consumidores!

## **1 ATUALIZAÇÃO DO CDC: TUTELAS EX ANTE; EX POST; E EX SUPRA**

Cabe reiterar que o CDC, a despeito do marco trintenário de vigência e da imprescindível contribuição aos vulneráveis e ao sistema jurídico (em especial ao direito privado), necessitava de ajustamento temático, justamente na matéria do crédito ao consumidor e prevenção do superendividamento (agora atualizado pela Lei 14.181/21) e no que se refere à sociedade digital (como já dito o PL 3514/15 ainda está na Câmara para exame).

O processo de atualização do CDC, mesmo que tenha até agora mantido a metodologia do CDC e resguardados os dispositivos outrora consagrados na jurisprudência e dogmática nacional, se vale novamente dos *standards* da *boa-fé*. Com a advertência de se tratar da *boa-fé objetiva qualificada*, já que robustecida por desdobramentos estruturais e funcionais múltiplos e compartilhados: *'lealdade –*

---

<sup>22</sup><https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-08/cnc-percentual-de-familias-com-dividas-chega-729>. Acesso em 06-01-2022. O trecho da pesquisa destaca: “Vale notar que o crédito não é necessariamente um vilão à economia, ele potencializa o consumo das famílias, assim como suporta iniciativas empreendedoras, tão importantes para os informais, hoje em dia. Entretanto, tendo em conta o contexto do endividamento elevado, especialmente pelas compras no cartão de crédito, e com a crise sanitária ainda promovendo incertezas no desempenho econômico, são imperativos mais rigor e planejamento das famílias com as finanças”.

*equidade – competência - diligência’; ‘informação – esclarecimento’; ‘transparência – confirmação – conservação’; ‘know your customer’; ‘best execution rule’.*<sup>23</sup>

Evidente que as causas subjacentes da readequação normativa do CDC derivam em grande parte das transformações constantes, imediatas e profundas provocadas pela sociedade de mercado, por sua vez, caracterizada em tempos contemporâneos por modelo em permanente construção: ininterrupto, disruptivo e amalgamado entre economia, tecnologia e inovação.

A *economia* voltada precipuamente ao crédito (nas funções de investimento, estímulo à comercialização e, mais recentemente, à subsistência e hiper dependência de núcleos familiares). A *tecnologia* desenvolvida por ferramentas e produtos eletrônicos (bens digitais, internet das coisas, inteligência artificial etc.) colocados à disposição do mercado e controladas por grandes empresas que predominam nesta ambiência seletiva. E a *inovação* fortemente caracterizada pela aceleração dos padrões globais (criação de novos mercados, facilitação dos meios de linguagem, intensa aproximação virtual entre as pessoas e introdução do metaverso: *web me, mundo programável, universo irreal, computação do impossível.*).<sup>24</sup> Daí dizê-la ‘*sociedade digital de mercado*’ ou ‘*sociedade digital de crédito*’.

Não sem sentido a aguda percepção de que a gestão do sistema econômico é realizada isoladamente pelo mercado, desencadeando inúmeras consequências para a organização comunitária e para o Estado (este, cada vez mais fraco em seu poder regulador e normativo). Em outras palavras: “*Em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico*”.<sup>25</sup>

À vista disso, pode-se dizer que a *sociedade digital de mercado ou crédito* atua em diversos planos: *i – comunicacional*, conectando digitalmente pessoas e promovendo a expansão do ambiente de negócios (através do princípio da autonomia privada e do consentimento); *ii – institucional*, correlacionando interessados

<sup>23</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Claudia Lima. <https://www.conjur.com.br/2022-fev-23/garantias-consumo-sociedade-digital-credito-responsabilidade-civil> com acesso em 18-03-2022.

<sup>24</sup> DUNKER, Christian. In: Prefácio. O sujeito na era digital: ensaios sobre psicanálise, pandemia e história. GOLBERG, Leonardo; AKIMOTO, Claudio. Org. São Paulo: Edições 70, 2021, p. 10.

<sup>25</sup> POLANYI, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Tradução de Fanny Wrabel. 2. ed.- Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 77.

fragmentários funcionais com formação de vastas redes de fornecedores; iii – *procedimental*, utilizando institutos e recursos sobre os quais tem controle exclusivo (contratos, dados, crédito, técnica, ciência etc.); iv – *gerencial*, com incisivas verticalizações sobre espaços públicos e privados influenciando, monitorando ou coordenando as ‘tomadas de decisões’. O Estado e as pessoas, a todos os olhos, são reféns dessa sociedade.

Sob tais circunstâncias, a Lei 14.181/21, atualizando a promoção do consumidor, introduz princípios e regras jurídicas *de observação imperativa por parte dos fornecedores*, perfazendo três tipos de tutelas. A primeira, *ex ante*, preventiva e acautelatória, cujo escopo principal é evitar<sup>26</sup> o superendividamento do consumidor e indiretamente colaborar na direção da economia nacional. A segunda, *ex post*, restauradora e reconstituente, voltada à repactuação dos débitos do consumidor, tratando globalmente as dívidas para permitir o ‘direito ao recomeço’<sup>27</sup> sem se descurar do dever de adimplemento. A terceira, *ex supra*, potencializando a garantia e defesa do mínimo existencial, bem como os núcleos de diversos núcleos de direitos fundamentais, na órbita da concretude infraconstitucional.<sup>28</sup>

Ainda, teleologicamente, estabeleceu políticas de consumo que visam a manutenção e a reinclusão do consumidor no mercado financeiro (CDC, art. 6º, inciso X esclarece o objetivo de: “prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor.) E, preambularmente, considerou o crédito responsável, a educação financeira, a prevenção e tratamento ao superendividamento, assim como a preservação do mínimo existencial como novos ‘*direitos básicos*’ (CDC, art. 6º, incisos XI e XII), ampliando os espaços de afirmação da esfera de atributos da pessoa natural consumidora. E definiu o superendividamento (Art. 54-A e §1º do Art. 104-A).<sup>29</sup>

Na esfera da prevenção inaugurou a imposição de deveres aos fornecedores, os quais, inevitavelmente, quando não observados, levam à nulidade das práticas,

<sup>26</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues. Comentários ao Código Civil: Direito privado contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 92.

<sup>27</sup> LIMA, Clarissa Costa de. O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

<sup>28</sup> BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. Superendividamento do consumidor: mínimo existencial; casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 73.

<sup>29</sup> Veja crítica in MARQUES, Claudia Lima. Cap. 1, in BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 27 e seg.

cláusulas e contratos (como tem ocorrido quanto aos agressivos contratos de cartão de crédito consignado a idosos com saque de toda a quantia do cartão e depósito direto em conta),<sup>30</sup> dão azo a sanções e também à responsabilidade civil, como na aqui tratada hipótese do novo ‘dano de assédio’ de consumo.

Em outras palavras, são dever de conduta de boa-fé, de informação, cuidado e cooperação com os consumidores. Daí que podemos listar os deveres impostos (ou mesmo esclarecidos, pois existentes desde 1990 como deveres gerais de conduta da boa-fé) pela Lei 14.181/2021 e agora incluídos no CDC, a saber:

Um novo e multifacetado *dever de prática de crédito responsável* (Art. 6,XI), que será consubstanciado através dos reforços do *dever de informação adequada e prévia* (art. 52, 54-B e 54-D) e na qualificação do dever de informar, seja em *dever de esclarecimento* (art. 54-D, I), seja em *dever de avaliação das condições de crédito daquele consumidor* (art. 54-D, II), seja em *dever de entrega do contrato e dever de informação do agente financiador* (Art. 54-D, III). Além de, na publicidade do crédito, criar um novo dever de informação mínima publicitária na oferta de crédito (Art. 54-B, §3°).

*Novos deveres de cuidado*, como o *dever de não impedir a contestação* (Art. 54-G, I), *dever de entrega de cópia da minuta e do contrato* (Art. 54-G, II), *dever de não impedir o bloqueio e a restituição de valores em caso de fraude* (Art. 54-III), *dever de não indicar que o crédito pode ser concedido sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor* (Art. 54-C, I).

*Novos deveres de cooperação com os consumidores na prevenção* para que não se tornem superendividados, como o *dever de manter a oferta por 48 horas* (Art. 54-B, III), *dever de resumir com clareza os aspectos mais importantes no contrato ou na fatura* (Art. 54-B, §1°), *dever de não ocultar os riscos e os ônus daquela contratação de crédito ou de venda a prazo* (art. 54-C, III), *dever de não assediar ou pressionar o consumidor* (Art. 54-C,IV), *dever especial de não assediar consumidores hipervulneráveis* (Art. 54-C, IV in fine) , *dever de não condicionar a iniciativa de renegociação ou atendimento das pretensões dos consumidores à renúncias ou desistência de ações judiciais e pagamentos*

<sup>30</sup> Veja Tribunal de Justiça do Estado de Goiás - Órgão Especial do TJGO confirma que cartão de crédito consignado ofende Código de Defesa do Consumidor. (30.03.2022).

de honorários (Art. 54-C, V), dever de permitir a comparação dos preços (Art. 6, XIII) e o *dever de preservação do mínimo existencial na concessão do crédito* (Art. 6, XII).

E, sobretudo, novos deveres de cooperação com os consumidores já superendividados para o tratamento de seu problema, como o *dever de negociação de boa-fé para a repactuação de dívidas* (Art. 6, XI combinado com Art. 104-A e 104-C), e *deveres de preservação do mínimo existencial*, seja na concessão do crédito, seja na repactuação das dívidas (Art. 6, XII combinado com Art. 104-B e seu processo por superendividamento para revisão e integração dos contratos e repactuação das dívidas remanescentes).

No campo da repactuação de dívidas, a Lei 14.181,2021 avançou em sistemas conciliatórios, com audiência global com os credores, carências e escalonamentos para pagamentos, sem perder de vista a perspectiva da educação financeira do superendividado.

## **2 A INSERÇÃO DE PRINCÍPIOS NORMATIVOS: ENTRE EDUCAÇÃO, MEIOS E FIM**

A carga princiológica do CDC é talvez das mais profícuas e realizadoras do sistema jurídico em âmbito infraconstitucional. Os destaques aos princípios da boa-fé objetiva<sup>31</sup> e da vulnerabilidade<sup>32</sup>, por exemplo, representam chamadas não apenas de reconstrução da cultura jurídica nacional, como também da consecução de precedentes judiciais e administrativos relevantes.

Pois bem. É de registro essencial que os princípios não desfrutem apenas da função interpretativa. Os princípios na realidade são multifuncionais atendendo diversas finalidades na esfera jurídica. Devem ser observados na elaboração, alcance e aplicação

<sup>31</sup> AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. A boa-fé na relação de consumo. In: Doutrinas essenciais de direito do consumidor. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 377-387. Assim já declarava sobre a boa-fé: *“Em primeiro lugar, devo dizer que a boa-fé aparece aqui como princípio orientador da interpretação e não como cláusula geral para a definição das regras de conduta. Expressa fundamental exigência que está à base da sociedade organizada, desempenhando função de sistematização das demais normas positivadas e direcionando sua aplicação. É um marco referencial para a interpretação e aplicação do Código, o que seria até de certo modo dispensável, pois não se concebe sociedade organizada com base na má-fé, não fosse a constante conveniência de acentuar a sua importância”*.

<sup>32</sup> MENDES, Laura Schertel. A vulnerabilidade do consumidor quanto ao tratamento de dados pessoais. Revista de Direito do Consumidor. v. 102. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 19-43. Expressa em tema importante às diretrizes do presente artigo: *“A vulnerabilidade do consumidor nesse processo de coleta e tratamento de dados pessoais é tão patente que se cunhou a expressão ‘consumidor de vidro’ para denotar a sua extrema fragilidade e exposição no mercado de consumo, diante de inúmeras empresas que tomam decisões e influenciam as suas chances de vida, a partir das informações pessoais armazenadas em bancos de dados”*.

das leis (função normogenética); são essenciais na manutenção da unidade do ordenamento (função sistêmica); possibilitam a resolução de conflitos entre normas (função orientadora); são obrigatórios na conjugação das regras (função vinculante); suplementam as lacunas (função integrativa).<sup>33</sup>

A Lei 14.181/21 introduziu no art. 4º do CDC quatro novos princípios: *educação financeira e ambiental* (inc. IX); *prevenção* ao superendividamento; *tratamento* ao superendividado; e *não exclusão social* do consumidor (inc. X).

O CDC desde 1990 já contemplava a ‘*educação*’ dos consumidores e fornecedores como princípio conducente ao conhecimento de ‘direitos e deveres’ para melhoria do mercado de consumo. Mesmo que haja presunção absoluta de que todos conhecem as leis (*pura forma de adesão ao positivismo nos termos do art. 3º da LINDB*), o esforço desenvolvido pelo ‘princípio da educação’ no âmbito do microsistema era (e é) justamente de dar concretude à ‘consciência’ de respeito aos direitos conquistados, com resultados significativos ao exercício da *cidadania*.

Neste ponto, o atendimento pessoal ou através de ouvidorias de consumidores queixosos ressignificou as atribuições dos órgãos públicos responsáveis pela tutela dos vulneráveis na medida em que tomando ciência de abusos ou ilicitudes individuais ou em massa, adotam os expedientes necessários para atuação, inclusive conjunta através do SNDC. Técnica importante de ‘devolução de conceitos’ entre cidadão e instituição.<sup>34</sup>

Na órbita dos fornecedores a alegação desconhecimento quanto aos deveres logo tornou-se por completo esvaziada, isto porque não fosse a incidência da presunção já mencionada, em 2010 passou a vigor a lei 12.291 que dispõe sobre a obrigatoriedade de manutenção de exemplares do CDC nos estabelecimentos comerciais.

Portanto, o ‘princípio da educação’, mesmo não alcançando a efetividade integral para qual restou incurso no microsistema (mesmo porque os seguidos descumprimentos das leis consumeristas são claros exemplos disso), tem contribuição

<sup>33</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1991, p. 173

<sup>34</sup> Sobre devolução de conceitos ver: MARTINS, Fernando Rodrigues; FERREIRA, Keila Pacheco. A contingente atualização do Código de Defesa do Consumidor: novas fontes, metodologia e devolução de conceitos. In: Revista de Direito do consumidor. v. 82. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 11-53.

importante no cenário jurídico nacional, com anotação de que o ideal seria sua extensão dos planos de ensino universitários para as escolas básicas.

Entretanto, a lei 14.181/21 positivou o '*princípio da educação financeira*' para, desta feita, alcançar especificamente as questões relativas às prestações de serviços creditícios, securitários e bancários, com vistas a evitar o superendividamento. Observe que o *princípio da educação financeira* poderia ser mais bem explorado na mencionada legislação considerando as notórias vulnerabilidades e hipervulnerabilidades de milhões de brasileiros que sequer associam ou assimilam conceitos jurídicos e econômicos (juros, taxas, revisão, repactuação, cláusula) ou são analfabetos (absolutos, funcionais, digitais).<sup>35</sup>

O *princípio da educação financeira* atua sobre os três agentes envolvidos nesta relação: Estado, fornecedor do crédito e consumidor.

O Estado, através de políticas públicas elucidativas à população (especialmente a mais vulnerável), está atrelado ao *princípio da educação financeira*, inclusive na ambiência dos chamados Núcleos de Apoio aos Superendividados (NAS). Ligado ao *dever fundamental de proteção*, cumpre ao Estado verdadeiras campanhas para pulverização da cultura do crédito responsável como da cultura do adimplemento, em matéria atinente ao superendividamento.

Os fornecedores de crédito, nos termos do inciso II do art. 54-D, têm o dever de *esclarecer* ao consumidor sobre os custos incidentes do crédito e as consequências genéricas e específicas do inadimplemento. O *dever de esclarecimento* cabe ser exercido pelo fornecedor nos limites da linguagem do tomador do crédito de forma a servir como orientação (como visto uma das funções dos princípios). Ao tempo que esclarece, educa, torna transparente, exemplifica, adverte e contribui para evitar o superendividamento.

Outra vertente do *princípio da educação financeira* respeita ao próprio consumidor, que no plano geral de repactuação, estará condicionado a abster-se de

---

<sup>35</sup> Veja a crítica de MARQUES, Claudia Lima, Cap. 4, in BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 184: "Nesse ponto, o parlamento brasileiro foi tímido, não desenvolvendo instrumentos e guias para esta educação financeira [...] As iniciativas para melhorar a educação financeira já presentes no Brasil ganham reforço, mas é necessário destacar que só a educação financeira não é suficiente, é apenas paliativo, is o fenômeno do superendividamento dos consumidores ocorre também em economias desenvolvidas e sociedades com maior nível de educação financeira".

condutas que agravem a situação jurídica de superendividado, conforme preceitua o inciso IV, do § 4º do art. 104-A.

Por sua vez, a *educação ambiental* reforça os passos largos já obtidos pela recente disciplina fruto da coordenação entre meio ambiente e direito do consumidor: consumo sustentável. A preocupação se aloca não apenas com a geração atual, mas com as gerações futuras, mesmo porque é dever provê-las de meio ambiente hígido, útil e preservado. A atenção normativa já tem assento na legalidade constitucional pela simples associação do art. 5º, inciso XXXII e o disposto no art. 225, CF.

Contudo, é importante ter presente que no âmbito das relações internacionais estatais e não governamentais com destaque às Diretrizes da ONU para sustentabilidade em 1999 e 2015 e à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 a conjunção do consumo humano e gerações futuras é de fundamental importância no que respeita o resguardo dos ecossistemas, qualidade de vida, biodiversidade, ética intergeracional e, inclusive, combate à fome e erradicação da pobreza.<sup>36</sup> Note-se que os dois últimos temas (combate à fome e erradicação da pobreza) são estritamente relacionados com o superendividamento, o que qualifica a *educação ambiental* como elemento de vital (e não meramente retórico) no Brasil.

Em sequência, dois ‘princípios-meios’ se destacam na lei atualizadora: a prevenção e o tratamento (inciso X, do art. 4º).

A *prevenção*, enquanto princípio, se assenta em atuação institucional *ex ante*, configurando regime de seleção e decisão de normas qualificadas para evitar mal injusto, lesivo e danoso proibido pelo sistema jurídico, mediante técnica prospectiva de resultados. Destarte, identificado aquilo que é ruinoso, providências antecipatórias são

---

<sup>36</sup> VIEIRA, Luciane Klein; CIPRIANO, Ana Cândida Muniz. A proteção do consumidor e o desenvolvimento sustentável: as orientações das Nações Unidas para implementação das práticas de consumo sustentáveis. Revista de Direito Ambiental. v. 100. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 583-610. Discorrem: “Exemplo disso são os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em agosto de 2015, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. A sua confecção foi fruto de um processo iniciado em 2013, seguindo mandato emanado da Conferência Rio+20, segundo o qual os ODS devem orientar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional. Conforme se observa, os ODS compõem uma Agenda global que contempla um plano de ação para as pessoas, para o Planeta e para a prosperidade. Buscam fortalecer a paz universal, reconhecendo, entre outros valores, que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, atrelado, portanto, à preservação do meio ambiente. A ideia dos ODS é que todos os Estados e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, devam implementar essa Agenda. Nesse sentido, a ONU tem trabalhado para garantir o desenvolvimento sustentável, considerando as necessidades, em especial dos países em desenvolvimento e o combate à fome, numa perspectiva inclusiva”.

adotadas na gestão de riscos concretos, conhecidos e estimados, sem prejuízo de medidas de responsabilização e solidariedade.

A *prevenção ao superendividamento* tem por escopo impedir que as pessoas naturais, de boa-fé, vulneráveis no sentido legal, sofram atentado no mínimo existencial (conceito jurídico constitucional) e sejam excluídas socialmente, permanecendo abaixo da linha da pobreza e sem acesso aos direitos fundamentais sociais.

Mas a prevenção também na lei 14.181/21 tem outra finalidade: o exercício da tutela preventiva, inclusive com responsabilização civil, *mesmo sem danos*,<sup>37</sup> por simples exposição de consumidor ou da coletividade de consumidores a '*riscos intoleráveis*' vedados pela norma jurídica.

*Em primeiro lugar*, a prevenção já está assentada como direito básico do consumidor desde 1990 (CDC, art. 6º, inciso VI) e com a expansão do 'direito de danos', própria dos direitos fundamentais, não faz sentido a atuação da responsabilidade civil apenas com o dano consumado: há necessidade do dano ser impedido. *Em segundo lugar*, os artigos 54-C e 54-D estabelecem, respectivamente, vedações e requisitos para o crédito responsável, o que corresponde dizer que a não observância dos critérios ali estabelecidos demonstram forte viabilidade de dano futuro ao consumidor (critério de probabilidade) com grandes possibilidades de agravamento ao mínimo existencial (critério de gravidade).<sup>38</sup> Em terceiro lugar, a dispensa da lesão não significa a dispensa da '*ameaça de lesão*' a direitos de envergadura fundamental.

Já o *tratamento* respeita o restabelecimento da pessoa como medida *ex post*, através de atuação retrospectiva para imunização de efeitos danosos. Cuida-se de orientação às instituições públicas agirem em termos conciliatórios na busca de soluções pacificadoras entre os interesses dos credores e as possibilidades do consumidor superendividado para resgate da dignidade humana e concreção do 'direito ao recomeço'.

Tratamento é purga, cura, catarse. Expressão melhor não há, diante da patologia que geralmente deriva de acidentes da vida (o superendividamento) e avilta a

<sup>37</sup> LOPEZ, Teresa Ancona. Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 27.

<sup>38</sup> Tomamos de base a leitura ambiental da prevenção em: CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 154.

existência digna do paciente (consumidor). Nos termos da lei 14.181/21 o tratamento é realizável segundo premissas de: complexidade; liquidação; harmonia e subsidiariedade. É *complexo* porque tanto o Poder Judiciário quanto os órgãos do SNDC têm competência para solucionar o conflito. Resolve-se em *liquidação*, pois não se trata de perdão, mas exigência de adimplemento por parte do devedor superendividado. O tratamento se faz *harmônico* já que a opção legislativa é conciliação ou mediação, inclusive com a adaptação de CEJUSCs e criação de NAS. Por fim, há previsão de *subsidiariedade* na eventualidade de decisão judicial necessária, ante a falta de ajuste entre as partes.

Vale dizer, dois ‘princípios-meios’, cabendo agora avançar no ‘princípio-fim’. O inciso X ao mencionar a ‘prevenção’ e ‘tratamento’ ao superendividamento como forma de evitar a ‘*exclusão social do consumidor*’ não reduz a carga principiológica apenas na *prevenção e tratamento*. Ao contrário, desdobra-se num *telos*: a ‘*evitabilidade da exclusão social*’, que pode ser gerada não apenas por razões como o superendividamento, mas também por situações como: discriminação, ausência de políticas públicas, retrocessos legislativos quanto aos deveres de proteção etc.

Destarte, o ‘*princípio da não exclusão social consumidor*’ tem por escopo guiar a interpretação dos operadores, colmatar lacunas integrando o sistema, conformar o fornecedor do crédito e transformar a aplicabilidade do sistema para promover a dignidade do consumidor, pessoa natural.

Fortemente amparado na legalidade constitucional que esculpe como objetivos da República Democrática brasileira a criação de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, o *princípio da não exclusão social do consumidor* também é justificativa para parametrizar o mínimo existencial de consumo<sup>39</sup>, já que a garantia do primeiro (princípio) se dá pela preservação do segundo (bem fundamental)<sup>40</sup> e vice-versa.

<sup>39</sup> BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

<sup>40</sup> MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues Martins. Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15. <https://www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515>. Acesso em 21-03-2022.

### **3 NOVOS DIREITOS E DEVERES BÁSICOS E A RESPONSABILIDADE CIVIL: INDENIZAÇÃO, PREVENÇÃO E ATENUAÇÃO**

A lei 14.181/21 inseriu novos ‘direitos básicos’ no art. 6º do CDC, a saber: *prática de crédito responsável, educação financeira e de prevenção e tratamento ao superendividamento, preservação do mínimo existencial e informações acerca dos preços por unidade de medida.*

Na atualização restante do CDC ainda vindoura, que é a hipótese do PL 3514/15, há previsão de outros direitos básicos: *“XI - a privacidade e a segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, por qualquer meio, inclusive o eletrônico, assim como o acesso gratuito do consumidor a estes e a suas fontes; XII - a liberdade de escolha, em especial frente a novas tecnologias e redes de dados, vedada qualquer forma de discriminação e assédio de consumo”*.<sup>41</sup>

Sobre esse PL 3514/15, mister reintroduzir, como está na LGPD, o direito de autodeterminação (que constava do PL 281/12 oriundo da Comissão de Juristas) e um direito especial frente aos serviços financeiros digitais: *“XI- a proteção contra erros e fraudes na contratação à distância, contra atuação desleal dos intermediários e contra as instruções dadas pelo consumidor, em especial nos serviços à distância e digitais de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária.”*<sup>42</sup>

Os direitos básicos do consumidor de trinta anos atrás estavam, em grande parte, elencados na Resolução 39/248 ONU. Em 2015, a ONU através da Resolução 70/186 trouxe novas perspectivas aos consumidores, estabelecendo, entre outras, as seguintes diretrizes: a proteção financeira do consumidor; mecanismo de proteção aos ativos dos vulneráveis, estratégias de educação financeira, maiores deveres de informação e transparências pelas instituições financeiras, inclusive quanto aos custos dos créditos.

Direitos assim qualificados como básicos, não são meros direitos subjetivos afinados com a faculdade ou permissibilidade. Representam direitos prevalentes com

<sup>41</sup> Texto acessível in [COMISSÃO DIRETORA \(camara.leg.br\)](http://COMISSÃO DIRETORA (camara.leg.br)) (12.02.2022).

<sup>42</sup> MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Claudia Lima. Sociedade digital de crédito e responsabilidade civil. <https://www.conjur.com.br/2022-fev-23/garantias-consumo-sociedade-digital-credito-responsabilidade-civil> com acesso em 21-03-2022.

nítido caráter de universalidade e elasticidade, tendo em vista algumas razões: a origem supranacional para a respectiva internalização (no caso do crédito responsável e do superendividamento, como visto, é a Resolução ONU 70/186 de 2015)<sup>43</sup>; a perfilhação como direito da personalidade<sup>44</sup>; a indisponibilidade que caracteriza referidos direitos<sup>45</sup>; e a imprescindível ligação com o fundamento da dignidade humana.<sup>46</sup>

Os direitos básicos também se aplicados como ‘direitos objetivos’, modal ‘dever-ser’, importam em ‘deveres’. São deveres que repercutem a todos no respeito à dignidade alheia.<sup>47</sup> Por isso, o fornecedor de crédito no exercício da atividade, independentemente da faculdade do consumidor, quando não observa os novos direitos básicos acima declinados pela recente legislação em vigor, imediatamente, já comete ilícito. E, neste ponto, a despeito do ilícito já guardar ampla possibilidade de cessação ou remoção pelo sistema jurídico (CPC, art. 497, parágrafo único), a simples repercussão da conduta sobre o interesse jurídico do consumidor (dano) guardará a necessária responsabilização nos termos do art. 14 do CDC.

Violações aos deveres correspectivos aos mencionados direitos básicos são passíveis de providências.<sup>48</sup> Seria de fácil percepção a hipótese em que o fornecedor despreza a preservação do mínimo existencial na concessão do crédito, colocando o consumidor em séria situação de superendividamento iminente e abalo das bases mínimas para continuar incluído no mercado de consumo. Ou mesmo aquele outro que se nega ao tratamento de situação de superendividamento sem justificativas perante o Poder Judiciário ou Núcleos de Atendimento ao Superendividado (NAS) não comparecendo ou não enviando representante com poderes para a conciliação, como tem ocorrido com muitos fornecedores em consignação.

---

<sup>43</sup> MARQUES, Claudia Lima. 25 anos de Código de Defesa do Consumidor e as sugestões traçadas pela revisão de 2015 das diretrizes da ONU de proteção dos consumidores para a atualização. RDC. v. 103. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 55-100.

<sup>44</sup> CÁCERES, Eliane. Direitos básicos do consumidor – uma contribuição. In Revista de Direito do Consumidor. v. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 75.

<sup>45</sup> MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 283.

<sup>46</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. Direito civil: teoria geral. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. Na observação: “a pessoa, com a sua dignidade, não é criação do sistema jurídico”.

<sup>47</sup> VASCONCELOS, Pedro Pais de. Direito da personalidade. Coimbra: Almedina, 2006, p. 51.

<sup>48</sup> Confira as II Jornadas de Pesquisa CDEA. Enunciado 3: Os novos direitos básicos inseridos no art. 6º pela Lei 14.181/21 no Código de Defesa do Consumidor são direitos prevalentes fixando deveres correspondentes aos fornecedores.

Outra possibilidade é aquela do fornecedor que não desenvolve prática de crédito responsável, sonogando informações necessárias e expondo consumidores a riscos intoleráveis. Observe que o ‘crédito responsável’ tem conceituação sistêmica e não dispositiva como o superendividamento (CDC, art. 54-A). O crédito é considerado responsável quando atende às seguintes exigências: i – contém informações específicas que o identificam, quantificam e caracterizam (art. 54-B); ii – não ofende as vedações legais respeitantes à oferta (art. 54-C); iii – embute no fornecedor os riscos de avaliação prévia quanto ao empréstimo (art. 54-D).

Hoje os deveres de conduta de boa-fé são tão ou mais valorados quanto o cumprimento do dever principal no crédito ou na compra a prazo, seu descumprimento em si já é motivo de responsabilidade e mesmo de inadimplemento do contrato.<sup>49</sup> A Lei 14.181,2021 traz novas possibilidades de sanções, a serem determinadas em juízo. Assim o parágrafo único do Artigo 54-D dispõe:

“Art. 54-D...Parágrafo único. O descumprimento de qualquer dos deveres previstos no caput deste artigo e nos arts. 52 e 54-C deste Código poderá acarretar judicialmente a redução dos juros, dos encargos ou de qualquer acréscimo ao principal e a dilação do prazo de pagamento previsto no contrato original, conforme a gravidade da conduta do fornecedor e as possibilidades financeiras do consumidor, sem prejuízo de outras sanções e de indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor. “

Realmente, os novos deveres expressos no CDC para a concessão de crédito e vendas a prazo têm que ser cumpridos, pois só assim mudaremos o paradigma da dívidas e da exclusão social do consumidor superendividado, para o paradigma do pagamento e da sua reinclusão. A atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da advocacia em geral, mas ao final, da magistratura brasileira, é que fará estas sanções serem efetivas para prevenir o superendividamento e incentivar a mudança de práticas em nosso mercado. A Lei 14.181,2021 é um leão com dentes, pois intimamente liga aso direitos humanos de vida e sobrevivência (mínimo existencial) e a própria saúde macro da sociedade ou do mercado.

<sup>49</sup> Assim o enunciado do CEJ: “Enunciado 24 - Em virtude do princípio da boa-fé, positivado no art. 422 do novo Código Civil, a violação dos deveres anexos constitui espécie de inadimplemento, independentemente de culpa.”

Também na seara extracontratual, a atualização do CDC impõe um paradigma de informação, cuidado e cooperação elevados. Vale lembrar que no âmbito das relações privadas, os direitos da personalidade contextualizam a marcha evolutiva dos direitos humanos, de forma aberta e com responsiva, sendo categorizados como *cláusula geral de tutela da pessoa humana*. Por isso, os direitos básicos são também direitos da personalidade e, via de consequência, direitos prevalentes, de melhor aplicabilidade que os direitos subjetivos.

Tais circunstâncias, somadas à natureza de ordem pública do microssistema<sup>50</sup>, permitem a promoção dos direitos da personalidade (ou direitos básicos) do consumidor via tutela indenizatória, tutela preventiva e da tutela atenuatória. A primeira, quando possível, visa *compensar* as lesões sofridas e eventualmente em ricochete (se houver) *reparar* as externalidades patrimoniais; a segunda, como visto, *evitar* que as ameaças se concretizem em lesões; a terceira, quando possível, *in natura*, *minorar* os efeitos da ofensa (como no exemplo das matérias jornalísticas retificadoras).<sup>51</sup>

#### 4 A IDENTIFICAÇÃO DO DANO DE ASSÉDIO DE CONSUMO

A atualização do CDC trouxe novo tipo de dano: o dano de assédio de consumo. O inciso IV do art. 54-C dispõe como vedação ao fornecedor “*assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito*”. A hipótese legal é de vedação, pois expressa conteúdo proibitório e que, via de consequência, quando não atendido, leva à obrigação de indenizar. Note-se que se trata de gênero, assédio de consumo, e não espécie como na Diretiva europeia<sup>52</sup> e também não limitado ao crédito, pois o próprio texto expande para fornecimento de produto, serviço ou crédito.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 66. Analisa a autora: “O CDC é claro, em seu art. 1º, ao dispor que suas normas dirigem-se à proteção prioritária de um grupo social, os consumidores, e que se constituem em normas de ordem pública, inafastáveis, portanto, pela vontade individual”.

<sup>51</sup> VASCONCELOS, Pedro Pais de. Direito da personalidade. Coimbra: Almedina, 2006, p. 127.

<sup>52</sup> Veja MARQUES, Claudia Lima. A vulnerabilidade dos analfabetos e dos idosos na sociedade de consumo brasileira: primeiros estudos sobre a figura do assédio de consumo. In: MARQUES, Claudia Lima; GSELL, Beate. Novas Tendências do Direito do Consumidor – Rede Alemanha-Brasil de Pesquisas em Direito do Consumidor. São Paulo: Ed. RT, 2015. p. 46 e seg.

<sup>53</sup> Na I Jornada CDEA de Pesquisa em Superendividamento e Proteção do Consumidor UFRGS-UFRJ 2021, houve enunciado sobre o tema do assédio: “*Enunciado 14*. O assédio de consumo, como gênero, está em todas as práticas comerciais agressivas que limitam a liberdade de escolha do consumidor e, ao se considerar as práticas de coerção diversas, a vulnerabilidade potencializada e o tratamento de dados para oferta dirigida e programada de consumo, identificam-se as espécies de: assédio de consumo por persuasão

Destarte, tem-se novo tipo de dano, de natureza extrapatrimonial, que se liga à prática de conduta desagradável, incômoda e constrangedora, geralmente mediante comportamentos reiterados, pelo qual o fornecedor se vale dos meios tecnológicos do mercado (cookies, spams, algoritmos etc.) prevalecendo da posição econômica, inclusive com acesso a dados pessoais ou dados sensíveis dos consumidores.

O *dano de assédio* ocorre simplesmente pela ocorrência da lesão a interesse jurídico tutelável do consumidor (crédito responsável, prevenção ao superendividamento, educação financeira), podendo ter projeção também de natureza patrimonial e tem a *obrigação de indenizar* prevista no art. 14 do CDC. O nexo de imputação é objetivo derivado da atividade financeira desenvolvida pelo agente financeiro, sem a necessidade de demonstração de culpa, como ônus por parte do consumidor.

É importante anotar que o assédio que aqui se trata, muito embora lesione o recato, tranquilidade, sossego e paz do titular de direitos, está voltado mais restritivamente às relações jurídicas de consumo e à pressão realizada por agentes do mercado sobre o consumidor. Portanto, não é qualquer assédio, há a necessidade de condutas (notadamente reiteradas); da ambiência de mercado; de ofertas próprias às relações de consumo. Nestes casos, portanto, são cumuláveis os danos de assédio com os danos que atentem contra a paz e tranquilidade do consumidor ( e o tempo do consumidor),<sup>54</sup> porque os bens jurídicos tutelados são diversos (o primeiro atenta contra o mínimo existencial; o segundo é lesivo à paz e tranquilidade).

Entretanto, assédios de consumo existem já propriamente pela realização clara de fraude, com utilização indevida de informações individualizadas, sem que sequer coexista pressão prévia sobre o consumidor e mesmo consentimento.<sup>55</sup> É o caso de algumas instituições financeiras que de posse de dados pessoais de pensionistas e aposentados realizam contratos de créditos consignados sobre os quais as vítimas

---

indevida; assédio de consumo por personificação de dados; assédio de consumo qualificado, ao se tratar de consumidor com vulnerabilidade agravada e assédio de consumo agravado por prêmio. Autor: Prof. Dr. Vitor Hugo do Amaral Ferreira."Publicada in Revista de Direito do Consumidor, vol. 139/2022, p. 397 – 408, Jan - Fev / 2022.

<sup>54</sup> Veja sobre o dano ao tempo do consumidor as obras complementares de BERGSTEIN, Laís. O tempo do consumidor e o menosprezo planejado, São Paulo: RT, 2019 e DESSAUNE, Marcos. Desvio Produtivo do Consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado. São Paulo: Ed. RT, 2011.

<sup>55</sup> Veja esse noticiário: <https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2021/12/17/banco-c6-e-multado-em-mais-de-r-10-milhoes-por-liberar-consignados-sem-a-autorizacao-em-uberlandia.ghtml>

somente tomaram conhecimento após desconto da parcela (não realmente contratada) sobre seus estímulos.

Trata-se de *dano autônomo e ressarcível* derivado de condutas proibidas pela norma jurídica e atentatórias à dignidade do consumidor, com possíveis consequências ao patrimônio de vulneráveis. Da mesma maneira, dano que indiretamente atua contra a sociedade na medida em que tem densa magnitude de impactar a coletividade (conceito por equiparação) como também as diretrizes econômicas lastreadas a partir do art. 170 da Constituição Federal.

Por fim, tem-se dano de assédio qualificado quando os titulares do bem jurídico tutelado se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada.

Em verdade, tratando-se de ilicitude objetiva e adotando-se o modelo de responsabilidade civil prevista no Código de Defesa do Consumidor (art. 14) vê-se claro defeito na prestação de serviços, especialmente considerando o *'modo de fornecimento'* (pressão, verticalização de oferta, utilização maciça de meios eletrônicos), cabendo ao fornecedor o ônus da prova quanto à ausência de dano de assédio e inexistência de defeito. E de nada adiantará manifestar sobre a *'culpa de terceiros'* quando os mesmos compõem a cadeia de fornecimento ou deles não se ocupe o eventual lesante à exaustão para evitar o assédio.<sup>56</sup>

## 5 A CLÁUSULA GERAL DE INDENIZAÇÃO PELO DESCUMPRIMENTO DA PREVENÇÃO

Não passa despercebido que o parágrafo único do art. 54-D do CDC atribui expressamente *'indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ao consumidor'* quando não observados, pelos fornecedores, deveres relacionados à informação específica do crédito, riscos e vedações, sem prejuízo de outras sanções, inclusive levando-se em consideração a gravidade da conduta.

<sup>56</sup> HIRONAKA, Giselda. Responsabilidade pressuposta. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 309. Ensina: *"o efeito liberatório só será admitido, então, se o fato de terceiro ou da vítima excluir, de maneira indubitável, o elo causal necessariamente existente entre o exercício da atividade perigosa e o dano produzido. Não bastará, contudo, que essas pessoas tenham, apenas se imiscuído no exercício da atividade perigosa para que o agente seja liberado; terá sido necessário que as medidas para evitar a intromissão tenham sido tomadas à exaustão"*.

Nesta última hipótese, reforça a possibilidade de eventual redução equitativa<sup>57</sup> em esfera própria de atuação da responsabilidade objetiva pelo risco da atividade, que é usual nesse nicho.

Trata-se, ao nosso ver, de cláusula geral de responsabilidade civil pela *violação do dever de segurança*<sup>58</sup>, porquanto cabe expressamente ao fornecedor atender aos preceitos contidos nos arts. 54-C e 54-D da lei 14.181/21 de forma a prevenir o superendividamento. Observe também ter caráter sancionatório (especialmente dirigida aos órgãos públicos de proteção ao consumidor), quando contempla consequências jurídicas pelo descumprimento dos deveres anexos.

Neste último aviso, leitura mais afeiada dos incisos nos dois dispositivos revelam desdobramentos da boa-fé objetiva, encetando os chamados deveres de consideração (ou anexos) próprios da relação jurídica fundamental obrigacional e que são obrigatórios, *ex lege*, vinculativos, impondo tarefas (informar, avaliar) e vedando condutas.

Verdadeiro salto jurídico qualitativo considerando que os deveres de prevenção ao superendividamento (previsto na lei) se associaram aos deveres anexos que atuam contra a *prevaricação contratual*. Mais uma vez a lei consumerista se afasta da noção dicotômica da responsabilidade (contratual ou extracontratual) para dar razão “ao interesse jurídico protegido pelo ordenamento”.<sup>59</sup>

Percebe-se, por isso e também para efetividade e concretude da Lei 14.181/21, que a responsabilidade civil nas hipóteses citadas opera não apenas nas funções compensatória e reparatória. Há verdadeiro ‘*estímulo pedagógico*’ aos fornecedores, estabelecendo a exigência de deveres que são essenciais à eticidade e solidariedade quanto ao instituto do crédito e suas (potenciais e vitais) externalidades, assim encerradas como ‘*função social do crédito*’.

<sup>57</sup> Se antes o enunciado 46 da I Jornada de Direito Civil do STJ previa a redução equitativa de forma restritiva, contemplando apenas a responsabilidade subjetiva, mais tarde na IV Jornada o mesmo foi suprimido, possibilitando tais balizas também à responsabilidade objetiva.

<sup>58</sup> MIRAGEM, Bruno. Direito civil: responsabilidade civil. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 99.

<sup>59</sup> MIRAGEM, Bruno. Curso de direito do consumidor. 8ª ed. São Paulo: 2019, p. 682.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Novos deveres e novas tarefas aos aplicadores da lei para os tornar eficientes e melhorar o mercado brasileiro, especialmente fazendo valer os deveres de prevenção do superendividamento, que são em sua maioria pré-contratuais ou contratuais. Com a atualização do CDC, a responsabilidade civil<sup>60</sup> se adequa, repagina e evolui para servir aos vulneráveis e hipervulneráveis atendendo os objetivos elencados na legalidade constitucional, mesmo porque permeada de cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados que permitem o (re)ingresso de direitos e valores fundamentais (*v.b.*, como o mínimo existencial e o combate à exclusão social) para proteger os consumidores brasileiros frente à evolução tecnológica da ‘sociedade digital de crédito’, em que vivemos. Agora temos que continuar este processo, regulando a concessão online de crédito e os vários serviços, inclusive de pagamento à distância, com a aprovação do PL 3514,2015, que traz um novo direito à não discriminação e combate ao assédio de consumo.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. A boa-fé na relação de consumo. *In: Doutrinas essenciais de direito do consumidor*. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. **Novas perspectivas do direito do consumidor**. Palestra proferida no IX Congresso do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo, Brasília, v. III, n. 12, 2013.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Direito civil: teoria geral**. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

BENJAMIN, Antonio Herman; MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia Martini. **Comentários à Lei 14.181/2021: a atualização do CDC em matéria de superendividamento**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

BERGSTEIN, Laís. **O tempo do consumidor e o menosprezo planejado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

---

<sup>60</sup> MARQUES, Claudia Lima. Contratos no Código de defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.089. Mesmo que além da dicotomia entre responsabilidade contratual e extracontratual vale rememorar a frase: “*Se excluo a responsabilidade contratual de um parceiro, retiro de sua obrigação contratual uma força, uma parte intrínseca, sua sombra, como diria Larenz. Crio uma obrigação pela metade, um leão sem dentes, um objeto sem sombras possível*”.

BERTONCELLO, Káren Rick Danilevicz. **Superendividamento do consumidor**: mínimo existencial; casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CÁCERES, Eliane. Direitos básicos do consumidor – uma contribuição. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v.10, abr./jun. 1994.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro**: a responsabilização civil pelo risco ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CONGLIOLO, Pietro. **Philosophia do direito privado**. Tradução Eduardo Espínola. Bahia: Empreza Ed., 1898.

DESSAUNE, Marcos. **Desvio Produtivo do Consumidor**: o prejuízo do tempo desperdiçado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DUNKER, Christian. Psicanálise da vida digital (Prefácio). *In*: GOLBERG, Leonardo; AKIMOTO, Claudio (org.). **O sujeito na era digital**: ensaios sobre psicanálise, pandemia e história. São Paulo: Edições 70, 2021.

FACHIN, Luiz Edson. **Contratos e responsabilidade civil**: duas funcionalizações e seus traços. Doutrinas essenciais obrigações e contratos. v. 2. São Paulo: Revista dos tribunais, 2011.

FRADE, Catarina; MAGALHÃES, Sara. Sobreendividamento, a outra face do crédito. *In*: MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli (org.). **Direitos do consumidor endividado**: superendividamento e crédito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2014.

HIRONAKA, Giselda. **Responsabilidade pressuposta**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

HONSELL, Heinrich. **Römisches Recht**. 5. ed. Berlin: Springer, 2002.

JUSTINIANO, Flavius P. S. **Institutas do Imperador Justiniano**. Tradução Edison Bini. Bauru: EDIPRO, 2001.

LARENZ, Karl. **Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts**. Munique: Beck, 1977.

LARENZ, Karl; WOLF, Manfred. **Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts**. 9. ed. Munique: Beck, 2004.

LIEBS, Detlef. **Römisches Recht**. 6. ed. Göttingen: UTB, 2004.

LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Comércio eletrônico**. Tradução Fabiano Menke. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MARQUES, Claudia Lima. 25 anos de Código de Defesa do Consumidor e as sugestões traçadas pela revisão de 2015 das diretrizes da ONU de proteção dos consumidores para a atualização. **Revista de Direito do Consumidor**, ano 25, v. 103, jan./fev. 2016.

MARQUES, Claudia Lima. A vulnerabilidade dos analfabetos e dos idosos na sociedade de consumo brasileira: primeiros estudos sobre a figura do assédio de consumo. *In*: MARQUES, Claudia Lima; GSELL, Beate. **Novas Tendências do Direito do Consumidor – Rede Alemanha-Brasil de Pesquisas em Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 46-87.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

MARQUES, Claudia Lima; MARTINS, Fernando Rodrigues Martins. **Superendividamento de idosos: a necessidade de aprovação do PL 3515/15**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mai-27/garantias-consumo-superendividamento-idosos-preciso-aprovar-pl-351515>. Acesso em: 21 mar. 2022.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Comentários ao Código Civil: Direito privado contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

MARTINS, Fernando Rodrigues; FERREIRA, Keila Pacheco. A contingente atualização do Código de Defesa do Consumidor: novas fontes, metodologia e devolução de conceitos. **Revista de Direito do consumidor**, São Paulo, v. 83, jul./set. 2012.

MARTINS, Fernando Rodrigues; FERREIRA, Keila Pacheco. Da idade média à idade média: a publicidade persuasiva digital na virada linguística do direito. *In*: PASQUALOTTO, Adalberto (org.). **Publicidade e proteção da infância**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

MARTINS, Fernando Rodrigues; MARQUES, Claudia Lima. **Sociedade digital de crédito e responsabilidade civil**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev->

[23/garantias-consumo-sociedade-digital-credito-responsabilidade-civil](#). Acesso em: 21 mar. 2022.

MENDES, Laura Schertel. A vulnerabilidade do consumidor quanto ao tratamento de dados pessoais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 24, v. 102, nov./dez. 2015, p. 19-43.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 283.

MIRAGEM, Bruno. Mercado, fidúcia e banca: uma introdução ao exame do risco bancário e da regulação prudencial do sistema financeiro na perspectiva do crédito. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 20, n. 77, jan./mar. 2011, p. 185-244.

MIRAGEM, Bruno. **Direito civil: responsabilidade civil**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PERERA, Luiz Carlos Jacob. **Crédito: história, fundamentos e modelos de análise**. São Paulo: Editora Mackenzie, Saint Paul Editora, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Tradução Fanny Wrabel. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

SOUSA RIBEIRO, J. **O problema do contrato**. As cláusulas contratuais gerais e o princípio da liberdade contratual. Coimbra: Almedina, 1999.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. **Direito da personalidade**. Coimbra: Almedina, 2006.

VIEIRA, Luciane Klein; CIPRIANO, Ana Cândida Muniz. A proteção do consumidor e o desenvolvimento sustentável: as orientações das Nações Unidas para implementação das práticas de consumo sustentáveis. **Revista de Direito Ambiental**, ano 25, v. 100, out./dez. 2020, p. 583-609.

# INCAPACIDADE, TOMADA DE DECISÃO APOIADA E A PESSOA IDOSA SEM DEFICIÊNCIA

## INCAPACITY, SUPPORTED DECISION MAKING AND ELDERLY PEOPLE WITHOUT DISABILITY

**RESUMO:** Este artigo coletivo busca analisar a extensão, ou não, da ferramenta de auxílio da tomada de decisão apoiada à pessoa idosa sem deficiência, previamente cuidando do conceito, da natureza, do processo, e de entendimentos jurisprudenciais relacionados à TDA, bem como passando pela recapitulação da teoria das incapacidades no direito pátrio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Incapacidade – Deficiência – Tomada de Decisão Apoiada - Idoso

**ABSTRACT:** *This collaborative paper aims at analyzing the supported decision-making assistance tool extends or not to elderly people without disabilities. In order to do so, we visited the concept, the nature, the process and jurisprudential understandings related to the supported decision-making. We also reviewed Brazilian theory of incapacities.*

**KEYWORDS:** *Incapacity – Disability – Supported decision-making – Elderly people.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Teoria das (in)capacidades no Direito brasileiro; 2. A Tomada de Decisão Apoiada como instrumento de afirmação pensado para potencializar a capacidade civil da pessoa com deficiência; 3. Tomada de Decisão Apoiada e Pessoa Idosa; Conclusão; Referências.

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Direito Civil pela PUCSP. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela UNESA/ FASEB. Promotora de Justiça. Coordenadora do CAOCIFE – Centro de Apoio Operacional às Promotorias Cíveis, de Família, Fundações e Eleitorais (MPBA); membro do NUPIA – Núcleo de Autocomposição (MPBA); Líder do Grupo de Estudos Cível - Unidade de Fomento à pesquisa - CEAF/MPBA; sócia apoiadora do IBDFAM. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/3549487160098231>. E-mail: leilaseijo@mpba.mp.br..

<sup>2</sup> Doutor em Direitos Humanos pela USP. Mestre em Direito Civil Comparado pela PUCSP. Especialista em Direito Previdenciário pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Professor Adjunto na UERN. Promotor de Justiça do Ministério Público da Bahia. 2º Vice-Presidente da Comissão dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM. Diretor da Região Nordeste da Associação dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência – AMPID. Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/7312272064548007>. E-mail: fernando.gaburri@mpba.mp.br.

<sup>3</sup> Doutoranda e mestre pela Universidade Degli Studi Roma Tor Vergata, UNIROMA, Itália. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia. Membro da Associação Nacional de Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos dos Idosos e Pessoas com Deficiência (AMPID). Membro da *International Association of Prosecutors* (IAP). Lattes ID: <http://lattes.cnpq.br/9638272886360329>. E-mail: sansulce@mpba.mp.br.

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 05/05/2022 e a aprovação ocorreu no dia 15/06/2022.

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a debater a aplicação da Tomada de Decisão Apoiada em favor da pessoa idosa, sem deficiência.

Adotou-se, principalmente, o método dedutivo, com recurso, quando necessário, ao método indutivo, no que concerne à jurisprudência aplicável ao tema em análise. O estudo, contudo, não se limitará ao método dedutivo, uma vez que, na busca do conhecimento, sempre que possível, não se deve adotar um único método isoladamente.

Com fundamento na filosofia de Paulo Nader<sup>4</sup>, no desenvolvimento deste estudo, será necessário recorrer a observações e experiências auridas da aplicação jurisprudencial do objeto de estudo, para que, ao final, seja possível a formulação de uma conclusão geral, pelo que também será utilizado, subsidiariamente ao dedutivo, o método indutivo.

Na primeira sessão, busca-se desenvolver uma análise da teoria das incapacidades civis no Direito pátrio, partindo da reflexão histórica e chegando-se ao panorama atual, após o Código Civil de 2002 e mudança de paradigma promovida pela edição da Lei nº 13.146/2015<sup>5</sup>, perpassando por necessárias críticas dentro do sistema vigente. Na segunda sessão, traça-se um panorama conceitual da tomada de decisão apoiada, com fundamento doutrinário e aplicação jurisprudencial. Na terceira sessão, analisa-se, à luz da atual doutrina, a extensão da tomada de decisão apoiada às pessoas idosas sem deficiência.

## 1 TEORIA DAS (IN)CAPACIDADES NO DIREITO BRASILEIRO

Em termos históricos, no Brasil, a Teoria das Capacidades surgiu nas obras de Augusto Teixeira de Freitas, no século XIX, em especial, em seu Esboço do Código Civil, sofrendo, a seguir, substanciais alterações na obra de Clóvis Beviláqua e, sobretudo, no

<sup>4</sup> NADER, P. Filosofia do direito. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 23-24.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº 13.146 de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília: 2015b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

seu Projeto de Código Civil, positivado e conhecido, em seguimento, como o Código Civil de 1916.

Tradicionalmente, a incapacidade era mensurada graduando-se o discernimento de alguém. Assim, era absolutamente incapaz aquele que não tinha discernimento algum. Em outro sentido, o relativamente incapaz possuía discernimento reduzido. Por fim, o plenamente capaz era aquela pessoa que atingia o pleno discernimento para os atos da vida civil, podendo passar às diversas atividades a partir dos dezoito (antes 21 anos), sem assistência, representação, ou qualquer outro instituto assistencial para ampará-lo.

Havia também uma relação com a possibilidade de expressar validamente o consentimento, com a vontade válida, que para se formar (ou ser complementada) poderia depender de representação ou assistência.

Em termos históricos, observa-se, no que pertine à participação social das pessoas com deficiência, a marca da segregação. Aqueles que possuíam limitações físicas, mesmo que sem comprometimento cognitivo, foram, durante longo período, vistos como aberrações, a serem descartados de uma vida útil e produtiva. De outra banda, aqueles que sofriam qualquer tipo de deficiência mental, por menor grau que fosse, por séculos, foram tratados como loucos e sua única perspectiva era a vida em manicômios com tratamentos desumanizantes.

No século XX, iniciou-se um forte movimento antimanicomial, passando a responsabilidade pelas pessoas com transtornos mentais a recair sobre as suas famílias. A Constituição Federal de 1988<sup>6</sup> representou um importante marco no avanço do movimento de inclusão social diante do princípio norteador do ordenamento jurídico da Dignidade da Pessoa Humana e da Igualdade Expressa como direito fundamental.

Em sua redação original, o Código Civil de 2002<sup>7</sup> manteve o sistema de incapacidades que o Diploma de 1916 já trazia, com algumas poucas inovações, a exemplo da substituição da já desgastada e criticada expressão “loucos de todo o

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília: 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

gênero” pela noção de deficiência mental, inicialmente empregando a terminologia “enfermos mentais com falta de discernimento”. Ademais, a mesma lei retirou a surdez do rol dos absolutamente incapazes. A causa da incapacidade, então, já se focava mais no discernimento para a prática dos atos da vida civil, e não na deficiência de ordem mental, visual, auditiva, física ou intelectual, como causa de incapacidade.

A Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2007, foi ratificada, no plano interno, pelo Decreto n. 6949/2009<sup>8</sup>, por tratar de Direitos Humanos, sendo o primeiro tratado internacional elevado ao *status* de emenda constitucional no país, com garantias para efetivação de inclusão social e igualdade de oportunidade com os demais. Consolidou-se o modelo social, e não mais o médico, ou assistencialista, como fundamento das normas públicas voltadas à pessoa com deficiência.

A Lei Brasileira de Inclusão, Lei 13.146/2015<sup>9</sup>, vista como um verdadeiro microsistema, veio a solidificar esta nova dimensão, proporcionando uma completa desvinculação dos conceitos de deficiência e incapacidade. Se a Incapacidade era, antes, presumida, diante de um quadro de doença mental, a LBI veio a modificar este quadro, atentando para as tendências internacionais e Ciências Médicas e em homenagem ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (felicidade), reconhecimento da autonomia privada, da dependência de aptidão individual para exprimir a vontade, tanto que a primeira terminologia foi retirada dos artigos 3º e 4º do CC<sup>10</sup>. O foco passa da doença para as necessidades individuais. A doença em si não afasta a capacidade civil da pessoa (como antes). A falta de discernimento para atos da vida civil pode ser causada por uma deficiência ou não. A pessoa com deficiência não é absolutamente nem relativamente incapaz.

Outro aspecto muito relevante destacado pela doutrina é que o art. 84 da LBI<sup>11</sup> preferiu adotar o vernáculo curatela ao termo interdição, sendo que o último passava a

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília: 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

<sup>9</sup> BRASIL, 2015b.

<sup>10</sup> Id, 2002.

<sup>11</sup> Id, 2015b.

ideia de proibição de prática de direitos. Embora reavivada pelo Código de Processo Civil<sup>12</sup>, a terminologia segue repudiada por muitos diante da sua carga semântica.

A curatela, na versão atualmente trazida pelo Código Civil pós-LBI, trata de medida excepcional, específica, restrita, extraordinária, com limitação temporal, aplicável apenas a atos patrimoniais e excluída de atos existenciais (art. 85, LBI<sup>13</sup>), tais como casar, constituir união estável, relativos a direitos sexuais ou reprodutivos, ter filhos, decidir sobre planejamento familiar etc. sendo assegurada autonomia e independência, e, neste contexto, pode o instituto da Tomada de Decisão Apoiada constituir-se de medida menos gravosa e mais adequada (art, 1783 – A, CC<sup>14</sup>).

A incapacidade deve ser comprovada mediante avaliação biopsicossocial, ou seja, analisando-se a história clínica e social do indivíduo, por meio da equipe multidisciplinar. Até curatela, com os limites estabelecidos na sentença, de acordo com a especificidade de cada caso, de forma individualizada, pós-EPD: todos são plenamente capazes. Nesse sentido, destaca-se a importância da entrevista, que poderá ser acompanhada por especialista, que o juiz realiza com o curatelando, na qual lhe é possível abordar, minuciosamente, caso seja possível, questões relacionadas à vida pessoal, a bens, vontades, preferências, laços afetivos e familiares, bem como tudo mais que lhe pareça necessário para formar o convencimento quanto à extensão da curatela.

Consoante o Princípio da Isonomia, existem instrumentos ou institutos de ordem protetiva, tecnologia ou de institutos para socorrer quem deles necessite, para desfrutar de igualdade de condições com aqueles considerados normais.

A pessoa natural, ao nascer, adquire o conjunto de direitos que lhe são próprios, de caráter econômico, ou não. Por ser sujeito de direito em sua plenitude, todo ser humano possui, em tese, capacidade civil ilimitada. Assim, como regra, a pessoa seria capaz civilmente e possuiria aptidão para a prática, por si só, de atos da vida civil, especialmente aqueles de natureza negocial. Este seria o mundo ideal, mas como se

---

<sup>12</sup> Id, 2015a

<sup>13</sup> BRASIL, op. cit.

<sup>14</sup> Id, 2002.

sabe, na prática, algumas situações demandam exceções, como se explicará melhor a seguir.

No que se refere aos atos relacionados aos direitos existenciais propriamente ditos, por estarem esses mais relacionados ao próprio indivíduo e dele não poderem, diante do próprio conceito desta palavra, ser separados, segundo se entende, integrariam a sua própria personalidade.

Tradicionalmente, a doutrina civil classifica a capacidade civil em capacidade de direito (ou de aquisição ou de gozo) e capacidade de exercício (ou jurídica ou de fato).

Como dito linhas atrás, a titularidade de direitos emerge da capacidade civil de todos os indivíduos para a prática de certos atos da vida civil. A eventual necessidade de que sejam representados ou assistidos nestes atos, inclusive, não lhes retira a titularidade destes direitos, que continuam sendo seus, e não dos representantes ou dos assistentes. Logo, toda pessoa natural possuiria capacidade de direito.

Por sua vez, a capacidade de exercício diz respeito ao exercício da capacidade civil em relação aos direitos patrimoniais, atribuída a quem tenha um nível mínimo de discernimento. Em tese, é atribuída a todo indivíduo maior de dezoito anos de idade plenamente capaz de exercer diretamente os atos da vida civil, que concentraria, desta forma, a capacidade civil e a capacidade de exercício. Vale destacar que a capacidade de fato não abrange os direitos dito não patrimoniais, que emergem do estado da pessoa humana, a exemplo do direito à identidade pessoal ou ao seu nome, cujo exercício não dependem da capacidade do titular.

É importante destacar que a exigência da capacidade de exercício, no que tange às demandas dos direitos patrimoniais, diante de pessoas que não podem, ou estão impedidas de manifestar vontade, ou porque não tem o necessário discernimento ou compreensão para os atos da vida civil que os vinculam e comprometem os seus patrimônios, leva a considerá-los como incapazes civilmente, com a finalidade de proteção da pessoa. Esta incapacidade nunca deve funcionar como estigma ou discriminação, seja de forma absoluta ou relativa, e em modo taxativo e com interpretação restritiva, atualmente com base na Cláusula Geral da Dignidade da Pessoa Humana, embora, no passado, o valor predominante já fora a preservação dos

interesses dos terceiros que se relacionavam com a pessoa que se pretendia interditar e, também, o intuito punitivo ao diferente.

Após o advento da Lei 13.146/2015<sup>15</sup>, a única hipótese de incapacidade absoluta no ordenamento jurídico brasileiro passou a ser a dos menores de dezesseis anos, *ex vi* o art. 3º do Código Civil de 2002<sup>16</sup>, com sua redação atualizada.

Como hipóteses de incapacidade relativa restaram, após o advento da mesma lei, diante do quanto positivado pelo art. 4º, do CC: os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos; os ébrios habituais e viciados em tóxicos; aqueles que, por causa transitória ou permanente não puderem exprimir sua vontade e os pródigos. A incapacidade relativa não impede que as pessoas pratiquem os atos da vida civil. Tais atos ficam tão-somente dependendo da confirmação de uma outra pessoa (seu assistente) para a sua validade. Esta incapacidade pode ser temporária, a exemplo da maioridade.

A parte do dispositivo que cuida da hipótese de uma pessoa impossibilitada de manifestar sua vontade, sem que sua integridade mental não tenha sido afetada, como os exemplos de pessoas que estejam em estado de coma induzido, ou aquela que esteja sob o efeito de uma anestesia geral ou uma outra que tenha sido alvo de sequestro por um grupo criminoso ou, ainda, alguém que quando sofra, temporariamente, perda do “pleno discernimento” (CC, art. 1860<sup>17</sup>).

Este trecho do artigo é alvo de críticas pela doutrina, por se acreditar que estes indivíduos não poderiam estar no rol dos relativamente incapazes. Tratar-se-ia da estranha hipótese em que a pessoa estaria incapaz sem ser propriamente incapaz. De modo diferente, para o Direito alemão, trata-se de causa transitória da nulidade da declaração de vontade, e não de incapacidade, o que parece ter uma escolha mais adequada.

---

<sup>15</sup> BRASIL, 2015b.

<sup>16</sup> Id, 2002.

<sup>17</sup> BRASIL, 2002.

São Princípios que devem reger as incapacidades, principalmente após a mudança de paradigma: a autonomia<sup>18</sup> e a proteção do vulnerável<sup>19</sup>. A incapacidade significa que a pessoa precisa de ajuda para tomar suas decisões. O papel do curador é justamente ponderar estes dois princípios, ou seja, valorizar a autonomia do curatelado sem descuidar de sua proteção.

Há que se observar que há uma incongruência da legislação no que se refere ao artigo 1550, do CC, parágrafo 2º, CC<sup>20</sup>, que, reza que, no matrimônio, a vontade, na hipótese de pessoa com deficiência mental ou intelectual em idade núbil, poderia ser expressa por meio de seu responsável ou curador; entretanto, o casamento é ato personalíssimo. A vontade do curador não poderia suprir a vontade do nubente, neste ato de natureza pessoal. Outrossim, quanto à escolha do regime de bens e participar de pactos antenupciais, que devem reger as relações econômicas do casal, há o silêncio legislativo e polêmica relacionada ao tema. Há o Substitutivo do PLS 757<sup>21</sup> a respeito, para que o curador possa participar destes.

---

<sup>18</sup> Há uma busca pela valorização da autonomia do indivíduo, que deve, todavia, ser ponderada em consonância com os diferentes patamares vivenciados por cada um dos indivíduos. “Assim, no cenário de um Direito Privado solidário, marcado pelo pluralismo de sujeitos e de normativas jurídicas, é necessário que o julgador promova um verdadeiro diálogo de “fontes de proteção” para estabelecer a tutela do vulnerável no caso concreto. Esse diálogo deve ser direcionado para a concretização dos princípios afirmados na Constituição, como solidariedade e dignidade humana, e a efetivação dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente para a concretização do princípio da fraternidade. Nesse ambiente, a autonomia privada deve ser reforçada como direito sobre decidir a respeito da própria vida. O caso concreto poderá demandar a aplicação de instrumentos legais e internacionais, materiais e processuais, para o reconhecimento e proteção jurídica do vulnerável e da diversidade, procurando afirmar a pessoa na sociedade e não a excluir”. (BRAUNER, D. C. J. *Autonomia Privada e Igualdade Material dos Sujeitos: Vulnerabilidade e Pluralismo Como Proteção da Fraternidade – Rumo à Efetivação do Direito Privado Solidário*. In: BRAUNER, D. C. J. (Aut.); BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L. (Coord.). *Igualdade, Diversidade e Vulnerabilidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021).

<sup>19</sup> “Pode-se definir “vulnerável” como aquele que está sujeito a ser ferido, física ou moralmente, bem como no âmbito econômico e de sua integridade psicológica. Diz-se, também, do lado fraco de um assunto ou de uma questão, e do ponto por onde alguém pode ser ferido ou atacado. No dicionário etimológico, “vulnerar” relaciona-se, ainda, além de ferir, com prejudicar ou ofender. A noção de vulnerabilidade nos remete à figura mitológica de Aquiles, que, segundo a lenda, segurado pelo calcanhar, fora banhado por sua mãe, a Deusa Tétis, no Rio Estige, para o tornar invencível. Assim, o calcanhar seria a sua vulnerabilidade, por onde poderia ser ferido e vencido.

O conceito seria aplicado a determinado grupamento social, conforme sua capacidade de prevenir, resistir e contornar potenciais impactos. Por diversas razões, as pessoas vulneráveis são aquelas que não têm essa capacidade desenvolvida e que, por conseguinte, encontram-se em situação de risco, apresentando maiores chances de se tornarem vítimas de ilícitos civis ou penais. Ressalva-se que não coincidem os conceitos de “vítima” e “vulnerável”, pois, para o último, o dano ainda não ocorreu, estando essa pessoa, porém, exposta a um risco.

No direito francês, há aqueles chamados “maiores protegidos”, os que necessitam ser representados ou assistidos na sua vida jurídica, em razão de uma alteração das suas faculdades mentais, algumas vezes relacionado à idade cronológica. (...) A proteção dos maiores é dispensada pelo que o direito denomina, nos dias de hoje, «direito dos maiores protegidos»: ele concerne essencialmente às pessoas colocadas sob tutela ou curatela, algo que se aproxima do sistema pátrio, especialmente após a edição do Estatuto da Pessoa com Deficiência

Sendo certo que a autonomia comporta graus, por depender de educação, competência cognitiva e contexto social, também a vulnerabilidade há ser considerada para que a proteção necessária ao incapaz na medida da sua necessidade seja alcançada.” (FIGUEIREDO, L. A. V. S. *Responsabilidade civil pelo desamparo aos pais na velhice*. Londrina, PR: Thoth, 2021. pp. 42-43).

<sup>20</sup> BRASIL, 2002.

<sup>21</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 757, de 2015. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo

Assistimos a uma verdadeira reforma na Teoria das Incapacidades pátria em 2015. Será que os operadores do Direito, será que os membros do Ministério Público, forçados sob a égide do CC de 1916<sup>22</sup>, em que se presumia a incapacidade diante da doença, fosse ela a surdo-mudez ou a “loucura de todo o gênero”, já conseguiram se adaptar a este novo sistema e se amoldar a esta nova configuração?

No desenvolver das atividades ministeriais, primeiramente há de se considerar que o indivíduo é capaz, em uma espécie de *in dubio pro facultas*. Ao surgir a lei, entendeu-se e, em alguns contextos ainda se entende, que se gerou desproteção ao incapaz ou ao “portador de deficiência não declarada”. Seria este o melhor entendimento? São inegáveis os avanços do pensamento jurídico neste sentido e das Ciências. E já existem projetos de lei que buscam retroceder em alguns aspectos ao sistema anterior. Acredita-se que, dentro do nosso ordenamento mesmo, já disporíamos de instrumentos, a exemplo da tomada de decisão apoiada, aptos a auxiliar quem de apoio necessite em grau menor do que o de uma curatela. Talvez pequenos ajustes no artigo 4º do Código Civil<sup>23</sup>, por exemplo, já fossem suficientes ao nosso sistema vigente.

E qual seria a responsabilidade do Ministério Público no desenvolvimento desta talvez Nova Teoria das Capacidades no direito pátrio, considerando que uma das hipóteses de sua intervenção no processo civil<sup>24</sup>, seria justamente para a proteção dos interesses dos incapazes? Até onde intervir? Se capaz, e o magistrado encaminha um processo para um membro do MP, deve este se manifestar? Deve este ajuizar qualquer medida em seu favor? Se não há curatela, mas há evidências que alguma doença mental, por exemplo? O que fazer?

---

Civil), para dispor sobre a igualdade civil e o apoio às pessoas sem pleno discernimento ou que não puderem exprimir sua vontade, os limites da curatela, os efeitos e o procedimento da tomada de decisão apoiada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124251>. Acesso em: 27 abr. 2022.

<sup>22</sup> Id, 1916.

<sup>23</sup> BRASIL, 2002.

<sup>24</sup> CPC: Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:

I - interesse público ou social;

II - interesse de incapaz;

III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.

Parágrafo único. A participação da Fazenda Pública não configura, por si só, hipótese de intervenção do Ministério Público (Ibidem).

Discute-se, ainda, se houve omissão do legislador quanto aos meios protetivos de pessoas que não expressam vontade por estarem impossibilitadas e dependerem que terceiros se responsabilizem pela prática de atos patrimoniais, mas também por situações existenciais e pessoais, a exemplo de decisões referentes à saúde que necessitariam de uma melhor regulamentação *de lege ferenda*.

Mesmo após as alterações do estatuto, a teoria das incapacidades existente no ordenamento jurídico brasileiro ainda não representa o ideário de vincular a incapacidade realmente à ausência de discernimento para a prática de atos. Ainda é um sistema que não dá atenção continuada à situação peculiar e especial da saúde mental do indivíduo, eis que não há acompanhamento judicial posterior, à semelhança do que ocorre no Direito francês, por exemplo, necessitando o juiz ser provocado, por um interessado, para agir<sup>25</sup>. Neste aspecto, ainda se vislumbra espaço para melhora. Tais ideias parecem bem interessantes e poderiam funcionar como hipótese, no sistema pátrio<sup>26</sup>.

## **2 A TOMADA DE DECISÃO APOIADA COMO INSTRUMENTO DE AFIRMAÇÃO PENSADO PARA POTENCIALIZAR A CAPACIDADE CIVIL DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA**

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Pessoa com deficiência, em ruptura com o modelo médico, partiu da palavra de ordem *nothing about us without us*, em abandono às políticas de cunho tutelar e assistencialista, que impunham às pessoas com deficiência a qualidade de meros coadjuvantes nas questões que lhes concerniam diretamente.

As decisões referentes à pessoa com deficiência eram, até então, tomadas por seus pais, demais familiares, amigos e simpatizantes que, embora com boas intenções, acabavam por cometer equívocos, geralmente lastreados em cuidados meramente assistenciais.

<sup>25</sup> SOUSA, I. A. Estatuto da Pessoa com deficiência: curatela e saúde mental. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. pp. 360-1.

<sup>26</sup> Como leciona Paulo Lôbo, "A história da loucura é marcada por abusos e intrusões na autonomia das pessoas. O comportamento social, político ou ético desviante não significa deficiência ou enfermidade mental, mas exercício livre de escolhas, ainda que colidam com as que dominam na sociedade. Em verdade, as grandes mudanças sociais e os avanços do conhecimento foram provocados por pessoas que desviaram dos comportamentos e valores comuns" (LÔBO, P. Direito civil – volume 1; parte geral. 10 ed. São Paulo: Saraiva educação, 2021. pp. 265-9).

A participação da pessoa com deficiência nesse processo decisório é assunto que está na ordem do dia, cabendo aos Estados partes a adoção de comportamento positivo, no sentido de contemplarem, em âmbito doméstico, mecanismos jurídicos para que as pessoas com deficiência possam exercer seus direitos e cumprir seus deveres em condições de igualdade com as demais pessoas, conforme determina o art. 12 da CDPD.

No Brasil, o mecanismo adotado foi o da tomada de decisão apoiada, trazido pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência<sup>27</sup>, que alterou o Título IV do Livro IV da Parte Especial do Código Civil<sup>28</sup>, que passa a denominar Da Tutela, da Curatela e Da Tomada de Decisão Apoiada, acrescentando-lhe o Capítulo III – Da Tomada de Decisão Apoiada, composto pelo novo art. 1.783-A.

Topograficamente, o capítulo da Tomada de Decisão Apoiada sucede ao da curatela no Código Civil<sup>29</sup>, o que permite concluir tratar-se de ferramenta protetiva posta à disposição da pessoa em situação de vulnerabilidade, diante de uma restrição intelectual, sensorial ou física, consideradas as barreiras que obstruem sua participação plena e efetiva na sociedade<sup>30</sup>.

O *caput* do art. 1.783-A do Código Civil<sup>31</sup> define a tomada de decisão apoiada como sendo o processo pelo qual a pessoa com deficiência elege pelo menos duas pessoas idôneas, com as quais mantenha vínculos e que gozem de sua confiança, para prestar-lhe apoio na tomada de decisão sobre atos da vida civil, fornecendo-lhes os elementos e informações necessários para que possa exercer sua capacidade.

O objeto da tomada de decisão apoiada não se confunde com o da tutela e da curatela, que se destinam à regência de pessoas incapazes.

A incapacidade de que cuida a tutela decorre da tenra idade da pessoa, menor de 18 anos e que não esteja sob o poder familiar dos pais; já a curatela cuida da incapacidade de quem, sendo maior, está impossibilitado de reger, por si mesmo,

---

<sup>27</sup> BRASIL, 2015b.

<sup>28</sup> Id, 2002.

<sup>29</sup> BRASIL, 2002.

<sup>30</sup> GURGEL, F. P. A. A eficácia prática da tomada de decisão apoiada. Tese de doutorado defendida na Pontifícia Universidade de São Paulo. São Paulo: 2019. p. 64.

<sup>31</sup> BRASIL, op. cit.

assuntos patrimoniais<sup>32</sup>.

Se a pessoa estiver em gozo de plena capacidade civil, não deverá ser deferida a curatela, mas a tomada de decisão apoiada. A curatela é imposta, ao passo que a tomada de decisão apoiada é proposta, porquanto depende de manifestação da própria pessoa com deficiência; se a tutela e a curatela pressupõem a incapacidade de fato da pessoa vulnerável, seja em razão da tenra idade ou devido ao pouco ou nenhum discernimento, a tomada de decisão apoiada, por seu turno, pressupõe a capacidade de fato da pessoa a ser apoiada, pois é ela, pessoalmente e com exclusividade, quem terá legitimidade processual para requerer tal medida.

“APELAÇÃO CÍVEL. INTERDIÇÃO. CAPACIDADE CIVIL. EXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. TOMADA DE DECISÃO APOIADA. DESCABIMENTO, NO CASO. 1. No caso, deve ser mantida a sentença de improcedência do pedido de interdição, porquanto a prova pericial atesta a capacidade do réu para a prática dos atos da vida civil. 2. Considerando que a legitimidade para requerer a tomada de decisão apoiada é exclusiva da pessoa a ser apoiada (inteligência do art. 1.783-A do CCB), não possui a apelante legitimidade ativa para requerê-lo, sopesado que o réu é pessoa capaz. APELAÇÃO DESPROVIDA”. (TJ/RS, 8ª C. Civ., AC 0425884-97.2016.8.21.7000, Rel. Ricardo Moreira Lins Pastl, j. em 09.03.2017).

A natureza da tomada de decisão apoiada é de negócio jurídico gratuito, plurilateral, solene, personalíssimo, com ou sem prazo determinado, em que o interesse da pessoa com deficiência apoiada e dos dois ou mais apoiadores convergem para um objetivo comum, que é a preservação da livre manifestação de vontade da pessoa apoiada.

Diferentemente do que ocorre na curatela e na tutela, os apoiadores não representam ou assistem a pessoa do apoiado. Sua atividade é a de coadjuvante na tomada de decisões, cujos controle e protagonismo concentram-se na pessoa apoiada<sup>33</sup>.

O termo de compromisso dos apoiadores em relação à pessoa apoiada deve ser tomado no bojo de um processo judicial de jurisdição voluntária, com intervenção

<sup>32</sup> GOMES, O. Direito de família. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. p. 436.

<sup>33</sup> ROSENVALD, N. A tomada de decisão apoiada. In: PEREIRA, R. C.; DIAS, M. B. (Coords.). Famílias e sucessões: polêmicas, tendências e inovações. Belo Horizonte: IBDFAM, 2018. p. 520.

obrigatória do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, mesmo não havendo discussão sobre direitos de incapazes.

”AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ESCRITURA PÚBLICA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. TOMADA DE DECISÃO APOIADA. O AUTOR SUPOSTAMENTE VULNERÁVEL, MAS NÃO INCAPAZ, EM PRINCÍPIO. A TOMADA DE DECISÃO APOIADA DEVE SER COMPREENDIDO COMO INSTRUMENTO DE APOIO PARA O EXERCÍCIO DA CAPACIDADE DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, E NÃO LIMITADOR DE SUA AUTONOMIA E LIBERDADE. A ELE DEVE SER GARANTIDO O PLENO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. RECOMENDAÇÃO A OBSERVANCIA AO ART. 1.783-A, § 3º, DO CPC/2015 [Sic.], COM A OUVIDA DA EQUIPE MULTIDISCIPLINAR E O MINISTÉRIO PÚBLICO ANTES DE SE PRONUNCIAR SOBRE O PEDIDO DE TOMADA DE DECISÃO APOIADA. RECURSO PROVIDO”. (TJ/PR, 5ª C. Civ., Proc. 0006010-44.2020.8.16.0000-Curitiba, Rel. Nilson Mizuta, j. 20.07.2020).

Apesar das críticas que recaem sobre a obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público no processo de tomada de decisão apoiada, a falta de sua intimação é causa de nulidade, conforme já se decidiu<sup>34</sup>.

A pessoa com deficiência e os apoiadores peticionarão conjuntamente ao juízo competente, apresentando termo em que constem os limites do apoio a ser oferecido e os compromissos dos apoiadores, inclusive o prazo de vigência do acordo e o respeito à vontade, aos direitos e aos interesses da pessoa que devem apoiar (CC<sup>35</sup>, art. 1.783-A, § 1º).

O Juízo com competência absoluta material para processar e julgar o pedido de tomada de decisão apoiada é o das varas de família, onde houver.

A petição inicial, que deverá preencher os requisitos previstos no art. 321 do

<sup>34</sup> “Recurso de Apelação. Processo Civil. Direito de Família. Tomada de Decisão Apoiada. Lei n. 13.146/2015, que alterou o art. 1.783-A do Código Civil Brasileiro. Necessidade de observância ao procedimento legalmente previsto. Pleito do órgão ministerial que restou ignorado pelo juízo de origem. Ausência de laudo de equipe multidisciplinar, bem como de oitiva do apoiado e seus apoiadores. Inteligência do art. 1.783-A, § 3º do Código Civil. Erro in procedendo. Reconhecimento da nulidade e determinação de retorno dos autos à primeira instância, a fim de seguir o adequado rito. Recurso conhecido e provido (ALAGOAS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível n. 0700580-87.2018.8.02.0046. Relator: Celyrio Adamastor Tenório Accioly. Maceió, 22 de novembro de 2018. Disponível em: <https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661108721/apelacao-apl-7005808720188020046-al-0700580-8720188020046>. Acesso em: 24 abr. 2022).

<sup>35</sup> BRASIL, 2002.

CPC<sup>36</sup>, deverá vir acompanhada do termo em que constem os limites do apoio a ser oferecido e os compromissos dos apoiadores, inclusive o prazo de vigência do acordo e o respeito à vontade, aos direitos e aos interesses da pessoa que devem apoiar

A lei não exige que o acordo indique termo final de vigência, embora nada impeça sua inserção.

Na específica situação em que o beneficiário do apoio esteja indevidamente sob curatela, com base nas normas materiais anteriores à LBI<sup>37</sup>, será possível que o requerimento inaugural seja judicialmente apresentado por um familiar, ou mesmo pelo curador da pessoa a ser apoiada, sem prejuízo de ela própria requerer a providência ao juízo onde tramitou o processo de curatela<sup>38</sup>.

Após ouvido o Ministério Público, constitui etapa obrigatória do procedimento de tomada de decisão apoiada a oitiva da pessoa apoiada e dos apoiadores pelo juiz, que deverá estar assistido por equipe multidisciplinar (CC, art. 1.783-A, § 3º<sup>39</sup>).

Constatando que o termo de apoio atende aos interesses da pessoa com deficiência, o juiz proferirá decisão homologatória. Daí em diante, a decisão tomada pela pessoa apoiada terá validade e efeitos sobre terceiros, sem restrições, desde que esteja inserida nos limites do apoio acordado (CC, art. 1.783-A, § 4º<sup>40</sup>).

O termo de apoio poderá contemplar atos da vida civil, tanto de natureza existencial (envolvendo direitos da personalidade), como patrimonial.

Diferentemente, a Lei Brasileira de Inclusão<sup>41</sup> restringiu a extensão objetiva da curatela aos atos de natureza patrimonial e negocial, permanecendo a autonomia da pessoa com deficiência para a prática de atos de natureza existencial, como o direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto, conforme dispõe o art. 85, § 1º.

---

<sup>36</sup> BRASIL, 2015a.

<sup>37</sup> Id, 2015b.

<sup>38</sup> ROSENVALD, 2018. p. 531.

<sup>39</sup> BRASIL, 2002.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> BRASIL, 2015b.

O § 6º prevê a hipótese de haver divergência entre a pessoa apoiada e um dos apoiadores a respeito da prática de algum negócio jurídico compreendido no termo de apoio, cuja prática possa trazer risco ou prejuízo relevante à pessoa apoiada. Neste caso, deverá o juiz, ouvido o Ministério Público, decidir sobre a questão.

Embora a norma do § 9º empregue o verbo solicitar, a pessoa com deficiência tem o direito potestativo de requerer a rescisão unilateral do acordo de apoio a qualquer tempo. Para tanto, não se faz necessária a apresentação de justificativa ao Juízo, que deverá apenas observar se sua vontade é externada de maneira válida, não lhe cabendo adentrar no mérito da manifestação volitiva.

Diferentemente, se a solicitação partir de um dos apoiadores, seu desligamento está condicionado à manifestação do juiz (§ 10).

Se a pessoa com deficiência perder a capacidade durante a vigência do termo de apoio, a tomada de decisão apoiada deverá ser extinta e concomitantemente ser requerida a curatela do agora incapaz.

### **3 TOMADA DE DECISÃO APOIADA E PESSOA IDOSA**

Com o avanço das conquistas médicas e tecnológicas hodiernas e o próprio desenvolvimento da biomedicina, aliado ao decréscimo das taxas de mortalidade e de natalidade, observou-se o fenômeno do envelhecimento da população mundial, de forma que as pessoas, cada vez mais, têm vivido ao redor do globo terrestre.

No Brasil<sup>42</sup>, por exemplo, foram constatadas mudanças substanciais na população em 2019, tendo a longevidade chegado aos 76,6 anos, sendo percebido um salto de 31.1 anos em relação aos valores registrados na década de 1940. Para as mulheres, a longevidade saltou para 80,1 anos e, para os homens, para 73,1 anos de idade. De acordo com projeções e estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o envelhecimento populacional é evidente em quaisquer dos cenários projetados. Em 2.100, a proporção de idosos, que em 2010 era de 7,3%, pode

---

<sup>42</sup> IBGE. Em 2019, Expectativa de vida era de 76,6 anos. Agência IBGE Notícias. 26 de nov. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acesso em: 27 abr. 2022.

chegar a 40,3%, enquanto o percentual de jovens (com menos de 15 anos) pode cair de 24,7% para 9%<sup>43</sup>.

Diante deste fato social relevantíssimo, qual seja, o envelhecimento populacional, imprescindível que o Direito possa albergar as situações e fatos novos, que envolvem pessoas idosas nas relações existenciais e patrimoniais, a fim de tutelar e resguardar direitos de pessoas consideradas vulneráveis em razão das próprias fragilidades e decadências físicas e cognitivas decorrentes do tempo. Assim, observa-se que, com o passar dos anos, os sistemas jurídicos, nos planos internacional e nacional, passaram a reconhecer a pessoa idosa como titular de direitos, digna de especial proteção em seus direitos fundamentais.

No âmbito internacional, a Convenção Interamericana de Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas<sup>44</sup>, de 2015, reconheceu a existência de direitos humanos e liberdades fundamentais das pessoas idosas, da mesma forma que das demais pessoas, sendo a dignidade e a igualdade corolários que permeiam todo o diploma legal internacional.

A promoção, a proteção, o reconhecimento e o pleno gozo e exercício, em condições de igualdade, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais do idoso, a fim de contribuir para a sua plena inclusão, integração e participação na sociedade, constituíram-se como objetivos da convenção referida. Saliente-se que, apesar de o Brasil haver assinado o mencionado documento internacional, na condição de Estado-parte, ainda não o ratificou, de forma que o texto<sup>45</sup> não foi incorporado ao ordenamento jurídico nacional com o *status* de norma constitucional, tal como prevê o parágrafo 2º, do artigo 5º, da CF/88<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> IPEA. Projeções indicam aceleração do envelhecimento dos brasileiros até 2100. 13 de out. 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38577](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38577). Acesso em: 27 abr. 2022.

<sup>44</sup> Vide a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos *Direitos Humanos dos Idosos*. Aprovada em 15 de junho de 2015, em sessão plenária da Organização dos Estados Americanos – OEA. Disponível em: [https://www.oas.org/en/information\\_center/default.asp](https://www.oas.org/en/information_center/default.asp). Acesso em: 27 abr. 2022.

<sup>45</sup> Encontra-se em tramitação o Projeto de Decreto Legislativo 863/2017 que tem como escopo a ratificação da Convenção pelo Estado Brasileiro. Atualmente o projeto está no aguardo da entrada em pauta de votações no Plenário da Câmara de Deputados (BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 863/2017. Aprova o texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, concluída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebrada em Washington, em 15 de junho de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2164910>. Acesso em: 27 abr. 2022).

<sup>46</sup> BRASIL, 1988.

Em âmbito constitucional, a Constituição Cidadã de 1988, elencou como um de seus fundamentos, a dignidade da pessoa humana, tendo a pessoa idosa recebido a especial e integral proteção pela família, pela sociedade e pelo Estado, na forma delineada no artigo 230. Ademais, como um dos objetivos fundamentais da República Brasileira, estabeleceu-se a promoção do bem de todos, sem quaisquer preconceitos e discriminações, inclusive decorrentes da idade <sup>47</sup>.

O Estatuto da Pessoa Idosa<sup>48</sup>, por sua vez, reconheceu às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, proteção integral, como sujeitos de direitos fundamentais inerentes à pessoa humana<sup>49</sup>. Nesse diapasão, o direito ao envelhecimento foi reconhecido como um direito personalíssimo e sua proteção um direito social, cabendo, portanto, ao Estado garantir às pessoas idosas a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas públicas que permitam um envelhecimento saudável e em condições dignas de sobrevivência<sup>50</sup>.

A despeito do envelhecimento saudável e ativo constituir-se como meta e sonho de todos, afinal todos querem envelhecer de forma ativa e em plenas condições para a tomada de decisões em sua vida, sabe-se que com o decorrer do tempo, a vida de uma pessoa traz-lhe, naturalmente, consequências várias, tais como fragilidades, vulnerabilidades e até incapacidades, situações que demandam uma especial proteção e garantia de direitos.

Frise-se, porém, que a idade avançada, por si só, nada tem que ver com a (in)capacidade de direito ou de fato da pessoa idosa. Idade e incapacidade, portanto, não são sinônimos ou associados. Ao contrário, a pessoa idosa mantém preservada, *in tottum*, a sua capacidade de direito. Ademais, o exercício da autonomia de sua vontade e da liberdade para a escolha e a tomada de suas próprias decisões, em todas as esferas de sua vida, constituem-se como direitos fundamentais garantidos pelo próprio Estatuto

---

<sup>47</sup> Nesse sentido, o artigo 3º, IV, da CF/88, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

<sup>48</sup> BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

<sup>49</sup> Nos termos do art. 2º, do Estatuto do Idoso, “O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (Ibidem).

<sup>50</sup> Vide o artigo 8º, do EI (Ibidem).

da Pessoa Idosa<sup>51</sup>. Ressalte-se que eventuais vulnerabilidades que venham a lhe atingir, decorrentes da idade, não são consideradas, necessariamente, como hipóteses para a declaração de sua incapacidade relativa por meio de um processo de curatela.

Como visto nos tópicos anteriores deste trabalho, após a revisão da Teoria das (In)capacidades e a introdução de nova redação aos artigos 3º e 4º, do Código Civil Brasileiro, podem ser declarados relativamente incapazes para o exercício dos atos da vida civil os maiores de 16 e menores de 18 anos, os ébrios habituais, os toxicômanos, os pródigos e a pessoa que, por causa transitória ou permanente, não puder exprimir sua vontade (art. 4, III, CCB<sup>52</sup>).

No que tange à última causa referida, pode-se afirmar que o parâmetro para aferir a incapacidade civil relativa, pois relaciona-se à análise da possibilidade de que a pessoa possa exprimir sua vontade e anseios no exercício dos atos da vida civil. No ponto que nos toca, qual seja, o da pessoa idosa, não se há de falar em incapacidade de ancião, tão somente por conta de avançada idade. Se puder a pessoa idosa exprimir sua vontade e seus desejos, de forma que possa ser compreendida (mesmo com alguma dificuldade), permanece capaz para o exercício de todos os atos da vida civil. Essa é, portanto, a regra.

Ressalte-se, porém, que, se durante a velhice, restar verificada hipótese de impossibilidade de expressão da vontade, de forma plena ou parcial, necessária será a aplicação de mecanismos de proteção ao idoso, sendo a curatela, por exemplo, um dos caminhos a serem trilhados. Na ação de curatela, na forma preconizada na legislação pátria atual, existe, em verdade, a substituição da vontade da pessoa idosa curatelada, a qual vem a ser assistida em determinados e específicos atos de natureza patrimonial ou negocial da vida civil, por curador/es nomeado/s pelo Poder Judiciário. A despeito de o curatelado encontrar-se protegido, já que a curatela deve ser proporcional às necessidades e às condições pessoais de cada um, verdade é que a vontade do curatelado resta substituída pela do/s curador/es, havendo expressivo impacto em sua autonomia da vontade.

---

<sup>51</sup> BRASIL, 2003.

<sup>52</sup> Id, 2002.

Ocorre, entretanto, que, em muitas situações, a pessoa idosa capaz apresenta vulnerabilidades que não lhe permitem, com a devida certeza ou segurança, a tomada de decisões sobre atos da vida civil. Essas situações são bastante comuns em atos relacionados à esfera patrimonial, como na compra e venda de bens imóveis, na celebração de contratos, e em atos relativos ao plano existencial (decisão acerca de tratamento médico ao qual deve ser submetido, dúvidas acerca da organização de atividades do dia a dia e da rotina da casa). Assim, a despeito de possuir capacidade para o exercício de atos da vida civil, necessita o idoso de um apoio, que possa lhe auxiliar na tomada de decisões mais seguras e claras.

Nesse diapasão, a tomada de decisão apoiada - TDA, prevista no artigo 1783-A, do Código Civil de 2002<sup>53</sup>, introduzida pela Lei Brasileira de Inclusão<sup>54</sup>, ao nosso sentir (e conforme doutrinadores de escol), constitui-se como um mecanismo extremamente eficaz para garantir ao idoso a preservação do seu poder de decisão e da sua autonomia na prática dos atos de sua vida.

A despeito de o instrumento da tomada de decisão apoiada haver sido inicialmente delineado para a pessoa com deficiência, não se pode olvidar que a sua utilização pode ser ampliada tranquilamente para o âmbito da pessoa idosa que apresente fragilidades e/ou vulnerabilidades quando do exercício de atos da vida civil. Tudo isso porque, assim como a pessoa com deficiência, que é plenamente capaz, mas que precisa de usar mecanismos que lhe permitam ultrapassar barreiras socioambientais existentes para o exercício de iguais oportunidades com os demais, o idoso também pode encontrar obstáculos decorrentes da idade e da condição pessoal que, naturalmente, lhe geram certo comprometimento em sua capacidade para decidir, com segurança, acerca de atos da vida civil. A vulnerabilidade, pois, é fator de identificação que permeia esses grupos de pessoas idosas e com deficiência, sendo a tomada de decisão apoiada mecanismo de salvaguarda para o pleno exercício da capacidade civil e o alcance da dignidade da pessoa humana<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> BRASIL, 2002.

<sup>54</sup> Id, 2015b.

<sup>55</sup> A partir da nova releitura do direito civil, com o advento da Constituição Cidadã de 1988, dúvidas não há de que a pessoa humana passou a ser o centro das relações jurídicas, tendo o princípio da dignidade da pessoa humana alcançado patamar para a interpretação e para guiar a aplicação das demais leis. Nesse diapasão, as pessoas vulneráveis, tais como idosos e com deficiência, receberam

Em verdade, a pessoa idosa que vem a ser apoiada por, ao menos, duas pessoas idôneas com as quais mantenha vínculos e gozem da sua confiança, para o fornecimento de elementos e informações necessários à tomada de decisões sobre atos de sua vida civil, mantém, sem sombra de dúvidas, o protagonismo da sua vida, a independência, a liberdade, a autonomia da vontade e a própria dignidade como ser humano. Os apoiadores funcionam, pois, como pessoas que ajudarão o longo, em prazo a ser previamente delineado no termo, a decidir de uma forma mais segura e informada. Jamais existirá substituição da vontade da pessoa idosa, tampouco transferência de poderes para a realização de quaisquer desses atos. A autodeterminação da pessoa idosa é plenamente preservada, portanto.

A tomada de decisão apoiada é mecanismo de salvaguarda à pessoa idosa vulnerável permitindo que ela deixe de manter uma posição passiva e passe a exercer um papel ativo na comunidade. Retira, sobremaneira, a cômoda e recorrente cena de invisibilidade e incapacidade do idoso, que, muitas vezes, vinha sendo tratado como mero objeto e, não, como sujeito de direitos.

Nessa mesma linha de intelecção, Nelson Rosenvald<sup>56</sup> leciona que a capacidade se constitui como um direito fundamental do ser humano e elenca o idoso como legitimado ativo para postular a medida em razão de ser pessoa que possui uma ‘vulnerabilidade potencializada’. Esclarece que a legitimidade persiste, ainda que não se trate de pessoa idosa com qualquer tipo de deficiência intelectual, psíquica ou física. Joyceane Bezerra de Menezes<sup>57</sup>, da mesma forma, entende viável a aplicação da TDA às pessoas idosas, por serem sujeitos que ainda possuem a capacidade civil, mas que, em virtude de dificuldades intelectuais específicas, necessitariam de um apoio mais objetivo.

---

especial proteção no texto constitucional, especialmente ao estabelecer, como um dos objetivos, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de raça, sexo, cor, idade e quaisquer outra forma de discriminação (BRASIL, 1988, Art. 3, IV).

<sup>56</sup> Nelson Rosenvald in IRDCIVIL. Webinar Inaugural: Tomada de Decisão Apoiada nos 5 anos do EPD, com Nelson Rosenvald. YouTube. 1h10m59s. 26 ago. 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=mkWUuiLMig&ab\\_channel=IRDCivIlstitutoRondoniensedireitoCivil](https://www.youtube.com/watch?v=mkWUuiLMig&ab_channel=IRDCivIlstitutoRondoniensedireitoCivil). Acesso em: 27 abr. 2022.

<sup>57</sup> MENEZES, J. B. Tomada de Decisão Apoiada e sua Correlação com Institutos Afins. In: HIRONAKA, G. M. F. N.; SANTOS, R. B. (Coords.). Direito Civil: Estudos - Coletânea do XV Encontro dos Grupos de Pesquisa - IBDCIVIL. São Paulo: Blucher, 2018. pp. 83-102.

De acordo com o artigo 1783-A, do Código Civil<sup>58</sup>, a tomada de decisão apoiada deve ser postulada pela própria pessoa com deficiência, a qual deverá indicar, ao menos, dois apoiadores de sua confiança. No caso da pessoa idosa que apresente fragilidades e/ou vulnerabilidades, a regra da legitimidade exclusiva persiste, descabendo que a medida venha ser requerida por pessoa diversa do idoso. Esse tem a liberdade para postular o mecanismo de apoio, na medida em que sinta a necessidade como forma de auxílio em decisões de sua vida privada.

Frise-se que descabe ao Ministério Público o ajuizamento da Tomada de Decisão Apoiada em favor da pessoa idosa, vez que a medida alberga interesses de pessoa capaz para os atos da vida civil<sup>59</sup>. Não se trata, *a priori*, de idoso que se encontra em situação de risco, a qual demande a atuação ministerial por meio da aplicação de medidas de proteção, na forma preceituada nos artigos 43 e 74, do Estatuto da Pessoa Idosa<sup>60</sup>. Nessa esteira, o artigo 74, do Estatuto da Pessoa Idosa, especificamente no inciso II, elenca hipóteses exemplificativas de promoção e acompanhamento de ações judiciais pelo *Parquet* para fins de tutela de direitos fundamentais do idoso. A melhor doutrina tem entendido que apenas cabe a legitimidade ativa ministerial quando a pessoa idosa se encontrar em situação de risco pessoal e/ou social ou quando presente o interesse público<sup>61</sup>. Assim, no caso da Tomada de Decisão Apoiada, mister se faz que a pessoa idosa seja assistida por advogado ou pela Defensoria Pública, para fins de ajuizamento da medida.

Ainda resta solevar o importante papel do Ministério Público no âmbito da Tomada de Decisão Apoiada. A intervenção ministerial tem como escopo, sem sombra de dúvidas, permitir a manutenção do poder de autodeterminação e a liberdade da pessoa idosa a ser apoiada, devendo ser garantido, no acordo apresentado para fins de

---

<sup>58</sup> BRASIL, 2002.

<sup>59</sup> Sobre o assunto, Joyceane Bezerra Pinheiro manifesta-se pela falta de legitimidade do Ministério Público para a propositura da TDA (Ibidem).

<sup>60</sup> Nos termos do Art. 43, da Lei n. 10741/2003, "As medidas de proteção ao idoso são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados: I – por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; II – por falta, omissão ou abuso da família, curador ou entidade de atendimento; III – em razão de sua condição pessoal. Já o artigo 74, II, dispõe que "Compete ao Ministério Público: (...); II – promover e acompanhar as ações de alimentos, de interdição total ou parcial, de designação de curador especial, em circunstâncias que justifiquem a medida e oficiar em todos os feitos em que se discutam os direitos de idosos em condições de risco; (...)" (BRASIL, 2003).

<sup>61</sup> Nesse sentido, vide FREITAS JÚNIOR, R. M. Direitos e Garantias do Idoso. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 25.

homologação judicial, o respeito à vontade, aos direitos e aos interesses da pessoa que deve ser apoiada.

No procedimento judicial, as oitivas do apoiado, dos apoiadores, da equipe multidisciplinar e do Ministério Público são indispensáveis para a apreciação do pedido pelo juiz. Nessa esteira, importante que o órgão ministerial, na condição de fiscal da ordem jurídica e diante do caso concreto, manifeste-se a favor ou contra a medida postulada, observando, antes de tudo, ser a medida da Tomada de Decisão Apoiada, a mais apropriada ou não, para a proteção dos direitos fundamentais à liberdade, à capacidade e à autonomia da vontade da pessoa idosa a ser apoiada<sup>62</sup>. A idoneidade dos apoiadores eleitos, as condições para o exercício do apoio pleiteado e a conformidade das cláusulas apresentadas com as normas vigentes são questões que merecem atenção redobrada.

Não se olvide, outrossim, que poderá ser o *Parquet* acionado<sup>63</sup>, através do oferecimento de uma denúncia (notícia de fato), pela pessoa apoiada ou por terceiro, acaso se constate negligência, pressão indevida ou inadimplência das obrigações assumidas pelo(s) apoiador(es). Em caso de discordância de opiniões entre o idoso apoiado e seus apoiadores, em negócio jurídico que possa trazer risco ou prejuízo relevante, também será instado a se manifestar o órgão ministerial.

Questão interessante coloca-se quando da análise de situação corriqueira, verificada, muitas vezes, na intervenção ministerial em processos de curatela. Se no curso de uma ação de curatela de pessoa idosa, por exemplo, o *Parquet*, ao ser instado a se manifestar, verificar que o curatelando é pessoa que mantém preservada a sua capacidade de expressão de vontade e anseios para os atos da vida civil, imperioso será rechaçar a curatela, vez que violadora de direitos fundamentais do idoso.

Por outro lado, se entender o promotor de justiça ser a TDA a medida mais eficaz para salvaguardar a liberdade, a autonomia da vontade e a dignidade do curatelando, para o exercício de sua capacidade civil, poderá, tranquilamente, manifestar-se no sentido de que seja viabilizada a escuta do curatelando acerca da

<sup>62</sup> Segundo o § 3º, do artigo 1783-A, da LBI: “Antes de se pronunciar sobre o pedido de tomada de decisão apoiada, o juiz, assistido por equipe multidisciplinar, após oitiva do Ministério Público, ouvirá pessoalmente o requerente e as pessoas que lhe prestarão apoio” (BRASIL, 2015b).

<sup>63</sup> Conforme o parágrafo 7º, do Art. 1783-A, do CCB (Id, 2002).

possibilidade de conversão do feito em Tomada de Decisão Apoiada. Inviável será a mera conversão, *ex officio*, do pedido inicial de curatela de pessoa idosa em termo de decisão apoiada pelo Poder Judiciário<sup>64</sup>. Tudo isso, porque tal entender desvirtuaria, a nosso ver, as finalidades dos institutos protetores envolvidos e violaria a própria autonomia da vontade da pessoa que postula o apoio. Sendo a Tomada de Decisão Apoiada de natureza personalíssima, imprescindível a participação ativa da pessoa a ser apoiada. Caberia ao *Parquet*, em tal situação, manifestar-se contrariamente ao pedido de curatela e pela recomendável intimação do próprio curatelando idoso, para, querendo, exercer a opção pela transformação do procedimento de curatela em tomada de decisão apoiada. Nessa hipótese, necessária seria a apresentação do termo respectivo pela pessoa idosa e apoiadores e a observância de todas as formalidades previstas no artigo 1783-A, do Código Civil<sup>65</sup>.

## CONCLUSÕES

No que pertine à Teoria das Incapacidades, no sistema pátrio, conclui-se que, apesar dos inegáveis avanços pós-estatuto, ainda não se conseguiu desvincular a incapacidade realmente à ausência de discernimento para a prática de atos. O sistema poderia, *de lege ferenda*, dar uma atenção continuada à situação peculiar e especial da saúde mental do indivíduo, com um acompanhamento judicial posterior. A busca pela autonomia da pessoa humana deve sempre ser buscada, protegendo-se aquele que apresente vulnerabilidade na medida em que ele necessite desta ajuda, deste cuidado, seja por meio de institutos de apoio, como a curatela ou por meio da tomada de decisão apoiada ou por outro meio que lhe possibilite a alcance da isonomia com aquele que não apresenta vulnerabilidade.

Prevista no art. 1.783-A do CC, a Tomada de Decisão Apoiada é mais uma ferramenta protetiva posta à disposição da pessoa em gozo de plena capacidade civil, porém em situação de vulnerabilidade, diante de uma restrição intelectual, sensorial ou física, consideradas as barreiras que obstruem sua participação plena e efetiva na

---

<sup>64</sup> MENEZES, 2018.

<sup>65</sup> BRASIL, 2002.

sociedade, bastando eleger pelo menos duas pessoas idôneas, com vínculos e que gozem da confiança, para prestar apoio à pessoa sobre atos da vida civil, fornecendo-lhes os elementos e informações necessários para que possa exercer sua capacidade. Seu objeto não se confunde com o de outros institutos protetivos, que se destinam à regência de pessoas incapazes, por fator etário ou, sendo maiores, estariam impossibilitados de regerem, por si mesmos, assuntos patrimoniais. Depende, outrossim, de manifestação da própria pessoa com deficiência, como regra, pois é ela, pessoalmente e com exclusividade, quem terá legitimidade processual para requerer tal medida. O termo de compromisso dos apoiadores em relação à pessoa apoiada deve ser tomado no bojo de um processo judicial de jurisdição voluntária, com intervenção obrigatória do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica, mesmo não havendo discussão sobre direitos de incapazes, sendo a falta de sua intimação causa de nulidade. O termo de apoio poderá contemplar atos da vida civil, tanto de natureza existencial, como patrimonial. Ademais, pode-se requerer a rescisão unilateral do acordo de apoio a qualquer tempo, sem a necessidade de apresentação de justificativa ao Juízo.

Diante de tudo quanto exposto e se levando em consideração que a população brasileira envelhece a cada dia e que, muitas vezes, o envelhecimento traz consigo vulnerabilidades, a tomada de decisão apoiada constitui-se como mecanismo de apoio que tem um viés libertador na vida dos longevos. A liberdade constitui-se como bem maior, pois abre portas e oportunidades e não deixa que a pessoa deixe de sonhar e de acreditar na vida e nas diversas possibilidades que ela lhe oferece.

Permitir à pessoa idosa manter a sua liberdade de escolha e a autonomia de sua vontade, no exercício dos atos da vida civil, contando com o auxílio de pessoas que são de sua confiança e com as quais possua vínculos, nada mais é do que lhe permitir a continuar a sonhar e a voar, com suas próprias asas, em busca da felicidade e da concretude da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Tribunal de Justiça (3ª Câmara Cível). **Apelação Cível n. 0700580-87.2018.8.02.0046**. Recurso de apelação. Processo civil. Direito de família. Tomada de decisão apoiada. Lei nº 13.146/2015, que alterou o art. 1.783-a do código civil

brasileiro [...]. Rel.: Des. Celyrio Adamastor Tenório Accioly. Maceió, 22 nov. 2018. Disponível em: <https://tj-al.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661108721/apelacao-apl-7005808720188020046-al-0700580-8720188020046>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ALBUQUERQUE, C. M. O. Breves apontamentos sobre o Estatuto da Pessoa com Deficiência: Uma Revolução na Teoria das Incapacidades Clássica. **Revista IBDFAM: Família e Sucessões**, Belo Horizonte, v. 43, jan./fev., 2021.

ANDRADE, N. M. S.; VIANA, V. C. Tomada de Decisão Apoiada: a possibilidade de responsabilizar civilmente o apoiador à luz do princípio da boa-fé objetiva. **Revista Científica da Academia Brasileira de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, 2020. Disponível em: <https://abdc.emnuvens.com.br/abdc/article/view/45>. Acesso em: 11 abr. 2022.

BATTEUR, A. **Droit des personnes, des familles et des majeurs protégés**. 8. ed. LGDJ: Issy les Moulineaux, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm). Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de Agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.146 de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 27 de abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 757, de 2015**. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para dispor sobre a igualdade civil e o apoio às pessoas sem pleno discernimento ou que não puderem exprimir sua vontade, os limites da curatela, os efeitos e o procedimento da tomada de decisão apoiada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124251>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PDC 863/2017**. Aprova o texto da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, concluída no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), celebrada em Washington, em 15 de junho de 2015. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=216491>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa. **Curatela e Tomada de Decisão Apoiada: vamos falar sobre isso? Perguntas mais frequentes sobre Direitos das Pessoas Idosas**. Campanha de Conscientização dos Direitos da Pessoa Idosa – SNDPI. Brasília, DF: 2020. Disponível em: <https://www.ufpb.br/cras/contents/documentos/cartilha-curatela.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRAUNER, D. C. J. Autonomia Privada e Igualdade Material dos Sujeitos: Vulnerabilidade e Pluralismo Como Proteção da Fraternidade – Rumo à Efetivação do Direito Privado Solidário. *In*: BRAUNER, D. C. J.; MARQUES, C. L. (coord.). **Igualdade, Diversidade e Vulnerabilidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CARVALHO, F. Q. M. A teoria das capacidades no direito brasileiro. De Teixeira de Freitas ao Estatuto da Pessoa com Deficiência. *In*: PEREIRA, F. Q. *et al.* **A Teoria das incapacidades e o Estatuto da Pessoa com Deficiência**. Belo Horizonte: D'Placido Editora, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Tomada de Decisão Apoiada e Curatela** – Medidas de Apoio previstas na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/curatela.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2022.

ESTEVES, D. N.; SILVA, L. C. A. Tomada de Decisão Apoiada: uma reflexão acerca do novo instituto. *In*: RIBEIRO, I. P.; SILVA, R. L. N.; CARDIN, V. S. G. (coords.). **Direito de família e das sucessões**. Florianópolis: CONPEDI, 2020. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/nl6180k3/ns1420hl/1M760930ITEud76y.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2022.

FARIAS, C. C.; CUNHA, R. S.; PINTO, R. B. **Estatuto da pessoa com deficiência comentada artigo por artigo**. 2. ed. Salvador: Jus Podium, 2016.

FIGUEIREDO, L. A. V. S. Aspectos polêmicos do Estatuto da Pessoa com Deficiência. *In*: MELO, D. L. M. (org.). **Prodireito**: Direito civil. Programa de atualização em direito. Ciclo 2. Organizado pelo Instituto dos Advogados de São Paulo. Porto Alegre: Artmed Panamericana, 2017.

FIGUEIREDO, L. A. V. S. **Responsabilidade civil pelo desamparo aos pais na velhice**. Londrina, PR: Thoth, 2021.

FIGUEIREDO, L. L. A Autonomia Privada nas Relações Familiares: O Cerceamento do Direito ao Namoro. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Salvador, n. 158, ago. 2013. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2713>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FONTANA, A. T. O novo regime das incapacidades e a (des)proteção legal das pessoas com deficiência mental. **Revista IBDFAM: Família e Sucessões**, Belo Horizonte, v. 30, nov./dez. 2018.

FREIRE, L.; CARR, L. Implicações da Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência na curatela e tomada de decisão apoiada. **Revista Acadêmica Escola Superior do MP do Ceará, Fortaleza**, v. 13, n. 2, p. 153-172, ago./dez. 2021. Disponível em: <https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/194#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20os,ordenamento%20jur%C3%ADico%20do%20instituto%20da>. Acesso em: 27 abr. 2022.

FREITAS JÚNIOR, R. M. **Direitos e Garantias do Idoso**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 25.

GAILLARD, É. **Générations futures et droit privé vers un droit des générations futures**. Paris: LGDJ, 2011.

GOMES, O. **Direito de família**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

GURGEL, F. P. A. **A eficácia prática da Tomada de Decisão Apoiada**. 2019. 211 f. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

IBGE. Em 2019, Expectativa de vida era de 76,6 anos. **Agência IBGE Notícias**, 26 de nov. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29502-em-2019-expectativa-de-vida-era-de-76-6-anos>. Acesso em: 27 abr. 2022.

IPEA. Projeções indicam aceleração do envelhecimento dos brasileiros até 2100. **IPEA**, 13 de out. 2021. Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=38577](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=38577). Acesso em: 27 abr. 2022.

IRDCIVIL. Webinar Inaugural: Tomada de Decisão Apoiada nos 5 anos do EPD, com Nelson Rosenvald. **YouTube**. 1h10m59s. 26 ago. 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=mkWUuiiLMig&ab\\_channel=IRDCivilInstitutoRondoniensedDireitoCivil](https://www.youtube.com/watch?v=mkWUuiiLMig&ab_channel=IRDCivilInstitutoRondoniensedDireitoCivil). Acesso em: 27 abr. 2022.

LEITE, F. P. A. *et al.* (coord.). **Comentários ao Estatuto da Pessoa com Deficiência**. São Paulo: Saraiva, 2016.

LÔBO, P. **Direito civil** - parte geral. 10 ed. São Paulo: Saraiva educação, 2021. v. 1.

MADALENO, R. **Direito de família**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MAIO, I. G. M. O envelhecimento e a capacidade de tomada de decisão: aspectos jurídicos de proteção ao idoso. **AMPID**, 13 jun. 2018. Disponível em: <http://www.ampid.org.br/v1/o-envelhecimento-e-a-capacidade-de-tomada-de-decisao-aspectos-juridicos-de-protecao-ao-idoso/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

MAIO, I. G. M. Tomada de Decisão Apoiada. AMPID. **Portal do Envelhecer e Longevidade**, 08 jul. 2018. Disponível em: <https://www.portaldoenvelhecimento.com.br/tomada-de-decisao-apoiada/>. Acesso em: 27 abr. 2022.

MENEZES, J. B. Tomada de Decisão Apoiada e sua Correlação com Institutos Afins. *In*: HIRONAKA, Giselda M. F. N.; SANTOS, Romualdo B. (coord.) **Direito Civil: Estudos - Coletânea do XV Encontro dos Grupos de Pesquisa - IBDCIVIL**. São Paulo: Blucher, 2018. p. 83-102.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Guia dos Direitos da pessoa idosa**. Natal: PGJ/ CAOP Inclusão, 2022.

NADER, P. **Filosofia do direito**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, I. R.; ALVES, V. P. A autonomia da pessoa idosa no contexto da Bioética: sua autonomia e capacidade de decidir sobre si mesma. **Revista Kairós Gerontologia**, São Paulo, v. 13, n. 2, nov. 2010. p. 91-98. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/issue/view/379>. Acesso em: 27 abr. 2022.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos**. Washington, D.C.: 2015. Disponível em: [https://www.oas.org/en/information\\_center/default.asp](https://www.oas.org/en/information_center/default.asp). Acesso em: 07 abr. 2022.

PARANÁ. Tribunal de Justiça (5ª C. Cível). **Agravo de Instrumento nº 0006010-44.2020.8.16.0000**. Agravo de instrumento. Ação declaratória de nulidade de escritura

pública de compra e venda de imóvel. Tomada de decisão apoiada. O autor supostamente vulnerável, mas não incapaz, em princípio. [...]. Rel.: Des. Nilson Mizuta. Curitiba, 20 jul. 2020. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000012561591/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0006010-44.2020.8.16.0000#integra\\_4100000012561591](https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000012561591/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0006010-44.2020.8.16.0000#integra_4100000012561591). Acesso em: 15 jun. 2022.

PINHEIRO, N. M. **Autonomia da vontade da pessoa idosa**: uma abordagem sob a perspectiva da observância do mínimo essencial. 2016. 188f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21588>. Acesso em: 27 abr. 2022.

REVISTA IBDFAM. 20 anos do Código Civil. O que mudou e os desafios ainda existentes sobre capacidade civil e curatela - Matéria. Belo Horizonte, n. 60, dez. 2021/jan. 2022. p.16.

REQUIÃO, M. **Estatuto da pessoa com deficiência**: incapacidades e Interdição. Salvador: Jus Podium, 2016.

RIBEIRO, A. C. R. **Mútuo bancário e vulnerabilidade do consumidor idoso analfabeto**. 2016. 236 f. Tese (Doutorado em Direito Civil) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19268>. Acesso em: 27 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 0425884-97.2016.8.21.7000. APELAÇÃO CÍVEL. INTERDIÇÃO. CAPACIDADE CIVIL. EXISTÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Tomada de decisão apoiada. descabimento, no caso. [...]. Rel.: Ricardo Moreira Lins Pastl. Porto Alegre, 09 mar. 2017. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/898911010/apelacao-civel-ac-70072156904-rs/inteiro-teor-898911072>. Acesso em: 15 jun. 2022.

ROSENVALD, N. A tomada de decisão apoiada. *In*: PEREIRA, R. C.; DIAS, M. B. (coord.). **Família e sucessões**: polêmicas, tendências e inovações. Belo Horizonte: IBDFAM, 2018.

SOUSA, I. A. **Estatuto da Pessoa com deficiência**: curatela e saúde mental. Belo Horizonte: Editora D`Placido, 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Após Estatuto da Pessoa com Deficiência, incapacidade absoluta só se aplica a menores de 16 anos. Decisão. Notícia. **STJ**, Brasília, 2 de jul. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02072021-Apos-Estatuto-da-Pessoa-com-Deficiencia--incapacidade-absoluta-so-se-aplica-a-menores-de-16-anos.aspx>. Acesso em: 27 abr. 2022.

VANDEBOS, G. R. (org.). **Dicionário de psicologia**. American Psychological Association. Tradução de Daniel Bueno, Maria Adriana Veríssimo Veronese, Maria Cristina Monteiro. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 19.

# CERCEAMENTO DE ACUSAÇÃO: NOTAS SOBRE A FORMAÇÃO E SUPERAÇÃO DA CULTURA ANTIACUSATÓRIA

## ACCUSATION CURTAILMENT: MEMOS ABOUT THE DEVELOPMENT AND OVERCOMING OF THE ANTI-ACCUSATORY CULTURE

**RESUMO:** Há pouco mais de duas décadas, um setor minoritário da jurisprudência nacional vem invocando o que chamou de *cerceamento de acusação* como razão de decidir para reformar ou anular decisões que, de alguma forma, limitaram ou impediram a atuação do acusador. Contudo, a doutrina nacional não se debruçou sobre esse instituto, o que leva à inexistência de estudos que tenham se dedicado a esse fenômeno. Por isso, o presente texto tem, por objetivo, a investigação sobre as origens do *cerceamento de acusação*, assim como propor um conceito inicial e o caminho a ser trilhado para a superação da cultura antiacusatória.

**PALAVRAS-CHAVE:** acusador – Ministério Público – *cerceamento de acusação* – Constituição.

**ABSTRACT:** *For a little more than two decades, a national jurisprudence minority sector has been invoking what it has called the accusation curtailment as a reason to decide to reform or annul decisions that, in some way, have limited or hindered the accuser's proceeding. Nevertheless, the national doctrine has not recliné about this institute, which leads to an inexistence of studies that have been dedicated to this phenomenon. Therefore, the existing text has, as its objective, the investigation about the origins of the accusation curtailment, as come up with an initial concept and way to be followed to the overcoming of the anti-accusatory culture.*

**KEYWORDS:** *accuser – Public Prosecutor – Accusation Curtailment – Constitution.*

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2016). Doutor em Direito Processual Penal pela Universitat de Barcelona/Espanha (2005), cuja tese "Sistemas Procesales Penales" recebeu a nota máxima e voto de louvor - "cum laude" - por unanimidade. Especialista em Direito Processual Penal pela FMP (1998). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1990). Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Promotor de Justiça na Comarca de Porto Alegre/RS, onde atuou como Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público/RS. iD Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6608991532417610>. E-mail: [mauro.fonsecaandrade@gmail.com](mailto:mauro.fonsecaandrade@gmail.com).

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 26/02/2022 e a aprovação ocorreu no dia 22/06/2022.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. A Formação de um Inconsciente Coletivo Antiacusatório. 2. O Acusador na Idade Antiga. 2.1 Bíblia Sagrada. 2.2 Direito Ateniense. 2.3. Direito Romano. 3. O Acusador nas Idades Média e Moderna. 4. O Acusador no Período Revolucionário e Pós-Revolucionário Francês. 5. O Acusador nos Séculos XX e XXI. 6. A Contracultura ao Cerceamento de Acusação. Conclusão. Referências.

**SUMMARY:** Introduction. 1. The development of the anti-accusatory collective unconscious. 2. The Middle Ages Accuser. 2.1 The Holy Bible. 2.2 Athenian Law. 2.3 Roman Law. 3. The Middle and Modern Ages Accuser. 4. The French Revolutionary and Post-Revolutionary Accuser. 5. The Accuser in the XX and XXI Centuries. The Counterculture to the Curtailment of Accusation. Conclusion. References.

## INTRODUÇÃO

Não de hoje, a figura do acusador costuma gozar de má reputação junto às sociedades em que ele atua. Independentemente de ser público, popular, particular ou privado, a análise histórica desse sujeito processual tem mostrado que, século após século, a imagem do acusador vem sendo vinculada à prática de abusos, fraudes, calúnias e uma busca incessante pela condenação de inocentes.

Essa visão depreciativa do acusador motivou a formação de um verdadeiro *inconsciente coletivo* em relação a ele. Resultado disso é que, mesmo atualmente, tem-se encarado com muita naturalidade a concessão de tratamento privilegiado ao acusado.

Dois exemplos marcam bem esse tratamento privilegiado. A um, a admissão de um *enfraquecimento* processual do acusador, com a restrição a certas formas de atuação que ele poderia ter. A dois, o *fortalecimento* do sujeito passivo da persecução penal, com a concessão de certas *armas processuais* que somente por ele podem ser manejadas.

No meio jurisprudencial, o reconhecimento a esse fenômeno vem sendo denominado de *cerceamento de acusação*, em alusão à mesma restrição de atuação que afeta os interesses da defesa criminal. Embora aquele instituto já conte com o seu reconhecimento há anos em nosso país, a doutrina nacional ainda não se debruçou sobre ele, como mínimo, para apresentar um esboço de conceito que possa bem individualizá-lo.

A identificação da existência desse instituto e do vazio doutrinário que o atinge nos motivou a endereçar o presente texto ao apontamento de um conceito preliminar e da formação histórica dessa visão pejorativa em relação ao acusador. Na sequência, nossa abordagem será voltada à apresentação de um possível caminho que permitirá a superação da visão que o atinge.

Para tanto, a metodologia envolverá uma pesquisa qualitativa (quanto à abordagem), aplicada (quanto à natureza), explicativa (quanto o objeto) e documental (quanto ao procedimento).

## **1 A FORMAÇÃO DE UM INCONSCIENTE COLETIVO ANTIACUSATÓRIO**

A superação de um problema exige, por certo, um primeiro e importantíssimo passo, que é o reconhecimento de sua existência. Se isso não ocorrer, esse problema só tende a se fortalecer e produzir ainda mais resultados negativos, além daqueles que motivaram a inconformidade de quem se depara com eles. A admissão de sua existência é, portanto, a pedra de toque que levará todo pesquisador ao seu conhecimento, e o seu conhecimento conduz a uma visão mais ampla e profunda do que se pretende superar.

O problema, cuja admissão nos motivou à apresentação do presente estudo, é o tratamento que vem sendo dispensado ao acusador em nível processual ou legal, por ser alvo de uma série de restrições em sua atuação. Não a troco de nada, esse tratamento motivou o surgimento de uma expressão (ou instituto) no âmbito jurisprudencial (RIO GRANDE DO SUL, 1999) que, até o momento, nenhuma atenção recebeu por parte da doutrina brasileira. Referimo-nos ao *cerceamento de acusação*.

Quando se fala em *cerceamento de acusação*, o comparativo óbvio e imediato que se faz é com o *cerceamento de defesa*. Bem por isso, é possível partirmos de uma definição, ainda que precária. O *cerceamento de acusação* seria, então, todo impedimento, discriminação ou dificuldade de atuação, imposto por lei ou por algum dos sujeitos processuais, direcionado à figura do acusador, a fim de que ele não consiga, adequadamente, defender seus interesses ao longo da persecução penal, infringindo os parâmetros principiológicos e éticos de caráter constitucional ou convencional.

A partir da identificação do problema, é preciso que questionemos qual o motivo que tem levado o legislador e certos operadores do Direito a endereçarem seus esforços para impedir ou dificultar a atuação do acusador, sobretudo, o acusador público.

A resposta é dada por um dos maiores membros do Ministério Público carioca de sua época: João Baptista Cordeiro Guerra, Promotor de Justiça (à época, *Promotor Público*) do Tribunal do Júri na Comarca do Rio de Janeiro, ao tempo em que ela ainda era a capital da República.

Em obra que se tornou clássica na literatura processual penal brasileira, João Baptista Cordeiro Guerra fez uma afirmação deveras dura e impactante para quem integra os quadros dessa instituição: “A primeira coisa que é preciso lembrar é que ninguém gosta do promotor público” (1998, p. 10). E arremata, dando o motivo desse sentimento negativo: “este trabalho de propaganda subliminar faz com que o promotor seja recebido, de início, pessimamente. Ninguém gosta do promotor público” (1998, p. 11).

Essa *propaganda subliminar* estaria presente, na sua visão, nos meios de comunicação, na literatura e no cinema, e o caminho para a correção desse erro seria conquistar as pessoas “para a causa da Justiça” (1998, p. 11).

Nosso autor tocou em dois pontos de fundamental importância para entendermos o instituto do cerceamento de acusação, sendo eles a existência de uma visão fortemente pejorativa contra o acusador e a sua própria propagação. No entanto, essa visão supera o que se entende por *preconceito*, definido por Voltaire como “uma opinião sem julgamento” (1959, p. 263). Para haver julgamento, o sujeito deve conhecer um determinado tema, daí a correção da língua espanhola, ao se referir ao que entendemos por preconceito como *prejuicio*, ou seja, julgamento antecipado (ESPAÑA, 2001, p. 1822). Mais que isso, o preconceito remete à formação individualizada de opiniões sem o devido embasamento para tanto, ao passo que, em relação àquele sentimento negativo para com o acusador, temos a convicção de que ele supera a noção de indivíduo, vindo a formar parte de um conceito generalizado, independentemente da cultura em que ele esteja inserido.

É por isso que, a partir da análise dos mais variados textos encontrados em diversas épocas e culturas, é possível afirmar que essa visão pejorativa do acusador vai além da noção de individualidade, e entra no que Carl Jung popularizou sob a denominação de *inconsciente coletivo*. Segundo ele, parte da psique é formada pelo inconsciente pessoal e pelo inconsciente coletivo. O primeiro diz respeito a conteúdos que já foram conscientes, mas foram esquecidos ou reprimidos. O segundo está ligada a conteúdos nunca experienciados e que, assim, foram transmitidos pela hereditariedade (JUNG, 2003, p. 53).

Este é o tamanho do problema a ser enfrentado e superado pela figura do acusador.

## 2 O ACUSADOR NA IDADE ANTIGA

Ao fazermos referência à Idade Antiga, poucas culturas dessa época deixaram tantos registros que, por meio de traduções, chegaram ao mundo ocidental até hoje. Por isso, dedicar-nos-emos à menção do acusador junto à Bíblia Sagrada, texto que, por ser de cunho religioso, produziu forte impacto na formação cultural de diversas sociedades ao longo de mais de dois milênios. Também serão abordados o direito ateniense e o direito romano, formadores que foram de inúmeras práticas e convicções laicas na cultura ocidental contemporânea.

### a. Bíblia sagrada

Antes da indicação de passagens que corroboram nossa visão sobre a formação de um inconsciente coletivo que justifica a cultura do cerceamento de acusação, é importante deixar claro que a referência à Bíblia Sagrada não guarda predileção por qualquer religião. Ao ser encarada como um documento que retratou a forma de ver o mundo das pessoas ao tempo em que ela foi redigida, e a influência na formação do pensamento das sociedades posteriores àquela redação, ela se constitui em uma fonte de informação extraordinária, para se dizer o mínimo.

Feita essa observação, tanto no Velho como no Novo Testamento, o acusador aparece associado à figura de Satanás.

No Velho Testamento, essa referência se vê em duas oportunidades. A primeira, em Jó (1:6-12) (2012, p. 654) – embora não claramente –, onde Satanás aparece como acusador de Jó perante a Corte de laweh; a segunda, de modo a não deixar dúvidas, aparece em Zacarias (3:1) (2012, p.1140).

No Novo Testamento, a equivalência de Satanás à figura de um acusador é vista em Apocalipse (12:10) (2012, p. 1452) e Coríntios (11:14-15) (2012, p. 1367).

Enfim, esse importante texto histórico, que foi o primeiro a ser impresso mecanicamente no mundo (1450-1455) (DAVIES, 1996), é responsável, há mais de dois mil anos, pela disseminação da visão do acusador como ligado a práticas voltadas ao mal da humanidade.<sup>2</sup>

#### b. Direito ateniense

A literatura clássica não nos apresenta a existência de um acusador público no direito ateniense. Na verdade, a atividade acusatória era exercida por quem houvesse sido vítima de uma conduta ilegal (acusador particular e acusador privado) ou por qualquer pessoa do povo (acusador popular).<sup>3</sup>

Especificamente em relação a este último, o acusador popular ficou marcado, no direito ateniense, pela figura do *sicofanta*. A etimologia da palavra está ligada a *delator de figos*, e sua origem remonta à primeira tábua de Solon, autor da constituição que desencadeou o surgimento da democracia ateniense. Tal tábua proibia a exportação de certos produtos, dentre os quais se encontrava o figo (*sico*, em grego). Assim, aqueles que exportavam figo, contrariando a legislação, eram acusados pelos *sicofantas* (PLUTARCO, 1979, p. 124).

Com o tempo, os sicofantas acabaram por se desprender dessa atividade fiscalizatória, e passaram a atuar como acusadores profissionais dos mais variados fatos, não raras vezes, para prejudicar as pessoas no campo político ou econômico (MANFREDI, 2008, p. 162)

---

2 Essa visão do acusador, ainda nos dias de hoje, pode ser referendada pela obra de David Alsobrook (2002), intitulada *Como Calar o Acusador*, voltada a identificar como o Diabo ataca o povo de Deus, e como este mesmo povo deve proceder para enfrentar e se defender daqueles ataques. Na literatura brasileira, a equivalência de Satanás ao acusador aparece na obra *Auto da Compadecida*, de Ariano Suassuna, publicada originariamente em 1955 (1998).

3 Um dos melhores estudos sobre a figura do acusador popular pode ser encontrado na obra de Julio Pérez Gil (1998).

Foi aí que essa figura passou a ser associada a todo tipo de ilicitude processual<sup>4</sup>, defeitos de personalidade e de conduta. A tal ponto chegou sua má-fama que a menção pejorativa a ele se vê, inclusive, em textos romanos, tais como a obra *Contra os Retóricos*, de Sexto Empírico (2013, p. 23-25).

Especificamente junto à literatura ateniense, ninguém se dedicou mais à figura dos sicofantas que Aristófanes, o maior nome da comédia antiga. As suas peças não poupavam palavras para colocar aquele acusador como o responsável pela atividade mais vil de seu tempo.

Em *Os Arcanienses*, os sicofantas são associados a mentira, trapaça, injúrias, desgraça e maldade, sendo pessoas – até mesmo chamadas de malditas – que, propositalmente, inventam coisas contra as outras (2000, p. 69, 79, 88, 89, 90, 95, 96, 97 e 99). Na peça *A Assembleia de Mulheres*, esses acusadores também estão ligados a uma visão depreciativa, chegando a ser apontados como acusadores profissionais que colocam em perigo a democracia. A sua subsistência vinha do pagamento derivado da verba de sucumbência a ser paga por quem perdia o processo, daí decorrendo o ajuizamento indiscriminado de acusações, mesmo que sem muitas chances de êxito (2011, p. 30, 31, 35 e 39).

A abordagem em torno da figura dos sicofantas segue presente na peça *Os Cavaleiros*, em que Aristófanes os retrata como “cães de guarda” e alguém que procura prejudicar as pessoas (2000, p. 42 e 136). Já, em *Pluto (A Riqueza)*, o rechaço à figura dos sicofantas aparece em várias passagens (1999, p. 11, 16, 35 e 60-66), trazendo, inclusive, uma nova informação, que era a exigência de dinheiro, por parte deles, para que não acusassem as pessoas, o que se traduzia em uma clara chantagem para a compra do silêncio dos sicofantas (1999, p. 35).

Apesar de estas peças terem mencionado a figura dos sicofantas, nenhuma delas foi tão contundente quanto *As Vespas*, cujo nome é uma referência àqueles acusadores, por considerar que suas *picadas* molestavam a paz pública.<sup>5</sup> Nela, Aristófanes destila toda sua ira contra eles, fazendo referência à má-fé dos acusadores,

---

4 Ninguém menos que Helio Tornaghi chega a apontar que, dentre os defeitos do sistema acusatório (originado no direito ateniense), estão a “facilidade da acusação falsa” e “deturpação da verdade” (1958, p. 175).

5 Estudo específico sobre essa peça foi apresentado por Arnaldo Moraes Godoy (2000).

que ajuizavam demandas para atingirem fins espúrios. Nessa peça, há referência às negociatas feitas pelos sicofantas para conseguirem seus resultados nos processos, além de apontar a atividade de acusador como algo menos nobre, que se destina a tirar dinheiro das pessoas. Eles são considerados vampiros, que perseguem os cidadãos inofensivos com “processos judiciais, acusações e chicanas”. Em contrapartida, quem exerce a defesa é apresentado como herói (2004, p. 20, 43, 57, 61, 108 e 165).

Além de Aristófanes, outros autores – embora não ligados às artes cênicas – também apresentaram sua visão em relação aos sicofantas.

A título de exemplo, encontramos Teofrasto, que apontou a dificuldade em se viver na cidade, por conta da atividade dos sicofantas (2000a, p. 106), chamando-os de *cachorros do povo*, por serem *vigilantes dos delinquentes* (2000b, p. 114). Por sua vez, Alcifrão faz menção indireta aos sicofantas, mas se referindo aos acusadores como sendo pessoas que obtêm recursos por via injusta, por provocarem os tribunais atenienses ou praticarem chantagem na Ágora, principal espaço político, social e comercial de Atenas (2000, p. 258). Por fim, Xenofonte se refere aos sicofantas como homens que ganhavam sua vida de forma inescrupulosa, que desistiam das ações que ajuizavam mediante pagamento a ser feito pelo acusado ou quando se tornavam réus para provarem o próprio veneno (2006, p. 91 e 92).

### c. Direito romano

Não muito diferente era a visão do acusador no direito romano. Mesmo assim, é preciso fazer uma importante diferenciação entre duas figuras que, embora igualmente detestáveis à sua época, não podem ser vistas como exercendo a mesma atividade. Referimo-nos aos *delatores* e *acusadores*.

Os delatores aparecem, com mais força, no período imperial do direito romano, momento em que foram deixadas de lado certas formalidades para que o processo tivesse seu início, de modo a possibilitar que os governantes exercessem seu poder de maneira mais incisiva e efetiva. Eles não exerciam a função de acusar – própria dos acusadores –, mas de meros informantes, cuja atividade era marcada pela informalidade, contrariamente às exigências impostas para a validade da acusação (SANTALUCIA, 1998, p. 281).

Por outro lado, a figura dos acusadores era identificada como aquela que apresentava uma peça formal perante quem deveria julgar (denominada *nominis delatio*, *nominis deferre* ou, mais tardiamente, *accusatio*), e que deveria conter o nome da pessoa acusada, a infração penal por ela praticada e o pedido de condenação (CICERÓN, 2002, p. 170). A identificação das más condutas patrocinadas por eles chegou a tal nível, que foi necessária a criação de diversos institutos destinados à punição daqueles que assim agissem.

Dessa forma, o processo romano previa: a) a *calumnia*, destinada a punir o acusador que, ao ajuizar sua ação, já sabia da não veracidade dos fatos por ele imputados a outrem (CÍCERON, 2000, p. 257); b) a *tergiversatio*, voltada a punir o acusador que desistisse da acusação (JUSTINIANO, 1968); e c) a *praevaricatio*, que buscava coibir o acordo feito entre as partes, cujo objetivo era o acusador ajuizar sua ação para, de alguma forma, proteger o acusado, como, por exemplo, obter uma pena menor do que aquela que seria alcançada por outros acusadores mais impetuosos (JUSTINIANO, 1968).

Por essa soma de fatores, ao passo que os defensores romanos eram vistos como possuidores de grande prestígio (CÍCERON, 1985, p. 8), os acusadores eram retratados, para dizer o menos, como “cães que invadiram as salas dos tribunais” (SÊNECA, 2007, p. 51).

### **3 O ACUSADOR NAS IDADES MÉDIA E MODERNA**

As Idades Média (476-1453) e Moderna (1453-1789) foram marcadas pela prevalência de um sistema de processo penal conhecido como *inquisitivo*, onde o protagonismo foi concedido à figura do sujeito encarregado da presidência e julgamento do processo, mais conhecido como *juiz inquisidor*. Em relação a esse sistema, pouco se fala sobre a possível presença de um acusador diferente do juiz, pois a doutrina, erroneamente, costuma difundir a afirmação de que, à época, somente o juiz era o responsável pela acusação.

Ao analisarmos os principais textos ligados ao sistema inquisitivo, é possível ver que a figura do acusador não foi afastada dele. Ao contrário, fez-se menção ao acusador

em todos eles, o que motivou a possibilidade de diferença, em pleno sistema inquisitivo, entre quem acusava e quem julgava.<sup>6</sup>

Embora não se possa negar que o protagonismo haja sido do juiz inquisidor, ainda assim, a figura do acusador não ficou imune à construção de uma imagem negativa em torno dele, fruto da má-fé com que alguns atuavam. Não por outro motivo, a literatura dessa época não poupava adjetivos para caracterizá-lo em sentido negativo (LLULL, 2006, p. 65), ou a necessidade de ele ser condenado às mesmas penas de prisão que havia pretendido para o acusado (VOLTAIRE, 2001, p. 55 e 92).

Por outro lado, voltando à figura do juiz inquisidor, foi a perda de sua imparcialidade – motivada por ele chamar para si a iniciativa em instaurar processos criminais ou religiosos, e por ele ser o responsável pela autorização da tortura – que o ligou à postura acusatória, embora não ajuizasse, propriamente, uma acusação formal. Exceção a isso foi o processo inquisitivo alemão, onde a *Constitutio Criminalis Carolina*, de 1532, previa a possibilidade de o juiz ajuizar uma acusação, atendo-se a uma fórmula preestabelecida (TOLOMEI, 1903, p. 882).

Foi exatamente esse protagonismo que fez com que a imagem do juiz inquisidor estivesse fortemente ligada à figura do acusador, influenciando na construção e consolidação de uma cultura antiacusatória, que deu margem ao fenômeno do *cerceamento de acusação*. É por isso que, com a correção de sempre, Roberto Lyra apontou que “Si, com a idade moderna, desapareceu o inquisidor, contemporaneamente a rejeição abrange o acusador” (1933, p. 17).

Bem comprovando esse sentimento, Pierre Bouchardon descreve sua impressão sobre Nicolas-François Bellart, então Procurador da República na França, vendo-o como um homem “de rosto pálido, de costumes austeros, com ares sombrios de grande inquisidor” (1937, p. 31).

---

<sup>6</sup> Como regra, ele era um sujeito processual desvinculado do poder central ou religioso, embora seja possível encontrar, como é o caso da Inquisição Espanhola, a figura do *fiscal*, que, atualmente, nada mais é que o Ministério Público (ESPANHA, 1484; ESPANHA, 1561).

#### 4 O ACUSADOR NO PERÍODO REVOLUCIONÁRIO E PÓS-REVOLUCIONÁRIO FRANCÊS

A Revolução Francesa foi motivada por vários fatores, dentre os quais se pode elencar aqueles de ordem política, social e religiosa. Ainda assim, uma boa parcela daquele evento histórico também teve, como fator desencadeante, o rechaço ao sistema inquisitivo, como se vê perfeitamente na obra dos autores iluministas – tais como, Montesquieu, Voltaire, Rousseau e Beccaria – que formaram o caldo de cultura que levou à erupção daquele acontecimento.

O que pouco se fala sobre a Revolução Francesa, no entanto, é o período em que todos os seus ideais foram deixados de lado, dando-se início a julgamentos apartados das regras processuais básicas defendidas até então, com a consequente aplicação da pena de morte às pessoas que resultavam condenadas. Por haver um simulacro de processo que levava à absolvição ou condenação à morte das pessoas acusadas (dois únicos resultados possíveis), é aí que entrou a figura de um acusador – no caso, um acusador público – cuja fama transcendeu ao seu tempo.

Conhecido como o *machado* da Revolução Francesa, Antoine-Quentin Fouquier de Tinville (1746-1795) foi nomeado acusador, por Danton e Robespierre em 10 de março de 1793, junto ao Tribunal Criminal Extraordinário. Em pouco mais de um ano e meio, ele ordenou a morte de mais de duas mil pessoas, dentre as quais se encontravam jovens, velhos e mulheres grávidas. Em razão do grande número de pessoas condenadas à morte, há quem dissesse que ele havia sugerido que a guilhotina fosse colocada na frente do Tribunal para evitar a perda de tempo na execução da pena (VIÉVILLE, s.d.).

A atuação de Antoine-Quentin Fouquier de Tinville fez com que seu nome transcendesse sua época<sup>7</sup> e, mesmo séculos depois,<sup>8</sup> ele ainda possui força suficiente para vincular a figura do acusador à imagem de alguém implacável e cruel.

Por fim, como o modelo processual proposto no período revolucionário não esteve imune a defeitos (CASTILHOS, 1897, p. 247), foi preciso repensar a lógica a ser aplicável à persecução penal. Foi aí que Napoleão Bonaparte, por meio do conselho de

---

7 Menção a ele aparece na obra de Honoré de Balzac (1977, p. 19).

8 Menção a ele também aparece nas lições de Roberto Lyra (1965, p. 288) e Henry Robert (2002, p. 15).

Estado por ele mesmo presidido, apresentou o *Code D'Instruction Criminelle*, que entraria em vigor somente em 1811 (FRANÇA, 1811).

Essa codificação ficou marcada por ser a primeira a conceder ao Ministério Público a legitimidade investigatória criminal (ainda que de forma restrita), a elevá-lo à condição de titular da ação penal pública, a eliminar a tortura como método de obtenção da verdade e, por consequência, a extinguir o sistema tarifado de provas. Além disso, ela foi adotada em vários outros países europeus, em substituição à legislação vinculada ao sistema inquisitivo.

Mesmo assim, a figura do acusador público seguiu marcada como sinônimo de prepotência e abuso de poder. Além das obras de caráter jurídico (VABRES, 1938, p. 142-143), a própria literatura francesa bem demonstra essa visão, por meio dos escritos de Honoré de Balzac (1977, p. 197) e Victor Hugo (2001, p. 24, 49 e 145).

## 5 O ACUSADOR NOS SÉCULOS XX E XXI

No início do século XX, Roberto Lyra bem apontou um forte motivo para o acusador ser tão mal visto não só no meio processual, senão também em grande parte da sociedade. Referiu-se ele ao fato de o acusador haver *herdado* o sentimento negativo que, outrora, era dirigido à figura do juiz inquisidor (1933, p. 17). Contudo, outros fatores somaram forças a uma visão negativa do acusador, e ajudaram na formação de *um caldo de cultura* que procuraria justificar todo e qualquer tratamento diferenciado a ser imposto a ele.

Um primeiro fator está ligado à construção da *vitimização do acusado*, que seria visto como alvo de uma atuação sempre antiética, imoral e ilegal por parte de quem lhe imputa, em nível processual, a prática de alguma infração penal (ALMEIDA, 1937, p. 134-135). Mais que isso, o acusador passou a ser visto como alguém “que ambiciona destruir o primado do estado constitucional de inocência” (SOUZA JÚNIOR, 2011, p. 41), em lugar de ser o sujeito processual a quem cabe, de regra, desincumbir-se do ônus da prova.<sup>9</sup> Até por isso, e por não se curvar aos argumentos defensivos, o acusador – sobretudo, o

---

<sup>9</sup> Em meio à literatura, um ótimo exemplo dessa verdadeira repugnância à figura do acusador, fruto da vitimização do acusado, pode ser encontrado na obra de Jakob Wassermann, intitulada *O Processo Maurizius*, de 1928 (1982, p. 67).

público – foi apontado como alguém “Sempre apaixonado, por vezes agressivo”, que desempenha “um papel de beligerante” (BOUCARDON, 1937, p. 113 e 116).

A partir da pavimentação dessa vitimização, o caminho ficou sedimentado para um segundo fator, que foi a redefinição do próprio processo penal.

Por certo que ele não seria somente *umas folhas de papel*, com base nas quais far-se-ia o julgamento da causa, tal como o descreveu Pedro Calderón de la Barca, em obra de 1636 (1995, p. 141). Muito mais que isso, o processo penal já foi apontado como uma *arte* (PIATIGORSKI, 2007, p. 35), um *substituto da guerra* (GOLDSCHMIDT, 1950, p. 77-93), um campo de batalha (BALZAC, 2013, p. 925), um *jogo* (CALAMANDREI, 1950, p. 23-51) e até um *suplício* (GARAPON, 1997, p. 225-226).

A partir da difusão da ideia de que o Estado seria o *vilão*, a imagem do acusado, ao natural, passou a ser difundida como se ele fosse “o herói da tragédia”, “o herói, soberbamente solitário” ou, simplesmente, “o herói” (GARAPON, 1997, p. 66, 104 e 187).

Tal concepção foi, por assim dizer, a pedra fundacional de uma linha doutrinária que passou a propalar a ideia de que o processo penal se destinaria, portanto, a agir como um “limitador da violência do Estado” (COUTINHO, 2008, p. 13; COUTINHO, 2009, p. 229), em razão de ele sempre haver sido “associado a um colete de forças simbólico que inibe o acusado” (GARAPON, 1997, p. 108). A partir dessa lógica, procurou-se generalizar a ideia de que “Toda a estrutura do processo foi voltada para o acusado” (ARGEMIRO & RISTOW, 2007, p. 143 e 146).<sup>10/11</sup>

Na raiz desse segundo fator, não há como negar que está a concepção ideológica de seus máximos representantes. Sendo honesto com seus leitores, Antoine Garapon afirma que a ordem jurídica, cuja manutenção estaria a cargo dos *aparelhos repressivos do Estado* – dentre os quais estaria inserido todo o sistema de justiça (ALTHUSSER, 1987, p. 70) –, não seria mais que “uma opressão suplementar da classe dominante” (GARAPON, 1997, p. 230).

10 Em oposição a essa forma de entender o processo penal, encontramos a posição equilibrada de Rogério Lauria Tucci (2002, p. 46).

11 Bem representando essa linha ideológica, encontramos Salo de Carvalho, ao vincular o garantismo penal com proteção exclusiva aos direitos do investigado ou réu (2002, p. 21).

Quanto a esse ponto de vista, não é nossa intenção aprofundar, ao menos aqui, na discussão sobre questões ideológicas ou políticas. No entanto, o que se pode dizer, de momento, é que essa visão do processo penal e das autoridades públicas ligadas à persecução penal guarda profunda relação com a supremacia do indivíduo sobre o coletivo.

Isso tem nome, que, em última análise, é o que se convencionou chamar de *anarquismo*. No entanto, até mesmo Henry David Thoreau, apontado como o fundador do anarquismo, pregava a necessidade de punição para quem, na sua ótica, cometia atos nocivos à sociedade (2017, p. 9), posição que deixa exposta uma profunda contradição na base argumentativa utilizada para se partir da ideia de que o Estado é inimigo do cidadão.

A menos que se fale em retorno à vingança privada – o que esse autor não faz –, não há como prescindir de uma estrutura organizada, a partir da distribuição de funções, para que ocorra validamente a responsabilização daquelas pessoas que ferem certos valores de uma sociedade que pretende se manter organizada.<sup>12</sup>

O terceiro e último fator que, em nossa visão, contribui para a manutenção e fortalecimento de uma cultura voltada à depreciação da figura do acusador é a busca de redenção, por parte de um segmento da magistratura, pelas arbitrariedades e erros cometidos por ela no passado. Melhor explicando, é possível identificar um verdadeiro processo de catarse por setores do Poder Judiciário, que procuram se desapegar da imagem pejorativa construída por ele próprio, em razão dos erros e abusos cometidos durante a fase em que vigorou o sistema inquisitivo, para se colocarem, agora, como verdadeiros *juízes-defensores*.<sup>13</sup>

Em âmbito doutrinário, vários são os argumentos invocados para cancelar ou dar ares de tecnicidade a esse perfil de atuação judicial. Há quem sustente que o juiz

---

12 Isso nos faz remontar, enfim, a uma antiga – e tão esquecida lição de Platão, ao lembrar que “Se alguém julga que basta criar leis, não importando quais, para estabelecer solidamente uma constituição, sem que haja um homem com autoridade para velar pelo gênero de vida que se leva na cidade, de modo a fazer reinar a temperança e a energia entre escravos, bem como entre os homens livres, está enganado” (2002, p. 12-13).

13 A figura do *juiz defensor* apareceu, originariamente, pelas mãos de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, ao se referir aos magistrados da Justiça Trabalhista, indicados pelas classes profissionais dos empregadores e empregados (1992, p. 252). Em uma comparação com o direito brasileiro, eles seriam os juízes classistas, extintos pelos Constituição Federal de 1988. Posteriormente, essa expressão foi transportada para o direito processual penal, justamente para designar aqueles juízes que direcionam suas atenções para suprir as deficiências da atuação defensiva em nível processual (ANDRADE, 2013, p. 229-234).

deve atuar na “assistência do acusado” (PRADO, 1999, p. 130; LAGO, p. 456), como corolário dos princípios *favor rei* e *favor libertatis* (HAMILTON, 2000, p. 205) ou do *status libertatis* (GIACOMOLLI, 2008, p. 36-37). Entretanto, o que eles não dizem é que a doutrina – há várias décadas – já alertava para o fato de que, dentre as características do sistema inquisitivo, estava a obrigação de o juiz atuar como um defensor pró-réu (MARQUES, 1960, p. 23; MARQUES, 1997, p. 97; TORNAGHI, 1958, p. 9; RANGEL, 2005, p. 50).

Esse alerta, apesar de impactante, é corroborado pelos próprios documentos históricos que regulamentaram a Inquisição Católica, tal como bem demonstram os textos da inquisição portuguesa (BARBOSA, 2014) e inquisição espanhola (ESPANHA, 1484; ESPANHA, 1561).

## 6 A CONTRACULTURA AO CERCEAMENTO DE ACUSAÇÃO

Ao mesmo tempo em que João Baptista Cordeiro Guerra deu um choque de realidade nos membros do Ministério Público brasileiro – afirmando que “ninguém gosta do promotor público” (1998, p. 10) –, ele apontou a melhor estratégia para reverter esse sentimento negativo disseminado. Disse ele, então, que a solução seria conquistar os desafetos do Ministério Público “para a causa da justiça” (1998, p. 11), mas, infelizmente, não deixou claro como essa *conquista* deveria ser realizada.

Ao longo dos anos, o que se tem visto é um esforço enorme do Ministério Público e de parte de seus membros com atuação no meio acadêmico, ao se dirigirem à sociedade para explicar o que é essa instituição e o que ela faz. Sobretudo a partir de 1988, há diversos textos voltados a esclarecer que o Ministério Público é o representante da sociedade e da vítima no processo penal, mas, em contrapartida, são poucos os estudos que se ocupam em aperfeiçoar essa forma de atuação. Nas três últimas décadas, duas foram as proposições inovadoras voltadas a esse aperfeiçoamento, sendo elas a busca pelo reconhecimento da constitucionalidade da investigação criminal por ele presidida e o recente acordo de não persecução penal.

É por isso que, segundo pensamos, a contracultura ao cerceamento de acusação passa, obrigatoriamente, por uma mudança de visão na relação que há entre

o próprio Ministério Público e, ao menos, dois tipos de textos normativos, quais sejam, a Constituição Federal e as normativas convencionais protetivas dos direitos humanos.

No que diz respeito ao texto constitucional, é preciso recordar que todos os incisos do artigo 5º estão obrigatoriamente vinculados ao conteúdo de seu *caput*. Eles não trazem institutos apartados da orientação primordial estabelecida pelo *caput*, bastando lembrar que o conteúdo de todos esses incisos deve ser interpretado à luz das balizas que estabeleceram “a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

A partir dessa perspectiva, desloca-se o foco de atenção dos direitos e garantias como voltados somente à preservação dos interesses do sujeito passivo da persecução penal, e se insere a vítima e o próprio Ministério Público também como seus beneficiários. Exemplos disso são o direito ao contraditório, ao processo com prazo razoável e, até mesmo, à ampla de defesa, geradora que é, quando de sua violação, do instituto do *cerceamento de defesa*.

Quanto a esta, é importante que se diga que a interpretação em vigor no Brasil – no sentido de que, por ter o nome de *cerceamento de defesa*, ele somente se destina a proteger os interesses da pessoa investigada ou acusada –, muito se deve à falta de dedicação doutrinária para compreender seu conteúdo e extensão subjetiva junto ao direito comparado. E, quando mencionamos *extensão subjetiva*, referimo-nos a quem tal direito ou instituto tem como destinatário.

Invocando a realidade espanhola, lá encontramos o instituto da *indefensión*, presente no artigo 24.1 de seu texto constitucional, ao dizer que “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión” (ESPANHA, 1978).<sup>14</sup> Como se vê, não há qualquer limitação para que sua aplicabilidade somente atinja a quem figurar no polo passivo da persecução penal. Isso motivou a doutrina espanhola a sustentar que a impossibilidade de *indefensión* se aplica a todas as partes (PICÓ I JUNOY, 1997, p. 44) – inclusive, aos acusadores não públicos –

---

<sup>14</sup> “Artigo 24.1. Todas as pessoas têm direito de obter a tutela efetiva dos juízes e tribunais no exercício de seus direitos e interesses legítimos, sem que, em nenhum caso, possa se produzir *cerceamento de defesa*”. (tradução nossa)

, de modo a poderem alegar e provar seus pontos de vista, em igualdade de condições com o acusado (MONTERO AROCA, 1997, p. 140-141).

A partir desse entendimento, lançadas estariam as bases não só para o reconhecimento do instituto *cerceamento de acusação*, senão também a busca por sua própria validação constitucional.

Já, no que diz respeito aos textos convencionais, um grande avanço ocorreu, por parte do Ministério Público, em relação à preocupação com a proteção aos direitos humanos. Isso se nota não só em razão dos fundamentos invocados em ações judiciais, senão também no seu próprio organograma administrativo, com a criação de Promotorias de Justiça de Direitos Humanos e de Centros de Apoio Operacionais dos Direitos Humanos. Ainda assim, é possível dizer que essa aproximação vem ocorrendo somente em sua atuação civil, pois, na área criminal, ainda há um enorme preconceito que vincula os direitos humanos à proteção exclusiva de quem figura como acusado ou investigado.

É bem verdade que essa vinculação equivocada, em muito, deve-se ao esforço hercúleo de setores da doutrina nacional, ao difundirem massivamente esse ponto de vista distorcido. Entretanto, também é verdade que, em lugar de se deixar influenciar por posições que contrariam seus interesses, cabe ao Ministério Público melhor se dedicar à real compreensão do significado, conteúdo e interpretação internacional dada a esse tema. Como a dedicação ao tema convencional começou faz pouco em nosso país, é aí que entra a necessidade de a doutrina brasileira voltar seus olhos para a jurisprudência internacional, em especial, às Cortes protetivas dos direitos humanos.

Três exemplos podem ser dados em relação aos resultados que essa quebra de paradigma pode trazer para a figura do acusador e ao Ministério Público, em específico.

O primeiro deles diz respeito à identificação da existência de *obrigações processuais penais positivas* por parte dos Estados que aderirem às convenções internacionais protetivas dos direitos humanos. Elas diriam respeito à “tarefa de proteção dos direitos humanos”, sendo que “essas obrigações abrangem também o dever de prevenir, investigar e sancionar (...) as violações aos direitos fundamentais albergados nas Convenções” (FISCHER & PEREIRA, 2019, p. 19). E, para os efeitos do

presente estudo, estas obrigações claramente atingiriam o Estado brasileiro, em razão de ele ser signatário da Convenção Americana dos Direitos Humanos.

O segundo exemplo pode ser encarado como uma derivação do primeiro, pois decorre da postura a ser adotada pelo acusador – sobretudo, o público –, quando de sua atuação ao longo de toda a persecução penal. Concretamente, ele está ligado à necessidade de o Ministério Público não mais se colocar somente como guardião da Constituição Federal (exercendo, assim, o controle permanente de constitucionalidade), mas também como sujeito encarregado de exercer o controle de convencionalidade sobre a legislação brasileira (MAZZUOLI, COSTA E SILVA & OLIVEIRA, 2020).

Esse acréscimo em suas atividades corriqueiras provocará não só a busca por uma melhor qualificação em sua atuação. Em realidade, o Ministério Público tornar-se-á verdadeiro artífice na proteção dos direitos humanos na esfera criminal, sob a invocação do respaldo aos interesses da vítima. Noutros termos, a preservação dos direitos humanos deixará de ser vistas como um empecilho ao exercício de suas funções, para ser sua mais importante aliada na preservação dos interesses da segurança pública. Estar-se-á, enfim, disseminando a lógica convencional de que a vítima também é alvo de proteção dos direitos humanos, demonstrando a incorreção dos discursos equivocados que pregam em sentido contrário.

O terceiro e último exemplo diz respeito à forma como certas decisões das Cortes internacionais protetivas dos direitos humanos podem ser interpretados pela doutrina. Particularmente, invocamos o Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos em 2017.

Neste caso, o Brasil recebeu várias imposições por parte daquela Corte, em razão de uma série de homicídios, torturas e estupros ocorridos em duas incursões da polícia junto à Favela Nova Brasília, localizada na cidade do Rio de Janeiro. Boa parte dessas condenações foram consequência da omissão do Estado brasileiro em investigar, adequadamente e em um prazo razoável, a autoria daqueles crimes.

Dentre as imposições, foi determinada ao Brasil a necessária revisão da legitimidade investigatória para apurar os crimes cometidos por agentes públicos no exercício de sua função. Especificamente, ao Brasil foi imposta a alteração de sua

legislação, a fim de que, em fatos com aquelas características, a legitimidade investigatória recaísse somente no Ministério Público ou Poder Judiciário, em razão de possuírem independência em relação aos Poderes Executivo e Legislativo.

A partir dessa condenação, uma mudança de foco passou a ser difundida em relação à investigação criminal do Ministério Público. Se, antes desse julgado, sua legitimidade investigatória chegou a ser vinculada ao sistema inquisitivo,<sup>15</sup> foi a partir dele que a aproximação do Ministério Público aos direitos humanos, no âmbito penal, tornou-se mais palpável. Para que se tenha uma ideia desse impacto, a sua investigação criminal vem sendo apontada como “instrumento protetivo dos direitos humanos” (ANDRADE & BRANDALISE, 2019, p. 500), o que representa um giro radical na forma de se encarar a atuação do Ministério Público na esfera criminal.

Como dito, estes são apenas três exemplos de como o acusador – em especial, o acusador público – pode começar a reverter uma imagem tão ligada a ele nos dias de hoje, mas que vem sendo introjetada, em diversas culturas, ao longo de mais de dois mil anos.

Por certo que o caminho é longo, como foi longo o caminho para a sua demonização no processo penal. Mesmo assim, passos já começam a ser dados para que esse preconceito seja superado.

## CONCLUSÃO

A pesquisa apresentada procurou demonstrar que a figura do acusador, de longa data, vem sendo alvo de forte visão pejorativa quanto à atividade que cabe a ele desempenhar. Sem exagero, é possível dizer que houve a formação de um inconsciente coletivo que compreende a atividade acusadora como uma *capitis diminutio* em relação ao profissional ou à pessoa que a exerce.

Essa visão vem permitindo que haja uma consequente discriminação em relação à figura do acusador, seja pelo seu *enfraquecimento* (com a admissão de restrições em sua atuação), seja pelo *fortalecimento* do sujeito passivo da persecução

---

15 Esse vínculo decorre da posição manifestada por vários autores brasileiros, tais como Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, ao afirmar que o agente do Ministério Público com atuação investigatória exerceria “o papel de inquisidor” (1994, p. 449).

penal (com a concessão de mais armas processuais somente a este). Independentemente do caminho eleito para o alcance dessa discriminação, a jurisprudência começou a tratar esse fenômeno pelo nome de *cerceamento de acusação*, em alusão aos efeitos do instituto conhecido como cerceamento de defesa.

Ante a ausência de dedicação doutrinária sobre esse novel instituto, propôs-se um conceito de *cerceamento de acusação*, de modo a permitir sua perfeita identificação e individualização no direito processual penal. De igual modo, propôs-se um caminho para que essa anticultura acusatória venha a ser superada.

Enfim, procurou-se mostrar os motivos que levaram à criação dessa anticultura acusatória, bem como o caminho para a superação dos obstáculos que, nos dias atuais, vêm aumentando significativamente para que o acusador possa bem desempenhar a atividade que a legislação o autoriza (como é o caso dos acusadores não públicos) ou o obriga (como é o caso do Ministério Público).

## REFERÊNCIAS

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. **Estudios de Teoría General e Historia del Proceso** [1945-1972]. México: UNAM, 1992. t. 1.
- ALCIFRÓN. **Cartas**. Tradução de Elisa Ruiz García. Madrid: Gredos, 2000. v. 37.
- ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. **A contrariedade na instrução criminal**. São Paulo: Saraiva, 1937.
- ALSOBROOK, David. **Como Calar o Acusador**. 2. ed. Tradução Eliseu Pereira, Irene Pereira. Curitiba: Atos, 2002.
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. 3. ed. Tradução Walter José Evangelista, Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1987.
- ANDRADE, Mauro Fonseca. **Sistemas Processuais Penais e seus Princípios Reitores**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2013.
- ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Caso Favela Nova Brasília: A convencionalidade de uma imposição (in)constitucional. **Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik**, Alemanha, v. 10, p. 494-500, 2019. Disponível em: [http://www.zis-online.com/dat/artikel/2019\\_10\\_1322.pdf](http://www.zis-online.com/dat/artikel/2019_10_1322.pdf). Acesso em: 12 fev. 2021.

ANDRADE, Mauro Fonseca; BRANDALISE, Rodrigo da Silva. Caso Favela Nova Brasília e os reflexos na investigação penal: a revalorização do Ministério Público e da vítima. *In*: SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano; SANTOS, Leonardo Augusto de A. Cezar dos; BALLAN JÚNIOR, Octahydes; SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Segurança pública. Os desafios da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 287-315.

ARGEMIRO, Rosângela Lopes; RISTOW, Rogério. Ampla defesa e Plenitude de defesa: dupla garantia constitucional. **Revista de Produção Científica do CEJURPS**, Itajaí, p. 143-151, 2007.

ARISTÓFANES. **La Asamblea de las Mujeres**. Tradução José Javier Viana. Madrid: Ediciones Clásicas, 2011.

ARISTÓFANES. Los Acarnienses. *In*: **Comedias**. Tradução de Luis Gil Fernández. Madrid: Gredos, 2000. v. 20, p. 31-121. (Coleção Los Clásicos de Grecia y Roma

ARISTÓFANES. **Os Cavaleiros**. Tradução Maria de Fátima de Souza e Silva. Brasília: UnB, 2000.

BALZAC, Honoré de. **Esplendores e Misérias das Cortesãs**. Tradução de Américo de Carvalho. Mira-Sintra – Mem Martins/Portugal: Europa-América, 1977. t. 2.

BALZAC, Honoré de. O Gabinete das Antiguidades. *In*: **A Comédia Humana**. Estudos de Costumes e Cenas da Vida Provinciana. 3. ed. Tradução Elza Lima Ribeiro, Gomes da Silveira, Lia Corrêa Dutra. São Paulo: Biblioteca Azul, 2013. v. 6, p. 805-972.

BARBOSA, Milton Gustavo Vasconcelos. Inquisição: a verdade por trás do mito fundados do processo penal moderno. **Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 1, n. 7, p. 126-141, jul./dez. de 2014.

**BÍBLIA SAGRADA**. 51. ed. Tradução Ester Domingos Zamagna *et al.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BOUCHARDON, Pierre. **O Magistrado**. 2. ed. Tradução J. Pinto Loureiro. São Paulo: Saraiva, 1937.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 mar. de 2021.

CALAMANDREI, Piero. Il processo come un giuoco. **Rivista di Diritto Processuale**, Padova, v. 5, n. 1, p. 23–51, 1950.

CALDERÓN DE LA BARCA, Pedro. **El Alcalde de Zalamea**. Barcelona: Editorial Ramon Sopena, 1995.

CARVALHO, Salo de. Teoria Agnóstica da Pena: O Modelo Garantista de Limitação do Poder Punitivo. *In*: CARVALHO, Salo de (org.). **Crítica à Execução Penal**. Doutrina, Jurisprudência e Projetos Legislativos. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002. p. 3-44.

CASTILHOS, Julio Prates de. Exposição de Motivos. *In: Código de Processo Penal do Estado do Rio Grande do Sul*. Edição Oficial. Porto Alegre: Livraria Central, 1913. p. 201-253.

CICERÓN, Marco Tulio. **Discurso en Defensa de L. Cornelio Balbo**. Tradução Manuel A. Gámez González, Carmen Romero Barranco. Barcelona: Bosch, 1985.

CICERÓN, Marco Tulio. En Defensa de Aulo Cluencio. *In: Discursos*. Tradução Jesús Aspa Cereza. Madrid: Gredos, 2000. v. 48, t. III, p. 161-277. (Coleção Los Clásicos de Grecia y Roma.)

CICERÓN, Marco Tulio. **Sobre el Orador**. Tradução José Javier Iso. Madrid: Gredos, 2000. v. 300. (Coleção Los Clásicos de Grecia y Roma).

CORDEIRO GUERRA, João Baptista. **A Arte de Acusar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. A Contribuição da Constituição Democrática ao Processo Penal Inquisitório Brasileiro. *In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. Constituição e Processo: a contribuição do Processo ao Constitucionalismo Democrático Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 221-231.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. As reformas parciais do CPP e a gestão da prova: segue o princípio inquisitivo. **Boletim IBCCrim**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 188, jul. 2008, p. 11-13.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. A inconstitucionalidade de lei que atribua funções administrativas do inquérito policial ao Ministério Público. **Genesis – Revista de Direito Administrativo Aplicado**, Curitiba, n. 2, agosto, 1994, p. 445-453.

DAVIES, Martin. **The Gutenberg Bible**. London: British Library, 1996.

ESPAÑA. **Diccionario de la Lengua Española**. 22. ed. Madrid: Real Academia Española, 2001. t. II.

ESPAÑA. **Constitución Española, de 27 de dezembro de 1978**. Madri: Boletín Oficial del Estado, 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2021.

ESPAÑA. **Copilación delas Instruções del Officio dela fancta Inquificion, fechas en Toledo, año de mil y quinientos y fefenta y un años**. Toledo: [s.n.], 1561.

ESPAÑA. Instruções fechas en Seuilla año de 1484 por el Prior de fancta Cruz. *In: Copilacion delas Instruções del Officio dela fancta Inquificion hechas por el muy Reuerendo feñor Thomas de Torquemada Prior del monafterio de fancta cruz de Segouia, primero Inquifidor general delos reynos y feñoríos de Epaña*. Sevilha: [s.n.], 1537.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. **Obrigações Processuais Penais Positivas**. Segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

FRANÇA. Code Criminelle. *In*: **Codes de L'Empire Français**. Paris: A Paris, 1811.

GARAPON, Antoine. **Bem Julgar**. Ensaio Sobre o Rito Judiciário. Tradução Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

GIACOMOLLI, José Nereu. **Reformas (?) do Processo Penal**: considerações críticas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GODOY, Arnaldo Moraes. Aristófanés e As Vespas: o desencanto com o Direito na Literatura Ática. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37 n. 146, abr./jun. 2000, p. 251-259. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/596>. Acesso em: 21 jun. 2022.

GOLDSCHMIDT, Werner. Guerra, duelo y proceso. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 54, 1950, p. 77-93.

HAMILTON, Sérgio Demoro. A Ortodoxia do Sistema Acusatório no Processo Penal Brasileiro: uma falácia. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 12, 2000, p. 191-206. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-12-fase-2>. Acesso em: 21 jun. 2022.

JUNG, Carl Gustav. **Os Arquétipos e o Inconsciente Coletivo**. 3. ed. Tradução Dora Mariana R. Ferreira da Silva, Maria Luiza Appy. Petrópolis:Vozes, 2000.

JUSTINIANO. **El Digesto de Justiniano**. Pamplona: Aranzadi, 1968.

LAGO, Cristiano Álvares Valladades do. Sistemas Processuais Penais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 774, abr. 2000, p. 441-473.

LLULL, Ramon. **Livro das Bestas**. Tradução Ricardo Costa. São Paulo: Escala, 2006.

LYRA, Roberto. **O Ministério Público e o Jury**. Rio de Janeiro: Coelho Branco Filho, 1933.

LYRA, Roberto. Penitência de um Promotor Público. **Justitia**, São Paulo, v. L, a. XXVII, jul./set. 1965, p. 225-236. Disponível em: <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/w1dx8x.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2022.

MANFREDI, Valerio Massimo. **Akopolis**. A Grande Epopéia de Atenas. Tradução Mario Fondelli. Porto Alegre: L&PM, 2008.

MARQUES, José Frederico. Do Processo Penal Acusatório. *In*: **Estudos de Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 21-29

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Campinas: Bookseller, 1997. v. I.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; COSTA E FARIA, Marcelle Rodrigues da; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 87, jan./jun. 2020, p. 83-220. Disponível em: <https://www.revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/192>. Acesso em: 21 jun. 2022.

MONTERO AROCA, Juan. **Principios del Proceso Penal**. Una Explicación Basada en la Razón. Valencia: Tirant lo Blach, 1997.

PÉREZ GIL, Julio. **La Acusación Popular**. Granada: Comares, 1998.

PIATIGORSKI, Santiago. **Estrategias Procesales**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2007.

PICÓ I JUNOY, Joan. **Las Garantías Constitucionales del Proceso**. Barcelona: J.M.Bosch, 1997.

PLATÃO. **Cartas**. 4. ed. Lisboa: Estampa, 2002.

PLUTARCO. **Vidas Paralelas**. Barcelona: Orbis, 1979. v. I. p. 109-147.

PRADO, Geraldo. **Sistema Acusatório**. A conformidade das leis processuais penais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

RANGEL, Paulo. **Direito Processual Penal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Criminal nº 20043**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça, [1977]. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo\\_busca=ementa\\_completa](https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa). Acesso em: 22 jun. 2022.

ROBERT, Henri. **O Advogado**. 2ª ed. Tradução Rosemary Costhek Abílio. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SANTALUCIA, Bernardo. **Diritto e Processo Penale nell'Antica Roma**. 2. ed. Milano: Giuffrè, 1998.

SÊNECA. **A Brevidade da Vida**. Tradução Luiz Feracine. São Paulo: Escala, 2007.

DINUCCI, A. L. **Sexto empírico**. Contra os retóricos. Edição bilíngue. Tradução Rafael Huguenin, Rodrigo Pinto de Brito. São Paulo: Unesp, 2013.

SUASSUNA, Ariano. **Auto da Compadecida**. 34. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1998.

TEOFRASTO. **Caracteres**. Tradução Elisa Ruiz García. Madrid: Gredos, 2000. v. 37.

TEOFRASTO. **Caracteres**. Tradução Elisa Ruiz García. Madrid: Gredos, 2000, v. 37.

THOREAU, Henry David. **A Desobediência Civil**. Tradução Sérgio Karam. Porto Alegre: L&PM, 2017.

TOLOMEI, Giampaolo. Carolina (La). *In*: MANCINI, Pasquale Stanislau (org.). **Enciclopedia Giuridica Italiana**. Milano: Società Editrice Libreria, 1903. v. III, parte I, p. 804-835.

TORNAGHI, Hélio. **Curso de Processo Penal**. São Paulo: Saraiva, 1980.

TORNAGHI, Hélio. Formas do Processo Penal. **Separata da Revista Verbum**, Rio de Janeiro, t. 16, n. 2-3, p. 173-196, jun./set. 1958.

TUCCI, Rogério Lauria. **Teoria do Direito Processual Penal (Estudo Sistemático)**. São Paulo: RT, 2002.

VABRES, H. Donnedieu de. **A Justiça Penal de Hoje**. Tradução Fernando de Miranda. Coimbra: Arménio Amado, 1938.

HUGO, Victor. **O Último Dia de um Condenado**. Tradução Joana Canêdo. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

VIÉVILLE, Lucien. Fourquier-Tinville e a Guilhotina. *In*: CLAISSE, Guy; COUBAND, Claude; VIÉVILLE, Lucien. **Os Malditos**. Átila: Flagelo de Deus. César e os Bórgia. Fourquier-Tinville e a Guilhotina. Tradução Mário Dias Correia. Lisboa: Amigos do Livro, 1971.

VOLTAIRE. **O Preço da Justiça**. Tradução Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

VOLTAIRE. Preconceitos. **Dicionário Filosófico**. 5. ed. Tradução Líbero Rangel de Tarso. São Paulo: Atena, 1959.

WASSERMANN, Jakob. **O Processo Maurizius**. Tradução Octavio de Faria; Adonias Filho. São Paulo: Victor Civita, 1982.

XENOFONTE. **Ditos e Feitos Memoráveis de Sócrates**. Tradução Edson Bini. Bauru, São Paulo: Edipro, 2006.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA E CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: REFLEXÕES SOBRE O MICROSSISTEMA DE ESTÍMULO À RESOLUTIVIDADE DO CNMP

*THE PUBLIC PROSECUTOR AS A CONSTITUTIONAL INSTRUMENT FOR ACCESS TO JUSTICE AND THE REALIZATION OF FUNDAMENTAL RIGHTS: REFLECTIONS ON THE CNMP'S MICROSYSTEM TO STIMULATE RESOLUTIVE ACTIVITY*

**RESUMO:** O direito fundamental de acesso à justiça precisa ser entendido como um direito de acesso ao valor justiça e não apenas ao Poder Judiciário. A partir de um conceito amplo de acesso à justiça, este artigo jurídico investiga o fundamento constitucional para que o Ministério Público brasileiro apresente-se como um canal de acesso direto ao valor justiça e instrumento de concretização dos direitos fundamentais. Além disso, estuda criticamente normas e recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público referentes à atividade extrajudicial e resolutiva dos seus membros, formando um verdadeiro microssistema, o qual tem direta relação com a proposta de um Ministério Público efetivamente resolutivo e transformador da realidade social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Acesso à justiça. Ministério Público. Direitos fundamentais. Resolutividade. Atuação extrajudicial.

---

<sup>1</sup> Pós-Doutorando na Universidade de Salamanca (2021-2022). Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2021). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2009). Possui graduação em Direito pela UFPE (1997). Especialista em Direito Administrativo e Constitucional pela UFPE (2000). Procurador do Banco Central do Brasil (1998-2004). Promotor de Justiça do Ministério Público de Pernambuco a partir de 2004. Presidente da Associação do Ministério Público de Pernambuco (2014-2016). Professor de Processo Administrativo da Faculdade Boa Viagem (2009-2010). Professor de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade Marista, atual FICR (Faculdade Imaculada Conceição do Recife), a partir de 2016. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/9304360527996696>. E-mail: salomao74@yahoo.com.br.

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 03/05/2022 e a aprovação ocorreu no dia 15/06/2022.

**ABSTRACT:** *The fundamental right of access to justice needs to be understood as a right of access to justice and not just to the Judiciary. From the broad concept of access to justice, this legal article investigates the constitutional basis for the Brazilian Public Prosecutor to present itself as a channel of direct access to the value of justice and an instrument for the realization of fundamental rights. In addition, the article studies critically norms and recommendations of the National Council of the Public Prosecutor regarding the extrajudicial and resolute activity of its members, forming a true microsystem, which is directly related to the proposal of a Public Prosecutor that effectively acts resolutely and transforms social reality.*

**KEYWORDS:** *Access to justice. Public Prosecutor. Fundamental rights. Resolute activity. Extrajudicial activity.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Sobre o acesso ao valor justiça consagrado na Magna Carta de 1988. 2 O vínculo do acesso ao valor justiça à concretização dos direitos fundamentais. 3 Caráter instrumental e teológico do Ministério Público frente ao acesso ao valor justiça. 4 O microssistema do CNMP a respeito do estímulo à resolutividade dos membros do Ministério Público brasileiro. 4.1 Resolução 118/2014. 4.2 Resolução 147/2016. 4.3 Carta de Brasília. 4.4 Recomendação 54/2017. 4.5 Recomendação 57/2017. 4.6 Recomendação de caráter geral CNMP 02/2018. 4.7 Resolução 205/2019. 4.8 Recomendação conjunta PRESI-CN 02/2020. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo jurídico procura investigar a amplitude do direito fundamental de acesso à justiça, previsto na Magna Carta de 1988, e a sua relação com a atuação do Ministério Público (MP) brasileiro.

Seria, de fato, o Ministério Público um canal de acesso direto à justiça ou tal atribuição limita-se somente ao Poder Judiciário?

Além disso, busca-se relacionar acesso à justiça e atividade resolutiva dos membros ministeriais. Atuar de forma resolutiva é uma escolha ou um múnus constitucional para o Ministério Público?

Por fim, comenta-se a respeito do microssistema de caráter normativo e orientador do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de estímulo à atividade resolutiva dos membros, a partir de uma breve análise dos principais instrumentos publicados; da relação de tal microssistema com a norma constitucional de acesso à justiça e dos impactos causados pela Recomendação conjunta Presidência (PRESI)-

Corregedoria Nacional (CN) nº 02, de 18.06.2020, expedida durante a pandemia provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Estas as principais reflexões a serem trazidas neste estudo jurídico.

## **1 SOBRE O ACESSO AO VALOR JUSTIÇA CONSAGRADO NA MAGNA CARTA DE 1988**

Costuma-se relacionar acesso à justiça a um “acesso ao Poder Judiciário”. Tal conclusão decorre de uma interpretação literal do direito fundamental previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Magna Carta de 1988: *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*.

Alguns autores chegam a falar em uma “direito à tutela jurisdicional efetiva”, o qual visaria garantir a existência de todos os outros direitos (MOLINARO; MILHORANZA, 2012). Não obstante, convém destacar, o direito de acesso aos tribunais ou à via judiciária é uma das dimensões, mas não a única, de um direito de acesso ao valor justiça (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 410).

Deveras, o acesso à justiça consagrado na Constituição Federal (CF) de 1988, não é somente (embora relevante) o acesso ao Poder Judiciário, mas sim um acesso ao valor justiça. O fundamento desse acesso ao valor justiça encontra-se não apenas no art. 5º-inciso XXXV, mas também em outros incisos da referida norma constitucional (ISMAIL FILHO, 2011, p. 49-51):

1. inciso XXXIII (direito à informação a respeito de interesses particulares ou de caráter coletivo/geral, perante os órgãos públicos);
2. inciso XXXIV-a (direito de petição aos poderes públicos - e não somente ao Poder Judiciário - para a defesa de direitos contra ilegalidades ou abuso de poder);
3. LXXIV (assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos – a norma não limita tal assistência ao âmbito jurisdicional);
4. inciso LXXVIII (direito à duração razoável ao processo, no âmbito jurisdicional e administrativo).

Corroborando com tais conclusões, o preâmbulo da Carta Constitucional de 1988 consagra a justiça (e não somente o acesso ao Poder Judiciário) como um dos valores supremos a serem assegurados pelo Estado Democrático de Direito na sociedade brasileira (ISMAIL FILHO, 2021, p. 52-59).

Destaque-se, ainda, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em seu art. 2º, de 1966, do qual o Brasil é signatário<sup>2</sup> e também se encontra no bloco de defesa dos direitos fundamentais da Magna Carta de 1988 (art. 5º, § 2º) acolhe um conceito amplo de acesso à justiça, pois garante que toda pessoa, cujos direitos e liberdades reconhecidos, no referido pacto, hajam sido violados, possa dispor de um recurso efetivo, mesmo que a violência tenha sido perpetrada por pessoas que agiam no exercício de funções oficiais (§ 3º, item “a”). Já no item “b”, prevê que tal “recurso” será apreciado pela competente autoridade judicial, administrativa ou legislativa ou por qualquer outra autoridade competente prevista no ordenamento jurídico do Estado em questão.

Aliás, o Conselho Nacional de Justiça também reconhece a necessidade de uma visão ampla de acesso à justiça, pois, no terceiro considerando da Resolução nº 125, de 29.11.2010 (dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário), reconhece que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa.

## **2 O VÍNCULO DO ACESSO AO VALOR JUSTIÇA À CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

O acesso ao valor justiça, consagrado na Constituição de 1988, está intrinsecamente ligado à concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana. Não por acaso, a justiça e os direitos individuais e sociais são citados como valores supremos da sociedade brasileira no preâmbulo constitucional (ao lado da liberdade, da segurança, do bem-estar, do desenvolvimento e da igualdade).

---

<sup>2</sup> O referido tratado de direitos humanos foi ratificado/aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12.12.1991; depositado pelo Poder Executivo Federal em 24.01.1992; entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto nº 592, de 06.07.1992.

Por corolário, a mencionada concretização dos direitos fundamentais materializa-se através da observância dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, mencionados no art. 3º da CF/1988:

1. construção de uma sociedade livre, justa e solidária;
2. garantia do desenvolvimento nacional;
3. erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais;
4. promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A própria Magna Carta, em razão de tal previsão, além de prever e determinar que o Estado brasileiro, através de diversos dos seus órgãos, realize tal projeto, também estimula que o próprio cidadão busque a concretização dos direitos fundamentais, seja através de instrumentos judiciais (como a ação popular, art. 5º-inciso LXXIII), seja através de instrumentos extrajudiciais (como o direito de petição, art. 5º-inciso XXXIV, *a*). Tais previsões atendem ao também ao princípio da soberania popular (art. 1º, parágrafo único), tendo por corolário a ideia de plena participação da sociedade em tal projeto, para, juntamente com o Estado, dar concretude aos objetivos constitucionais propostos (GAVRONSKI, 2010, p. 110).

Nesse aspecto, é importante lembrar das “ondas de acesso à justiça”, de Cappelletti e Garth (1988, p. 32-51 e 67-73), onde, em pesquisa elaborada nos anos 70 do século XX, com ênfase no estudo dos ordenamentos jurídicos americano e europeu, destacaram a existência de três “ondas” (movimentos) para aumentar, isto é, promover o acesso à justiça.

A primeira onda seria a assistência judiciária, ou seja, o fornecimento de serviço jurídico gratuito à população carente economicamente. A propósito, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 criou a Defensoria Pública, instituição que congregou o antigo serviço de Assistência Judiciária (no âmbito da União, do Distrito Federal/DF e dos Estados Federados), garantido orientação jurídica e defesa àqueles que comprovem

insuficiência de recursos (arts. 5º-LXXIV e 134 da Magna Carta).<sup>3</sup> A segunda “onda”, no dizer de Cappelletti e Garth, representa os interesses difusos, coletivos, grupais ou fragmentados e a sua representação em juízo. Por fim, chega-se à terceira “onda”, na qual defendem uma concepção mais ampla do acesso à justiça, melhorando a representação e as formas de acesso ao valor justiça, por meio de novos canais, além da via judicial, como a arbitragem, a mediação e a conciliação.

A terceira onda de acesso à justiça, em razão da sobrecarga de trabalho dos órgãos jurisdicionais, exige o desenvolvimento de novas concepções de justiça, baseadas na simplificação dos procedimentos; na racionalidade; na diminuição de custos e na especialização. Demais, a terceira onda pede a criação de canais de justiça mais acessíveis, onde haja uma maior descentralização e participação dos indivíduos interessados bem como dos grupos/comunidade envolvidos (CAPPELLETTI, 2008, p. 167-170).

Logo, há uma necessária correlação entre acesso ao valor justiça; direitos fundamentais e canais de acesso à justiça (instrumentos para a concretização dos direitos fundamentais). Pode-se usar a seguinte equação, a fim de simplificar o raciocínio aqui proposto, embora com algumas variantes:<sup>4</sup> *acesso à justiça+canais (instrumentos) de acesso=concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana.*<sup>5</sup>

### **3 CARÁTER INSTRUMENTAL E TEOLÓGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE AO ACESSO AO VALOR JUSTIÇA**

Sem dúvida alguma, a Magna Carta de 1988, além de prever um acesso amplo à justiça, também criou instrumentos de acesso ao valor justiça. Não por acaso, instituições como a Advocacia privada; a Advocacia Pública, manifestada através das Procuradorias das entidades políticas (União, Estados, DF e Municípios), e a Defensoria

<sup>3</sup> A Emenda Constitucional (EC) nº 80/2014 expandiu a atuação da Defensoria Pública, inclusive no plano coletivo, mas, defende-se, que, ainda assim, deve sempre o atuar da instituição estar voltado para atender às demandas dos necessitados e grupos sociais financeiramente carentes para custear uma assistência judiciária, ou seja, aqueles que comprovem insuficiência de recursos, por força do art. 5º, inciso LXXIV, da CF/1988, sob pena de manifesto desvirtuamento da teleologia constitucional.

<sup>4</sup> Como o acolhimento ou não do pedido da parte interessada; a existência ou de não de rubrica orçamentária suficiente; a ausência de interesse procedimental superveniente etc.

<sup>5</sup> Em vez do sinal igual (=), o leitor poderá simplesmente ler “pode ser igual”, em razão das variantes supramencionadas.

Pública (a fim de garantir o acesso à justiça ao hipossuficiente economicamente, cfe. o art. 5º-LXXIV) encontram-se no capítulo atinente às “funções essenciais à justiça”.

Mas, e quanto ao Ministério Público?

Muito já se valou a respeito das inovações bem como das responsabilidades destinadas à instituição a partir da Constituição de 1988. Sem embargo, é preciso pontuar que, antes de qualquer adjetivo ou qualificação dado ao Ministério Público brasileiro, é preciso entender tal instituição como um instrumento constitucional de acesso à justiça e de concretização dos direitos fundamentais.

Afinal, o próprio art. 127, *caput*, trata o MP não como mero órgão acusatório, mas como instituição defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Trata-se, principalmente, de uma legitimação coletiva universal, sem qualquer limitação de ordem material ou formal.

Ademais, dentre as relevantes funções institucionais previstas no art. 129, está de funcionar como *Ombudsman* (ouvidor) do Povo, zelando pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (inciso II).

Note-se que a Magna Carta não somente consagra o Ministério Público como órgão defensor dos direitos constitucionais, mas também como aquele que deve atuar “promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

E tal promoção dos direitos constitucionais do cidadão (onde logicamente os direitos fundamentais estão incluídos) deve ocorrer não apenas através de demandas judiciais, mas também e principalmente através de uma atuação dialógica, a partir de canais internos do próprio MP, visando à resolução dos problemas e questões que lhe são apresentados. Eis então a ideia de resolutividade ou de uma atuação resolutiva ministerial.

Há uma grande diferença, quanto ao *locus* de atuação ministerial, entre o art. 1º da antiga lei complementar do MP dos Estados Federados (LC nº 40, de 14.12.1981) e o art. 127, *caput*, da CF/1988. Enquanto a LC 40/1981 dispunha que o MP era o responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, a Magna Carta de 1988, embora reconheça a instituição

como essencial à função jurisdicional, não diz, em momento algum, que tal atuação precisa ser exclusivamente perante o Poder Judiciário.

Ou seja, o MP é função essencial à atividade jurisdicional do Estado,<sup>6</sup> mas a sua atuação é ampla demais para se limitar aos quadrantes de um processo judicial, devendo o próprio Ministério Público funcionar como instituição de acesso direto ao valor justiça. Tanto que o § 5º do art. 129, acrescentado pela EC 45/2004, dispõe que a distribuição de processos no Ministério Público será imediata. Não apenas de processos judiciais, mas de qualquer processo, ou seja, de qualquer demanda, inclusive aquelas dirigidas diretamente à instituição ministerial.

De fato, tal concepção de acesso à justiça encontra sintonia com a condição do Ministério Público enquanto órgão com legitimação universal para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis da sociedade e por ter o múnus constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Magna Carta, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (arts. 127, *caput*, e 129, inciso II, da CF/1988).

Tais condições, de fato, exigirão da instituição Ministério Público, uma atuação resolutiva e preventiva em favor dos direitos fundamentais da pessoa humana, não apenas no plano judicial, mas também e principalmente, no plano extrajudicial, funcionando como um verdadeiro canal de acesso direto ao valor justiça, oferecendo à sociedade procedimentos simples e céleres para a defesa dos seus direitos, mediante uma atuação de caráter dialógico e consensual, em nome do interesse social.

Afinal, a Carta de 1988 consagrou o *Parquet* como verdadeiro Advogado e ouvidor da coletividade, Povo, no sentido de servi-lo, a fim de assegurar os direitos e garantias constitucionais perante os Poderes constituídos; verdadeiro instrumento para a promoção da dignidade humana (DALLARI, 2009). Por corolário, o trabalho dos membros do Ministério Público não pode se limitar a uma atuação meramente burocrática e processual (OLIVEIRA, 2016, p. 99-100).

De fato, tal mister precisa – e deve – ir além disso, buscando uma atuação resolutiva, na condição de função essencial à justiça, vindo a apresentar, dentro dos

---

<sup>6</sup> Por isso, a nulidade de audiências judiciais realizadas sem a presença do Ministério Público, quando cabível a sua intervenção.

instrumentos legais que tem à disposição, projetos e soluções práticas, para as demandas que lhe são apresentadas. Por isso, no dizer de Almeida, Costa e Alvarenga, o Ministério Público tem a natureza jurídica de garantia constitucional fundamental e institucional de acesso à justiça (2019, p. 318-319).

Atuar extrajudicialmente e de forma resolutiva, portanto, não é opção ou faculdade para a instituição Ministério Público, mas verdadeiro múnus constitucional, em razão dos arts. 127, *caput*, e 129-inciso II e § 5º da Magna Carta c/c os arts. 5º-incisos XXXIII, XXXIV-a, XXXV e LXXVIII, também da CF/1988.

Destarte, é necessário aprimorar e incentivar, cada vez mais, a condição do Ministério Público como verdadeiro canal de acesso direto ao valor justiça, por meio de uma atuação extrajudicial, de natureza preventiva e resolutiva, indo além dos limites do processo judicial tradicional e de alguns fatores negativos que o caracterizam, tal como burocracia processual; lentidão do Poder Judiciário para concluir o processo judicial; domínio de uma cultura de litigância e confrontação etc.

Destaque-se, a própria lei processual civil brasileira reforça isso, através do art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil (CPC), quando prevê que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

#### **4 O MICROSSISTEMA DO CNMP A RESPEITO DO ESTÍMULO À RESOLUTIVIDADE DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

É preciso reconhecer, principalmente a partir de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público tem promovido e estimulado uma atividade resolutiva, proativa e preventiva pelos membros do Ministério Público brasileiro, mediante a criação de um verdadeiro microssistema de caráter normativo e orientador, em prol desta forma de atuação.

Os principais instrumentos normativos e/ou orientativos capitaneados pelo CNMP e/ou por sua Corregedoria Nacional e que tem reflexo direto na atividade resolutiva e extrajudicial dos membros são os seguintes:

1. Resolução nº 118, de 1º.12.2014 (autocomposição no âmbito do MP);
2. Resolução nº 147, de 21.06.2016 (planejamento estratégico);
3. Carta de Brasília, de 22.09.2016 (modernização das atividades das Corregedorias);
4. Recomendação nº 54, de 28.03.2017 (fomento à atuação resolutiva);
5. Recomendação nº 57, de 05.07.2017 (atuação perante os tribunais);
6. Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21.06.2018 (parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação);
7. Resolução nº 205, de 18.12.2019 (atendimento ao público);
8. Recomendação conjunta PRESI-CN nº 02, de 18.06.2020 (critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas).

Doravante, serão apresentadas algumas referências e breves comentários a tais atos, relacionados com a ideia de resolutividade e com a atuação do Ministério Público enquanto canal extrajudicial de acesso ao valor justiça, a partir da atividade resolutiva e extrajudicial dos seus membros.

#### **4.1 Resolução 118/2014**

A Resolução nº 118, de 1º.12.2014, pode ser considerada o marco inicial do microsistema do CNMP, dispondo sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público.

O primeiro considerando da referida recomendação é bastante claro a respeito da postura resolutiva (e não apenas demandista) que deve ser adotada pelo membro do MP brasileiro, pois considera que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo, abrangendo o acesso ao Judiciário, mas vai além disso, para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais.

O art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNMP 118/2014, informa que ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo

e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

O objetivos da política de autocomposição, no âmbito do MP, são definidos no art. 2º da referida resolução: boa qualidade dos serviços, disseminação da cultura de pacificação, redução da litigiosidade, satisfação social, empoderamento da sociedade e estímulo às soluções consensuais. Aliás, o inciso IV da referida norma fala na valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.

Na Resolução 118/2014, também definidas e regulamentadas as seguintes práticas autocompositivas, no âmbito do MP brasileiro: negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais (arts. 8º a 17).

#### **4.2 Resolução 147/2016**

A Resolução CNMP nº 147, de 21.06.2016, cuida do planejamento estratégico nacional do Ministério Público e estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e dos ramos do Ministério Público brasileiro.

Ora, planejar estrategicamente uma instituição é utilizar mecanismos e processos metodológicos de trabalho, buscando estabelecer metas e ações a serem empreendidas, através da mobilização de recursos materiais e humanos e da tomada de decisões. É a ideia de uma gestão estratégica, baseada em um “pensar para depois agir”, que possibilitará uma melhor definição dos objetivos globais da instituição, permitindo uma padronização de atuação (CHIAVENATO, 2009, p. 04-05).

Deverão nortear o planejamento estratégico, no âmbito do Ministério Público brasileiro, principalmente, os princípios da eficiência, resolutividade, publicidade e autocomposição, dentre outros que se aplicam à Administração Pública (art. 1º, parágrafo único, da Resolução CNMP 147/2016).

Ora, nos termos do art. 2º da referida Resolução, visão é o futuro almejado para a instituição. Assim, conforme o planejamento estratégico nacional, aprovado para 2020-2029 (BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público, 2019, p. 26), a partir da missão definida pela Constituição (defender a ordem jurídica, o regime democrático e

os interesses sociais e individuais indisponíveis), a visão do Ministério Público brasileiro deve ser a seguinte: *Ser uma instituição com atuação resolutiva na defesa da sociedade, no combate à corrupção e criminalidade e na garantia da implementação de políticas públicas.*

Nesse passo, atuar de forma resolutiva e como instrumento de acesso à justiça e concretização dos direitos fundamentais, é uma necessidade, uma obrigação institucional e não uma escolha subjetiva de cada membro do Ministério Público. Isso haverá de ser concretizado também através do planejamento estratégico específico, de cada unidade ou ramo do Ministério Público brasileiro, que tem caráter direcionador para os membros (arts. 8º, 14 e 16, da Resolução CNMP 147/2016).

### **4.3 Carta de Brasília**

Em 2016, foi lançada a Carta de Brasília, que tratou da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União. Tal relevante documento foi celebrado em 22.09.2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP. Um dos grandes méritos da Carta de Brasília foi, justamente, dar início aos esforços para modificar a característica das Corregedorias do Ministério Público: de órgão repressivo para órgão orientador e estimulador da atividade resolutiva dos membros.

Merece menção, o 2º considerando da Carta de Brasília, a respeito do papel constitucional do MP e das suas Corregedorias, onde se pontua que o Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático lhe impõe o desenvolvimento de um planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CF/1988.

Citem-se, ainda, duas considerações sobre os dois modelos constitucionais de Ministério Público (o demandista e o resolutivo). A primeira delas informa que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a

propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada.

Demais, o outro considerando que merece destaque aduz que é imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial para a efetividade da função resolutiva (ou seja, funcionar como canal de acesso direto ao valor justiça), principalmente tendo em vista que o Judiciário, no Brasil, está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação, segundo o referido documento do CNMP.

Nesse passo, a Carta de Brasília traz diversas diretrizes estruturantes, visando uma atuação resolutiva e socialmente efetiva, para os membros do MP brasileiro bem como para a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades ministeriais.

A primeira diretriz estruturante geral, por exemplo, sintetiza a proposta de um novo Ministério Público, a partir de uma teoria alicerçada nos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, cuja atuação busca produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social.

#### **4.4 Recomendação 54/2017**

A Recomendação CNMP nº 54, de 28.03.2017, dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro. Entre seus considerandos, merece destaque a ideia de “efetividade concreta” dos direitos defendidos pela instituição Ministério Público. Além disso, destaca-se que o estágio atual do movimento do acesso à justiça e o paradigma jurídico do século XXI são incompatíveis com uma atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público.

No mais, há uma consideração expressa sobre o “planejamento institucional” do Ministério Público, o qual deve se destinar a promover a eficiência da atuação institucional com foco na celeridade, na ampliação da atuação extrajudicial e em uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.

Aliás, o art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP 54/2017 define o que seria atividade resolutiva do Ministério Público, como sendo aquela através da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou

solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Integram-se, portanto, os conceitos de atividade judicial e extrajudicial, em um plano resolutivo, o qual deve visar à entrega de resultados efetivos para a sociedade, mediante uma instituição que se planeja previamente e que atua de forma ágil e desburocratizada.

Não obstante, os parágrafos 2º e 3º do art. 1º da Recomendação CNMP 54/2017 dão continuidade ao trabalho de especificar o que seja atuação resolutiva Ministério Público. O § 2º informa que deve ser priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão/ameaça, principalmente quando tal caminho se mostrar mais célere, econômico e capaz de satisfazer adequadamente as expectativas dos titulares dos direitos envolvidos.

Já o § 3º do art. 1º insiste na ideia de resolutividade real da controvérsia ou problema. Ou seja, haverá resolutividade quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado. Tal norma recomendatória é importantíssima, pois estimula a resolutividade real, principalmente mediante o acompanhamento contínuo, até o exaurimento do seu objeto, dos compromissos celebrados pelo MP com as partes interessadas.

De outra banda, o art. 3º da Recomendação CNMP 54/2017 indica alguns mecanismos que podem ser utilizados para estimular a atividade resolutiva dos membros, tais como:

1. dar visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos úteis, com especial destaque aos socialmente relevantes;

2. definir e adotar critérios para aferir a qualidade da atuação resolutiva e os resultados produzidos, assegurando sua utilização inclusive nos concursos internos de promoção;
3. alinhar os critérios aferidores da qualidade de trabalho do membro à atividade resolutiva; ao planejamento estratégico e, quando possível, aos indicadores sociais da respectiva área de atuação;
4. valorizar os projetos institucionais ou sociais relacionados com as prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos positivos;
5. realizar uma formação continuada dos membros para a atuação resolutiva;
6. promover a chamada “convergência estrutural”, por meio do aperfeiçoamento das normativas e dos instrumentos utilizados pelos membros, visando ao alinhamento e à integração institucional com os setores público e privado, a sociedade civil organizada e a comunidade.

O art. 4º, incisos I, II e ss., da Recomendação CNMP 54/2017, tratam da criação de um banco de dados, no âmbito nacional e em cada unidade ministerial, de acesso público, contendo o registro da atuação resolutiva. Além disso, devem ser desenvolvidas tabelas e critérios, alinhando produtividade e resolutividade. Merece destaque, ainda, o estímulo à publicação de livros, manuais, cartilhas, artigos jurídicos e estudos de casos orientados para a promoção de uma cultura institucional de resolutividade.

Por fim, o art. 4º, parágrafo único, define que, para a ideia de resolutividade e de atividade socialmente relevante, devem ser considerada a natureza do direito protegido, com especial prestígio aos direitos fundamentais, e o número de beneficiários da atuação institucional.

#### **4.5 Recomendação 57/2017**

A Recomendação CNMP nº 57, de 05.07.2017, dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos tribunais. Na verdade, busca tal documento relacionar tal atuação com as práticas de natureza preventiva, proativa e resolutiva.

Entre os seus considerandos, há menção expressa à Carta de Brasília (repetida no art. 24) e à necessidade de aprimorar a atuação dos membros do MP junto aos Tribunais ou em suas atuações extrajurisdicionais, visando à efetividade social do trabalho ministerial.

A Recomendação CNMP nº 57/2017 busca aproximar o membro com atuação no 2º grau (perante tribunais) da ideia de Ministério Público como instrumento de acesso à justiça social e garantia de proteção dos direitos sociais e individuais indisponíveis, afastando-o da pecha de mero órgão parecerista e auxiliar para as decisões dos tribunais (PAES; DAHER, 2019, p. 429-430). Por isso, o seu art. 1º, parágrafo único, informa que é fundamental a realização de estudos pelas unidades do MP brasileiro, a fim de que os órgãos com atuação no 2º grau tenham estrutura física, tecnológica e humana, possibilitando desempenhar suas atribuições de forma mais eficiente e resolutiva, assegurando, assim, a efetividade social da instituição Ministério Público.

Uma das propostas recomendatórias é que os membros do MP que atuam em 2º grau também tenham atribuições investigatórias, ainda que por delegação do Procurador-Geral (art. 2º, § 4º), considerando que, atualmente, tal atribuição é, por lei, concentrada na seara de atribuições do respectivo Procurador-Geral, quando se trata de autoridades com foro privilegiado. Um exemplo é o art. 29-inciso VIII da Lei 8.625/1993. Segundo Mazzilli (2018, p. 81-85), os membros com atuação perante tribunais poderiam não apenas investigar, mas, mediante alteração legislativa, também propor ações (civis ou penais) e instaurar inquéritos civil para apurar danos de âmbito regional ou estadual; afinal, a função resolutória e de atuação como instrumento garantidor dos direitos fundamentais não é exclusiva dos membros com atuação em 1ª instância, sendo também um compromisso dos Procuradores ministeriais, com atuação perante tribunais.

A Recomendação CNMP nº 57/2017 dispõe como prioritária a busca pela resolução consensual dos conflitos pelo membro com atuação em 2º grau, inclusive fazendo menção ao art. 174 do CPC, para recomendar a criação de núcleos de negociação, mediação e conciliação (art. 3º). A atuação consensual e resolutiva é reforçada também pelo art. 22, destacando a fundamentalidade da atuação proativa

dos membros do Ministério Público que atuam perante o 2º grau de jurisdição, nas sessões de conciliação e/ou mediação nos procedimentos perante o respectivo Tribunal, seja na qualidade de parte, seja na qualidade de fiscal da ordem jurídica, inclusive provocando e participando ativamente da construção do acordo.

Destaque-se, ainda, a necessidade de uma atuação integrada entre os membros do MP com atuação no 1º e no 2º grau, visando à uma atuação mais eficiente e com resultados sociais mais expressivos. Nesse passo, o capítulo II da Recomendação CNMP nº 57/2017 tem como título “Da necessária interação e integração entre os membros com atuação em instâncias jurisdicionais diversas ou em unidades diferentes do Ministério Público”.

Destarte, o art. 10 diz, é fundamental que as unidades do Ministério Público brasileiro adotem medidas e desenvolvam sistemas visando fortalecer o diálogo, a interação e a integração entre os membros do MP que atuem nas diversas instâncias jurisdicionais. É preciso, portanto, aprimorar o diálogo e a aproximação, principalmente quando se tratar de causas mais complexas e/ou com grande repercussão social (art. 10, § 1º). Isso poderá ser feito mediante a criação de mecanismos e rotinas conjuntas, como reuniões, contatos telefônicos e virtuais que facilitem a atuação em parceria e a formação de grupos permanentes de trabalho, sendo importante a informação sobre os resultados dos julgamentos aos órgãos de primeiro grau (art. 10, § 2º, e art. 11).

Merece destaque, ainda, a previsão no art. 10, § 4º, de medidas para promover uma aproximação entre as áreas cível, criminal e as áreas especializadas na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente no campo da proteção ao patrimônio público, meio ambiente e defesa do consumidor, considerando que os fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas. Deveras, trata-se de uma previsão de vanguarda, de certa forma lógica, mas, infelizmente, pouco observada. Tal atuação coordenada visa, sobretudo, eficiência no resultado, evitando conclusões díspares para o mesmo fato, as quais, ao final, poderão implicar em impunidade ou falta de resolutividade.

De forma bastante ousada e pioneira, a recomendação admite e estimula, desde que exista a aquiescência do membro titular, a atuação conjunta de 1º e 2º graus do Ministério Público (Promotor/Procurador e Procurador de Justiça/Procurador

Regional) perante o respectivo tribunal, inclusive através de sustentação oral. Mas, a recíproca também é verdadeira. Ou seja, o Procurador de Justiça ou Procurador Regional poderá atuar em conjunto no 1º grau, desde que o membro de origem também assim concorde. E tal atuação integrada também é válida entre membros do MP dos Estados Federados e do MPU. Trata-se de uma previsão recomendatória ousada, de vanguarda, que prestigia, sobretudo, os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade e fortalece o direito fundamental ao valor justiça (art. 14, §§ 1º e 2º).

Ainda com fundamento no princípio da unidade, a Recomendação CMMP nº 57/2017 informa que a condição de qualidade de parte também acompanha o membro ministerial com atuação no 2º grau, sem prejuízo do exercício da função de fiscal da ordem jurídica, que é inerente a toda a atividade do Ministério Público (art. 127, *caput*, da CF/1988). Tal previsão é importante para evitar uma atitude descompromissada ou indiferente do membro com atuação no 2º com relação à demanda construída e proposta pelo colega de 1º grau, utilizando-se o vetusto argumento de que o membro de 2º grau atua apenas como fiscal da ordem jurídica e não como parte compromissada com os resultados da demanda ministerial proposta.

#### **4.6 Recomendação de caráter geral CNMP 02/2018**

A Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02, de 21.06.2018, dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas respectivas Corregedorias-Gerais. Tal recomendação busca estabelecer critérios e parâmetros para as Corregedorias das unidades ministeriais, a fim de que atuem, principalmente, como instrumentos de orientação, avaliação e fiscalização de uma atividade proativa, preventiva, resolutiva e com impacto social relevante, conforme preconizado pela Carta de Brasília.

Por conseguinte, o décimo considerando da referida recomendação enfatiza a necessidade de um mapa estratégico nacional, com a finalidade de fortalecer e o aprimorar o Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade, para uma atuação responsável e socialmente efetiva, e estabelecendo, entre os processos de trabalho elencados para alcançar seus resultados institucionais, a importância de se

intensificarem parcerias e trabalhos em redes de cooperação com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral.

O art. 12 da Recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 define o que é resolutividade, tendo por referência o art. 1º, § 1º, da Recomendação CNMP 57/2017, mencionado anteriormente. Mas, no parágrafo único do art. 12, a Recomendação de caráter geral 02/2018 vai além, buscando uma verdadeira “resolutividade material”, a ser aferida pela equipe correicional, dentre outros critérios, através da análise da melhoria dos indicadores sociais relacionados com a respectiva área de atuação do membro correicionado, demonstrando que se busca não apenas uma resolutividade teórica ou como notícia em rede social, mas, efetivamente, que venha a demonstrar resultados práticos e benéficos para a sociedade.

Dentro de tal lógica, o art. 14 considera materialmente resolutiva a atuação do Ministério Público, pela via extrajudicial ou judicial, sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

A recomendação orienta que os membros priorizem a resolução extrajudicial dos conflitos e controvérsias que lhes são postos, desde que tal via mostre-se hábil para 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 (art. 13, *caput*). Também deve ser avaliado se, no caso concreto, a resolução consensual apresentava vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão), por demonstrar ser a mais adequada, justa e razoável (art. 13, § 1º).

O § 2º e seus incisos, do art. 13, trazem diversos critérios para a avaliação dos resultados da atuação consensual do membro do MP. Merecem destaque os seguintes:

1. se o acordo proporciona a suficiente proteção e a garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos respectivos membros afetados (inciso IV);

2. se o acordo está racionalmente relacionado com o prejuízo alegado e sofrido e se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias (inciso V);
3. se houve prognósticos com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos (inciso X);
4. se foram considerados a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo (inciso XIII);
5. se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais são os seus resultados sociais concretos (inciso XVII).

O art. 21, inciso XXX, da recomendação dispõe que, para a avaliação do esforço e da produtividade do membro, também serão consideradas as iniciativas voltadas à atuação preventiva nas áreas criminal, cível, tutela coletiva e especializada. Ainda, o art. 24, inciso IX, estipula que, para a avaliação do impacto social da atividade do membro, deve ser considerada, dentre outras, a comprovação de resultados da atuação que geraram transformação social, tais como a indução de políticas públicas efetivadas e/ou em processos de efetivação, a demonstração de melhoria dos serviços públicos essenciais e contínuos, a diminuição da criminalidade ou da prática de atos infracionais, a diminuição da evasão escolar, a conscientização da sociedade local com a ampliação da participação social e a melhoria dos indicadores sociais em geral.

#### **4.7 Resolução 205/2019**

A Resolução CNMP nº 205, de 18.12.2019, dispõe sobre a política nacional de atendimento ao público no âmbito do Ministério Público. Tal norma trata de um tema fundamental e basilar para o desenvolvimento de uma atividade resolutiva dos membros, máxime no plano extrajudicial.

No seu segundo considerando, procura relacionar atendimento ao público com acesso ao valor justiça, nos termos do art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e XXXV, e artigo 37, § 3º, incisos I, II e III, todos da CF/1988, o que é um dos fundamentos da atividade ministerial proativa, preventiva e resolutiva, ou seja, o Ministério Público como garantia

constitucional fundamental de acesso à justiça, para a efetivação dos direitos fundamentais e da justiça social, em benefício da sociedade e do indivíduo (ALMEIDA, 2019, p. 535).

Já o oitavo considerando é bastante importante, tendo relação direta com a atividade resolutiva ministerial, pois afirma ser um dos pilares fundamentais do serviço público a satisfação de necessidades e de demandas para os cidadãos; a redução de custos e a incorporação de concepções que busquem situar o cidadão no centro das ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas.

O nono considerando enfatiza o esforço de se desenvolver uma cultura de ouvir o cidadão; de ampliar os espaços de diálogo com os mais diversos públicos; de dar tratamento adequado às demandas que ingressam pelos canais da Ouvidoria; de implementar medidores de desempenho quantitativos e qualitativos, de modo a possibilitar a tomada de decisões a partir de respostas dos cidadãos bem como a elaboração de estratégias e planos de atuação fundamentados nessas manifestações.

Conforme o art. 2º, *caput*, a política nacional de atendimento ao público, deve-se primar pela boa qualidade e eficiência dos serviços a serem prestados; pela disseminação da cultura do cidadão como foco central do governo; pelo fortalecimento da cidadania e pelo estímulo à participação social.

Dentre os princípios da política nacional de atendimento ao público, relacionados com a atividade resolutiva do Ministério Público, merecem destaque os da efetividade; da eficiência; da informação; da transparência; da urbanidade; da cordialidade; da racionalidade; da padronização; da simplificação; da informalidade e da colaboração institucional (art. 4º).

É relevante destacar, muitas vezes, o atendimento ao público, seja da própria parte interessada, seja dos seus Advogados, representa, justamente, o início de uma atividade que, ao final, pode se revelar resolutiva. Por isso, a relevância do tema e a necessária previsão normativa do atendimento ao público como função institucional dos membros (ISMAIL FILHO, 2011, p. 84), conforme os arts. 32, inciso II, e 43, inciso XIII, ambos da Lei 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do MP dos Estados Federados), faltando

uma previsão expressa a respeito na lei orgânica do MP da União (Lei Complementar 75/1993).

Outrossim, relacionada com a atividade de acompanhamento e avaliação dos trabalhos, no âmbito do Ministério Público, própria da ideia de resolutividade, é a previsão, na resolução, de uma “pesquisa de satisfação”, com indicadores a serem definidos em regulamento próprio, quando o usuário utilizar o telefone para ser atendimento pela instituição (art. 12, § 3º).

#### **4.8 Recomendação conjunta PRESI-CN 02/2020**

A Recomendação conjunta PRESI-CN nº 02, de 18.06.2020, recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Tal documento apesar de ter algumas previsões importantes, poderá comprometer todos os avanços até o momento obtidos em termos de proatividade e resolutividade da atividade ministerial, como doravante será demonstrado.

O referido ato foi publicado em pleno contexto da pandemia provocada pelo vírus COVID-19 e visou, principalmente, a atuação dos membros do MP voltada para a fiscalização dos atos de gestão relacionados com o combate à referida pandemia. Mas, é necessário destacar, a recomendação não se refere somente a esse contexto e, como não impõe qualquer limitação em seu texto, poderá ser utilizada em qualquer atuação ministerial de controle e indução de políticas públicas.

Em síntese, a recomendação é dividida em cinco capítulos: I) Das atribuições dos ramos e das unidades; II) Do respeito às decisões administrativas; III) Da atuação em busca da transparência; IV) Dos diálogos interinstitucionais; V) Do compartilhamento de dados e de boas práticas.

Entre os seus considerandos, mencione-se o terceiro, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para assegurar e defender, proativa e resolutivamente, os direitos fundamentais. Não obstante, em outros considerandos (sétimo, oitavo e nono), verifica-se uma preocupação com eventuais excessos dos membros, seja internamente (invadindo atribuições de outros membros/unidades do MP), seja externamente (invadindo a chamada discricionariedade administrativa).

No décimo primeiro considerando, a recomendação afirma que a efetivação das políticas públicas se dá exclusivamente por atos administrativos de gestão e não por atos judiciais ou de controle a decisão administrativa em geral. Continuando tal linha de pensamento, no décimo quarto considerando, afirma que o controle do conteúdo da decisão administrativa que seja cometido por outro órgão que não de gestão transborda a análise objetiva de sua legalidade e enseja violação à tripartição das funções estatais por caracterizar exercício ilegal de competência administrativa alheia.

Tais fundamentos revelam-se, justamente, no capítulo II (Do respeito às decisões administrativas). O art. 2º, *caput*, recomenda aos membros do MP brasileiro que, na fiscalização de atos de execução de políticas públicas, seja respeitada a autonomia administrativa do gestor e observado o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 2º da recomendação aduz, de forma expressa, que, diante da falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma dentre as posições díspares e/ou antagônicas, não cabendo ao Ministério Público a adoção de medida judicial ou extrajudicial destinadas a modificar o mérito dessas escolhas.

Tais previsões, ainda que em caráter recomendatório, são extremamente preocupantes, porque vindas da Presidência e da Corregedoria Nacional do CNMP, justamente o órgão constitucional que foi (e precisa continuar sendo) o grande timoneiro e incentivador da atividade resolutiva dos membros do Ministério Público brasileiro.

Não se defende aqui que o Ministério Público deva interferir no mérito das decisões administrativas. De forma alguma, a liberdade do gestor público deve sempre ser respeitada. Porém, a discricionariedade administrativa é antes de tudo um dever-poder do gestor público de escolher bem (MELLO, 1998, p. 14-16); não é um fim em si mesma e precisa ser verificada diante de cada caso concreto apresentado (GORDILLO, 2003, p. 17), devendo encontrar fundamento nos fatos, na Constituição e na legislação infraconstitucional. Por isso, a importância da fundamentação apresentada para o exercício do dever-poder discricionário. É a fundamentação do ato discricionário que

possibilitará examinar se houve boas razões para a escolha administrativa (ISMAIL FILHO, 2020, p. 106).

Todavia, somente atuando na prevenção e na indução de políticas públicas é que o membro do Ministério Público terá condições de fazer tal análise, caso a caso. Uma análise incipiente do texto recomendatório permite, por exemplo, que o gestor público, ao ser questionado sobre a prática de um ato discricionário, venha a invocar o art. 2º da recomendação e se negue a prestar esclarecimentos ao MP, sob o argumento de haverá violação ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988).

Dentro de tal linha de pensamento, destaque-se a dificuldade em lidar com temas de natureza aberta como discricionariedade administrativa e separação de poderes, que não são simples e objetivos, como tratados na recomendação. O art. 2º, *caput*, fala até mesmo em observar limites de “legalidade material”, mas é preciso lembrar que Constituição Federal não limita o controle da Administração Pública somente a aspectos de legalidade; há que se examinar também a qual a economicidade e a legitimidade do ato administrativo em questão, conforme expressamente mencionado no art. 70, *caput*, da CF/1988.

Ou seja, ao atuar na fiscalização de determinada política pública e buscar a indução de boas práticas pelo gestor, o membro do MP poderá, doravante, ser acusado de estar interferindo nas escolhas do gestor público e adentrando na em aspectos de legitimidade/economicidade, mas cujo controle é permitido pela própria Constituição Federal, conforme o já mencionado art. 70.

Quando recorre à chamada “falta de consenso científico em questão fundamental à efetivação de política pública” (art. 2º, parágrafo único), a recomendação entra, novamente, em uma seara bastante delicada, porque, o caso concreto, pode demonstrar que, de fato, somente haveria uma única escolha para a controvérsia, embora o gestor público assim não concorde. O que fazer, então? Deixar com o gestor administrativo a palavra absoluta sobre o tema? Não atuar em hipótese alguma, deixando de questionar escolhas que, no caso concreto, contrariem os objetivos fundamentais da República? Quem irá concluir pela falta de consenso científico, o próprio gestor público?

De fato, a previsão abstrata de uma não atuação ministerial sob o argumento de “falta de consenso científico” é um termo por demais subjetivo e pode, inclusive, ir de encontro ao direito fundamental de acesso ao valor justiça. Nesse sentido, também concluíram entidades representativas do Ministério Público brasileiro, como a Associação Nacional de Membros do Ministério Público (CONAMP); a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), destacando também violação ao princípio da independência funcional dos membros, dentre outros fundamentos, em requerimento apresentado ao Presidente do CNMP e ao Corregedor Nacional, pela revogação do ato (ANPR, 2020).

Sem dúvida alguma, atuar de forma proativa, resolutiva e preventiva exige do membro do MP reflexão e diálogo permanente com o gestor sobre políticas públicas e escolhas administrativas. Nada obstante, nem sempre, no caso concreto, apresentar-se-ão, de forma clara, duas ou mais opções legítimas, conforme a Constituição e a legislação infraconstitucional. Mesmo assim, o membro do MP precisa atuar, a fim de verificar a legalidade, a legitimidade e economicidade da escolha feita pelo gestor público.

Destarte, o exercício do poder-dever discricionário revela-se em situações e hipóteses que precisam ser enfrentadas em cada situação concreta e que não podem ser reduzidas a um único artigo ou norma jurídica.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem, reiteradamente, decidido dessa maneira. Um exemplo foi quando decidiu, julgando o RE 598.099, em 10.08.2011, à luz do princípio do concurso público, que a recusa em nomear candidato aprovado dentro do número de vagas de concurso público pela Administração deve ser devidamente motivada e, dessa forma, passível de controle pelo Poder Judiciário (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011). Noutro momento, o STF, julgando a ADI 1923, em 16.04.2015, forte da doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, expressou que o cumprimento efetivo dos deveres constitucionais de atuação, pelo gestor público, estará, invariavelmente, submetido ao que a doutrina contemporânea denomina de controle da Administração Pública sob o ângulo do resultado (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015).

Deveras, uma leitura superficial da redação do art. 2º da Recomendação PRESI-CN nº 02/2020, leva a entender que, diante do exercício de um ato discricionário de alguma autoridade administrativa, não caberia mais controle externo algum pelos membros do Ministério Público. Por corolário, em se tratando de uma recomendação da Presidência do CNMP e da sua Corregedoria Nacional, poderá servir como um desestímulo à atuação preventiva e resolutiva dos membros, além de ser utilizada por maus gestores públicos como escudo para justificar a não atuação em favor dos direitos fundamentais e dos objetivos constitucionais da República.

De todo modo, apesar da crítica a alguns considerandos e ao art. 2º, há alguns pontos positivos, noutras partes da multicitada recomendação. O art. 3º, *caput*, a propósito, reforça a atuação preventiva/proativa ao recomendar que o MP brasileiro, na fiscalização da atuação dos gestores, exija a transparência e a probidade em relação aos atos de gestão. Na mesma linha, o art. 4º recomenda que os membros do Ministério Público brasileiro ampliem o diálogo interinstitucional, especialmente com os órgãos fiscalizados, como meio de fortalecer o controle proativo e resolutivo da política pública, bem como viabilizar e racionalizar o acesso às informações.

No mais, o art. 5º encontra-se, perfeitamente, em sintonia com a atribuição, do CNMP, de exercer o controle dos deveres funcionais dos membros (art. 130-A, *caput*, da CF/1988), quando recomenda critério e racionalidade no exercício do poder requisitório, de modo a permitir que os gestores mobilizem seus esforços na execução da política pública e não na confecção de respostas. Dentro de tal contexto, o § 5º recomenda a fixação de prazos razoáveis para o cumprimento das requisições e ofícios.

Deveras, a atuação resolutiva requer permanente diálogo, ponderação, razoabilidade e empatia, ou seja, o membro do MP precisa também se colocar no lugar do gestor público, evitando cobranças excessivas, repetitivas e sem compromisso com resolutividade. Em momento algum se discorda disso. Realmente, os membros do Ministério Público, quando atuarem na fiscalização de políticas públicas, não podem se colocar como donos da verdade e se afastarem da empatia e do diálogo com os gestores públicos e decisores políticos.

O que se questiona, na Recomendação PRESI-CN nº 02/2020, é, além de alguns dos seus considerandos, a redação do seu art. 2º, que tratou de um tema difícil de ser

tratado e regulamentado em poucas linhas, como se se pudesse traçar um limite teórico para o controle do exercício da discricionariedade administrativa; tal limite, de fato, existe, mas há de ser aferido em cada caso concreto e não a partir de uma norma abstrata, de caráter inibitório, ainda que tenha uma moldura recomendatória. A exegese de tal norma recomendatória há que se feita em conjunto com outros dispositivos da própria recomendação e, principalmente, com outros atos/normas do sistema do CNMP de estímulo à resolutividade dos membros, máxime a Carta de Brasília, a Recomendação 54/2017 e a Recomendação de caráter geral 02/2018.

## CONCLUSÃO

O acesso à justiça consagrado na Magna Carta de 1988, não é somente um direito fundamental de acesso ao Poder Judiciário, mas um verdadeiro acesso ao valor justiça, inclusive no âmbito administrativo. O fundamento desse acesso ao valor justiça encontra-se não apenas no art. 5º-inciso XXXV, mas também nos incisos XXXIII (direito à informação a respeito de interesses particulares ou de caráter coletivo/geral, perante os órgãos públicos); XXXIV-a (direito de petição aos poderes públicos para a defesa de direitos contra ilegalidades ou abuso de poder); LXXIV (assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos – a norma não limita tal assistência ao âmbito jurisdicional) e inciso LXXVIII (direito à duração razoável ao processo, no âmbito jurisdicional e administrativo).

O Ministério Público brasileiro necessita atuar como permanente canal de acesso direto ao valor justiça e instrumento de concretização dos direitos fundamentais, mediante uma atuação resolutiva e preventiva, no campo extrajudicial, oferecendo à sociedade procedimentos simples e céleres para a defesa dos seus direitos, através de um agir de caráter dialógico e consensual, em nome do interesse social. Atuar extrajudicialmente e de forma resolutiva, portanto, não é opção ou faculdade para a instituição Ministério Público, mas verdadeiro múnus constitucional, em razão dos arts. 127, *caput*, e 129-inciso II e § 5º da Magna Carta c/c os arts. 5º-incisos XXXIII, XXXIV-a, XXXV e LXXVIII, também da CF/1988.

O microsistema do CNMP de estímulo à atividade resolutiva dos membros não pode ser olvidado e tratado como meras normas ou orientações principiológicas, distantes da realidade dos membros. As relevantes previsões ali inseridas precisam ser incorporadas ao labor diário das unidades do MP brasileiro, através dos seus respectivos planejamentos estratégicos.

A Recomendação PRESI-CN 02/2020, embora mereça críticas pela redação do seu art. 2º e alguns dos seus considerandos, não afastou a atividade resolutiva e o mister de controle externo da Administração Pública pelos membros do MP. A exegese de tal norma recomendatória há que se feita em conjunto com outros dispositivos da própria recomendação (arts. 3º e 4º) e, principalmente, com outros atos/normas do sistema do CNMP de estímulo à resolutividade dos membros, máxime a Carta de Brasília, a Recomendação 54/2017 e Recomendação de caráter geral 02/2018.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Teoria crítica do Direito, o acesso à justiça como novo método de pensamento e o Ministério Público como uma garantia fundamental de acesso à justiça. *In*: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). **Ministério Público, Constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 513-538.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira; ALVARENGA, Samuel. Ministério Público como função essencial à justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. *In*: VITORELLI, Edilson (org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2019, p. 165-334.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. Entidades reforçam pedido de revogação da recomendação 02/2020 ao CNMP e à corregedoria. ANPR, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://www.anpr.org.br/imprensa/noticias/24173-entidades-reforcam-pedido-de-revogacao-da-recomendacao-02-2020-ao-cnmp-e-a-corregedoria>. Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 598.099**. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. 2. Direito líquido e certo à nomeação do candidato aprovado entre as vagas previstas no edital de concurso público. 3. Oposição ao poder discricionário da Administração Pública. 4. Alegação de violação dos arts. 5º, inciso LXIX e 37, caput e inciso IV, da Constituição Federal. 5. Repercussão Geral reconhecida. Rel. Min. Gilmar Mendes, 10 ago. 2011. Disponível

em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628215>.  
Acesso em: 2 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1923**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93 [...]. Rel. Min. Ayres Britto, 16 abr. 2015. Disponível em:  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>.  
Acesso em: 2 mai. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. v. I. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento. Tradução de Hermes Zaneti Júnior. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, v. 16, n. 61, p. 161-177, jan./mar. 2008.

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

CHIAVENATO, Idalberto. **Planejamento estratégico**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento estratégico nacional: Ministério Público 2020/2029**. Brasília, DF: CNMP, 2019. Disponível em:  
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em: 21 set. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Ministério Público: advogado do povo. In: LIVIANU, Roberto (coord.). **Justiça, Cidadania e Democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. Parte general. 7. ed. t. 1. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Ministério Público e atendimento à população: instrumento de acesso à justiça social**. Curitiba: Juruá, 2011.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa Administração Pública e Controle: caminhos para a concretização dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ISMAIL FILHO, Salomão. **A atuação resolutiva, extrajudicial e preventiva, do Ministério Público na área criminal em defesa do direito fundamental à proteção contra o abuso sexual de crianças e adolescentes.** Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Modernização da segunda instância do Ministério Público. *In: GOULART, Marcelo Pedroso et al. Ministério Público: pensamento crítico e práticas transformadoras.* Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 173-194.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOLINARO, Carlos Alberto; MILHORANZA, Mariângela Gerreiro. Processo e direitos fundamentais: brevíssimos apontamentos. **Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro**, Belo Horizonte, v. 20, n. 79, jul./set. 2012.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e políticas de saúde.** 2. triagem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PAES, José Eduardo Sabo; DAHER, Lenna Luciana Nunes. Novas perspectivas para a atuação do Ministério Público nos tribunais: reflexões sobre a recomendação CNMP nº 57, de 5 de julho de 2017. *In: ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz (org.). Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público.* Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 413-432.

# DEMOCRATIC AGENDA SETTING ON PRIMARY HEALTH CARE: THE SUSCOM+ PROGRAM

## DEFINIÇÃO DEMOCRÁTICA DE AGENDA NA ATENÇÃO BÁSICA À SAÚDE: O PROGRAMA SUSCOM+

**ABSTRACT:** The paper presents a case study about the SUSCOM+ Program, which was developed and has been conducted by the Public Prosecution Service of the State of Paraná in Cities of this federative unit, having as its main objective to strengthen community participation in the construction of Primary Health Care public policy in the field of the Unified Health Care System, and concludes that it's capable of providing a democratic openness to agenda setting, in order to enable the concrete aspirations of the community to be effectively received and answered by the competent governmental sphere.

**KEYWORDS:** Primary Health Care; agenda setting; community participation; Public Prosecution Service of The State of Paraná; SUSCOM+ Program.

**RESUMO:** O artigo apresenta um estudo de caso sobre o Programa SUSCOM+, o qual foi desenvolvido e vem sendo conduzido pelo Ministério Público do Estado do Paraná em municípios desta unidade federativa, tendo como principal objetivo fortalecer a participação comunitária na construção da política pública de Atenção Básica à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, e conclui que ele é capaz de proporcionar uma

<sup>1</sup> Pós-doutorado em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Doutor em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Especialista em Direito e Processo Penal pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professor convidado em atividades promovidas por Escolas Superiores/Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional de Ministérios Públicos do Brasil e em cursos de pós-graduação "lato sensu" (especialização). Promotor de Justiça de Entrância Final do Ministério Público do Estado do Paraná. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6293710870204063>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1730-488X>. E-mail: [taglima@gmail.com](mailto:taglima@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Master Universitario II Livello pela Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Livre-docente em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo (USP). Advogado. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/3975939347414439>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0816-3464>. E-mail: [camilo@usp.br](mailto:camilo@usp.br).

<sup>3</sup> Pós-doutorado pelo Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do *Ius Gentium Conimbrigae* – Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor e Mestre em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Professor efetivo do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Ciência Jurídica e da Graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Líder do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Efetivação dos Direitos Sociais (UENP). Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/2477797238091284>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7925-3224>. E-mail: [santin@uenp.edu.br](mailto:santin@uenp.edu.br).

\* A data de submissão do presente artigo foi no dia 03/04/2022 e a aprovação ocorreu no dia 14/06/2022.

abertura democrática à definição de agenda, de modo a possibilitar que as concretas aspirações da comunidade sejam efetivamente recepcionadas e respondidas pela esfera governamental competente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atenção Básica à Saúde; definição de agenda; participação comunitária; Ministério Público do Estado do Paraná; Programa SUSCOM+.

**CONTENTS:** Introduction; 1. The long quest for the enforcement of fundamental social rights in Brazil; 2. The Brazilian Public Prosecution Service's role on formulation and implementation of public policies; 3. The Brazilian Unified Health Care System and Primary Health Care as its "gateway"; 4. The Public Prosecution Service of the State of Paraná's SUSCOM+ Program: strengthening the democratic agenda setting concerning to Primary Health Care; Conclusion; References.

## INTRODUCTION

We might say that the study of public policies usually embraces a transdisciplinary character, calling contributions from various branches of knowledge to compose a – as much as possible – holistic picture of this phenomenon, which is present, to a greater or lesser extent, in all societies organized in the form of States.

Indeed, the confluence of multiple looks allows us to identify and understand since the collective needs that determine the adoption of public policies to the transformations that they are capable of provoking in social reality, without forgetting, of course, the whole process that mediates these poles and involves the formulation and implementation of such public policies.

In the case of Brazil, among the public policies imposed as governmental duties, the public health care policy, operated through the Unified Health Care System, deserves permanent attention, given its importance for the configuration of a minimum level of decent living for people – which, in the legal field, is usually called *the existential minimum*. And, within the Unified Health Care System, Primary Health Care public policy, considered as its "gateway", must be illuminated.

This paper presents a case study about the SUSCOM+ Program, which was developed and has been conducted by the Public Prosecution Service of the State of Paraná in Cities of this federative unit, having as its main objective to strengthen

community participation in the construction of Primary Health Care public policy in the field of the Unified Health Care System.

The work has empirical-theoretical nature and analyzes that Program parting from references and concepts given by Legal Science, Public Administration Science, and Political Science, notably the ideas of fundamental social rights, public policy cycle, democracy, and popular or community participation, seeking to demonstrate that it is capable of providing a democratic openness at the beginning of the constitutive cycle of Primary Health Care public policy, that is, the agenda setting, in order to enable the concrete aspirations of the community to be effectively received and answered by the competent governmental sphere.

First, however, it brings the premises of all the reasoning developed: the constitutional provision and the crisis of effectiveness of fundamental social rights, the role of the Brazilian Public Prosecution Service as an inducer of public policies aimed at the satisfaction of such rights, and the structuring lines of the Unified Health Care System and Primary Health Care.

## **1 THE LONG QUEST FOR THE ENFORCEMENT OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS IN BRAZIL**

The granting of fundamental character to social rights occurred notably from the current Brazilian Constitution (1988), which, as pointed out by Piovesan (2015), not only brought these rights in its article 6, but also contemplated several measures responsible for their implementation, including guidelines and programs. In this sense, the fundamental social rights represented a paradigmatic turn regarding an “abstentionist” State model for a State action based on an active and prestational logic of rights. This has entailed a process of epistemological inscription of public policies<sup>4</sup> in the field of Legal Science, as they represent the forms of fulfillment of constitutionally provided social rights (BUCCI, 2006).

---

<sup>4</sup> In this sense, public policies can be considered a design of governmental action, in which there is an organized combination of various mechanisms and actions for the achievement of the State’s ends and/or the realization of the underlying rights (BUCCI, 2006).

Thus, the fundamental social rights presented in the Brazilian Constitution are related to a conceptual enlargement of the dignity of human person, in which these rights are added to the set of fundamental individual rights in a logic of “rights-means” (since they enable the enjoyment of individual rights) (BUCCI, 2006), and are inscribed in the dynamics of the Democratic Rule of Law in its dimension of “social transformation”, which privileges the substance of rights and guarantees means of materializing the Constitutional Text (STRECK; MORAIS, 2006).

This increment of the dignity of human person’s legal content has brought the complexity of the realization of human and fundamental rights. The constitutional construction of a repertoire of mechanisms for the concretization of these rights through governmental action is essential and inserts the latter in the process of institutionalization of social dynamics, in order to amortize “the disintegrating force of the capitalist economy” and “promote the development of human person” (BUCCI, 2006). However, it’s not possible to transpose these theoretical formulations on alleged governmental activities directly to countries occupying peripheral international positions, such as Brazil, as they experience the absence of a Social State in the path of the accomplishment of those rights (BUCCI, 2006).

It’s necessary to consider, in the contradictory experience of governmental prestational performance in the Brazilian reality, that the ineffectiveness of fundamental social rights cannot be accepted peacefully, because the Brazilian Constitution was drafted emphasizing the strength of these rights in the course of political redemocratization and in the efforts to overcome historically consolidated inequalities. The effectiveness of fundamental social rights crosses the desired substantial sense of Democracy, and this democratic panorama depends on material equalization and social opportunities in the quest for overcoming situations of subhumanity and inequalities that permeate and structure Brazilian society (BUCCI, 2006).

In this context, fundamental social rights operate inside the objective of achieving material equality and demand, therefore, a chain of concrete governmental actions – legislative and administrative –, impacting greatly on the public budget dynamics. The satisfaction of these rights spontaneously by the Government is

expressed through public policies, which are mainly elaborated by the Legislative and the Executive Branches (CANELA JÚNIOR, 2011) and can be based on different normative substrates, from constitutional norms to infralegal instruments (BUCCI, 2006).

However, as can be taken from the Brazilian reality mentioned above, governmental actions are not necessarily fully aligned with the complete realization of those rights and, in this ineffectiveness, they are expressed in a commissive or a omissive dimension. The commissive behaviors that violate the fundamental social rights and the primary purposes of the Government are those that need a control that denies them validity, since they establish public policies in a defective manner. The omissive behaviors are those that demand the filling of a void of public policies that have not been implemented. Both situations share the same core: the divergence between what is legally provided as a right and what is concretely done (CANELA JÚNIOR, 2011).

The correction of these “deviations from the route” in the formulation and implementation of public policies and the fulfillment of fundamental social rights began to rely on the efforts of the Public Prosecution Service and the Judiciary Branch. As mentioned, the constitutional provisions brought an institutional and legal, substantial and procedural repertoire (COSTA, 2016), which contemplates forms of enforceability of those rights, in Courts or in the extra-judiciary sphere. The Public Prosecution Service and the Judiciary Branch have gained space as actors in the political scenario, with constitutionally delineated potential for “counter-majority” action (SADEK, 2013; COSTA, 2016).

There has been a process of “juridification” of social relations, in which spaces previously destined for political action began to incorporate the intervention of the Public Prosecution Service and the Judiciary Branch (OLIVEIRA, 2019), leading to the phenomenon of judicialization or judicial review of public policies, resulting from the inertia or the negligence of the Legislative and the Executive Branches (especially the latter) in their implementation (SANTIN, 2005, 2013; MACHADO; DAIN, 2012; GRINOVER, 2017). Thus, the Judiciary Branch is summoned to intervene in cases in which there’s violation of the so-called *existential minimum*, composed of fundamental social rights such as the rights to education, to the full protection of children and adolescents, to social assistance, to housing, to health care, to food, and to public security (SANTIN,

2005, 2013; GRINOVER, 2010). It's worth mentioning, however, that the existential minimum is characterized by dynamism and conceptual organicity and malleability, adapting, in historical and geographical terms, to the socioeconomic conjuncture, and having as its guiding line the *principle of prohibition of regression* (WATANABE, 2013), according to which the achievements in the realization of fundamental social rights cannot be simply revoked.

The quest for the enforcement of fundamental social rights can be considered long, because they are historical victories that have taken shape over time. As pointed out by Piovesan (2015), social rights began to be provided from the Brazilian Constitution of 1934, however dispersed throughout its text and without the connotation of fundamental character. As we have explained, it was the Brazilian Constitution of 1988 that gave these rights the position of fundamental rights and their immediate applicability. In this sense, it's not possible to take them from a current reference only, without considering an entire History that permeates them.

Moreover, the course of the realization of fundamental social rights through the implementation of public policies is a path to their affirmation in the face of many obstacles, being associated with a perspective that takes into account social cleavages and that reflects on forms of inter-institutional dialogues (OLIVEIRA, 2019).

It's precisely as an agency that promotes and facilitates these inter-institutional dialogues aiming at the implementation of public policies and the enforcement of fundamental social rights that the Public Prosecution Service must behave, given its current constitutional configuration.

## **2 THE BRAZILIAN PUBLIC PROSECUTION SERVICE'S ROLE ON FORMULATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES**

The Public Prosecution Service is generally seen as the agency responsible for criminal prosecution, and the prosecutor as the public agent that has the power (and in Brazil also the obligation) to present and sustain criminal cases before Courts of Justice.

Since Brazil's a Federation, composed of States and a Federal District<sup>5</sup> endowed with broad political and administrative autonomy and the Union (Federal Government), plus the Cities, it has several Public Prosecution Services. Each State, the Federal District, and the Union have their own independent Public Prosecution Services. And each Public Prosecution Service is headed by an Attorney General and composed of a great number of members. However, the identity of structure, principles and purposes allows us to recognize its national and unitary character.

The Brazilian Public Prosecution Service, as a whole, is granted by the Brazilian Constitution with lots more tasks other than criminal prosecution. Article 127, *caput*, of the Constitution bestows the nature of permanent institution, essential to the Judiciary Branch, and the responsibility for defending the legal order, the democratic regime and the social and the individual unavailable interests. To do so, the Brazilian Public Prosecution Service has a broad standing for class actions and other legal instruments aimed at seeking the enforcement of rights, the implementation of public policies, and the accountability of negligent authorities, for example, according to article 129 of the Constitution.

The Brazilian Constitution of 1988 truly represented the milestone of the consolidation of a new identity for the national Public Prosecution Service, having broadly reflected the aspirations contained in the so-called "Curitiba's Charter", a proposal prepared by its various segments and approved at the First National Meeting of Attorneys General and Presidents of Associations, held in the State of Paraná's capital from June 20th to 22nd, 1986 (GARCIA, 2008).

Jatahy (2010) states that article 127 of the Constitution has redefined the Public Prosecution Service and altered its essence, in a conceptual and paradigmatic modification never seen before, and asserts that two changes are clear in the reading of the provision: its new institutional function, as an agency for social transformation, and its differentiated constitutional position before the other Branches of Government, implying that it's not formally integrated with the Executive, the Legislative or the

---

<sup>5</sup> In the Brazilian federative structure, the Federal District emerges as a kind of "hybrid entity" that brings together State's and City's competences. There is located the City of Brasília, capital of the Federative Republic of Brazil.

Judiciary Branches, but maintains with them institutional relations that allow the necessary checks and balances for the harmonious functioning of the system.

Almeida (2010), in turn, argues that the best conception to explain the current position of the Public Prosecution Service is the one that sees it moved from political society, as a governmental repressive agency, to civil society, as a legitimate and authentic defender of society.

Indeed, the current Brazilian Public Prosecution Service is part of the positive model of Democratic Rule of Law, structured by the Brazilian Constitution in an institutional form and with independence from the other Branches and agencies of Government, being directly linked to the Brazilian Constitution, the legal order compatible with it, and with civil society and its best interests (CAMBI; LIMA, 2011; ZUFELATO; LIMA, 2015).

Regarding its new role, the view that the Public Prosecution Service should act as an agency for social transformation (JATAHY, 2010) or as a political agency, social producer and promoter-enforcer of public policies (CAMBI, 2009) has already become established.

That is, in addition to seeking the enforcement of public policies, the Public Prosecution Service must also act in their own formulation (CAMBI, 2009). In this very important mission, it's summoned to intervene effectively, both in the legislative sphere of fundamental social rights and in the level of the institutions that must ensure the democratic political process and the realization of prestational governmental activities (CHOUKR, 2010).

Thus, the Public Prosecution Service should be contemplated as a mediating agency in conflicts of social interests (JATAHY, 2010), and as a true communication channel for society, especially with the Judiciary Branch (CAMBI, 2009).

### **3 THE BRAZILIAN UNIFIED HEALTH CARE SYSTEM AND PRIMARY HEALTH CARE AS ITS “GATEWAY”**

Public health care began to gain political prominence from the moment the major epidemics have indelibly marked countries, giving birth to the concept of social hazard and demanding control over people and hygiene practices, in order to avoid those epidemics and the devastation of villages, towns and regions (SANTOS, 2005).

This awareness of the collective – disease as a contagious social risk that could spread without distinction, regardless of social classes – led the authorities to worry about health care public policy. The Government’s participation in health care derives precisely from the awareness of social danger and the need for collective intervention (SANTOS, 2005).

Throughout Brazilian History, health care has acquired several features. In the Empire (1822-1889) and in the First or Old Republic (1889-1930) it was regarded as a Government’s favor to the people, since there was no legal framework that could guarantee the right to health care for all. The Government, thus, acted at its discretion. From the President Vargas’ Era (1930-1945) until the period of redemocratization, in the 1980s, there were two ways in which citizens could enjoy health care: a) being a worker with a formal contract and a social security contributor; and b) being able to pay for a private health insurance (OLIVEIRA, 2015).

Beginning in the 1970s, in a context in which various segments of Brazilian society were fighting for democratic freedoms against the Military Regime, the health care reform movement raised its banner in defense of health care as a right of all people and the conception that health actions and services should be formulated not only by the Government, but in conjunction with society, which closely knows health institutions (OLIVEIRA, 2015).

Coming to light in 1988 the current Brazilian Constitution, the right to health care was elevated to the category of public subjective right endowed with fundamental social nature, with the recognition that each person owns it and that the State (*lato sensu*, understood as Government) is its debtor (SANTOS, 2005). Article 196 of the Brazilian Constitution textually states that health care “is everyone’s right and duty of

the State, guaranteed by social and economic policies that aim at reducing the risk of disease and other harms and universal and equal access to actions and services for health's promotion, protection and recovery".

On this trail, a new national public health care system was created, the Unified Health Care System<sup>6</sup>, with public responsibilities and a definition of health that does not only take into account purely biological phenomena, also comprising social, economic and environmental conditions (SANTOS, 2005).

According to express constitutional provisions (articles 197 and 199), the existence of the Unified Health Care System doesn't exclude the possibility of private health care actions and services provided by private persons or companies, with or without profit intent, and autonomously or complementary to public actions and services.

The guidelines of the Unified Health Care System are drawn in article 198, *caput*, of the Brazilian Constitution. The provision establishes that public health care actions and services are part of a regionalized and hierarchical network and constitute an Unified System, organized according to the following directives: a) decentralization, with single direction in each sphere of Government (n. I); b) integral care, with priority for preventive activities, without prejudice to assistance services (n. II); and c) community participation (n. III).

Decentralization of the Unified Health Care System means that public health care actions and services are distributed as duties of all entities of the Federation, that is, among the Federal Government, the States, the Cities and the Federal District, what is compatible with the constitutional division of material and legislative competences of these entities.

The Federal Government, the States, the Cities and the Federal District have material competence to organize and execute public health care actions and services, under the terms of articles 23, n. II, and 30, n. VII, of the Constitution. Also the legislative competence is divided among the Federal Government, the States, the Cities and the

---

<sup>6</sup> In Brazilian Portuguese it is called "Sistema Único de Saúde", from which derives the acronym SUS.

Federal District, as provided in articles 24, n. XII, and 32, paragraph 1, being attributed to the Cities the power to supplement the federal and state legislations, where applicable, by virtue of article 30, n. II (SANTOS, 2005).

The distribution of competences in public health care can be summarized as follows: a) the Federal Government, the States, the Cities and the Federal District have competence to take care of the population's health, that is, competence to organize and execute public health care actions and services; b) the Federal Government, the States, the Cities and the Federal District have concurrent competence to legislate on public health care; c) when legislative competence is concurrent, the Federal Government legislates on general rules and the States and the Federal District supplement Federal laws by legislating exhaustively to take account of their peculiarities; States, such as the Federal District, in their supplementary competence, may issue specific, more detailed rules; d) regarding the City, its legislative competence in the field of public health care will always refer to local interests: the City legislates in local interest, in addition to being able to supplement Federal and State public health care legislations, whenever the local interest requires so (SANTOS, 2005).

In each sphere, however, there must be an office or agency responsible for the direction of the Unified Health Care System. In the case of the Federal Government, the office is the Ministry of Health, while, in the case of a State, a City or the Federal District, the office is its Secretary of Health.

On the other hand, the directive of integral care refers to quantitative and qualitative aspects of public health care actions and services, which should cover all the person's needs related to one's well-being. Therefore, not only everyone has the right to health care, but it must be provided completely, without exclusion of diseases or pathologies, due to technical or financial difficulties of the Government (TAVARES, 2014). Integral care must focus on preventive activities, that is, those aimed at preventing diseases and health problems and/or reducing their possible consequences in advance, without forgetting assistance services. As we will see ahead, Primary Health Care public policy is the main instrument to achieve integral health care.

Finally, the directive of community participation is mainly implemented, according to article 1 of Law n. 8,142 (1990), through two collegiate bodies, existing in

each sphere of the Federation: the Health Conference and the Health Council (PICORELLI, 2019).

According to article 1, paragraph 1, the Health Conference should meet every four years, with the representation of the various social segments, to assess the public health care situation and propose directives for the formulation of public health care policy. It will be convened by the Executive Branch or, extraordinarily, by the Conference itself or by the Health Council (PICORELLI, 2019).

Under the terms of article 1, paragraph 2, the Health Council is a permanent and deliberative collegiate body composed of Government's representatives, service providers, health professionals and users. It acts in the formulation of strategies and in the control of the execution of public health care policy in the corresponding instance, including the economic and financial aspects (PICORELLI, 2019).

In addition to the constitutional rules that outline the Unified Health Care System, came Law n. 8,080 (1990), which basically provides for the organization, direction and management of the System, the competences and attributions of the spheres of Government, the operation and complementary participation of private health care services and the human resources policy, as well as the financial resources, the financial management, the planning and the budgeting of public health care actions and services.

Among the various specific public policies that make up the larger picture of the Brazilian public health care policy – for example, pregnant women's health care policy, elderly health care policy, children's health care policy etc. – stands out, for its enormous importance and its immediate articulation with the guidelines stamped in article 198, *caput*, of the Brazilian Constitution, the so-called Primary Health Care National Policy.

Primary Health Care is often referred to as the “gateway” for users in the public health <sup>7</sup>care system, being responsible for the initial care of citizens seeking its services. The objectives of Primary Health Care are essentially to advise on disease prevention, to

---

7

take actions aimed at solving cases of harms and pathologies within its level of complexity and to direct the severe cases to more complex levels of care. Primary Health Care, thus, functions as a “filter” able to organize the flow of cases that enter the Unified Health Care System.

The Primary Health Care National Policy has evolved notably from the experience of the Family Health Program, launched by the Ministry of Health in 1994, and was the subject of the Ministry of Health’s Ordinances numbers 648 (2006) and 2,488 (2011). It is currently disciplined by the Ministry of Health’s Ordinance n. 2,436 (2017).

Article 2, *caput*, of the Ministry of Health’s Ordinance n. 2,436 (2017) defines Primary Health Care as the set of individual, family and collective health care actions that involve promotion, prevention, protection, diagnosis, treatment, rehabilitation, harm reduction, palliative care and health surveillance, developed through integrated care practices and qualified management, carried out with multiprofessional teams and directed to the population in a delimited territory, over which the teams assume sanitary responsibility.

Paragraph 1 of article 2 expressly states that Primary Health Care will be the main gateway and the communication center of the Health Care Network, care coordinator and organizer of actions and services available on the Network, while paragraph 2 advocates that Primary Health Care will be offered fully and for free to all people, according to their needs and the demands of the territory, considering the health determinants and conditions.

In line with its genealogy, article 4 establishes that the Primary Health Care National Policy has in Family Health its priority strategy for the expansion and consolidation of Primary Health Care.

Article 3 highlights the principles and directives of the Unified Health Care System and the Health Care Network to be operationalized in Primary Health Care. The principles (n. I) are universality, equity and integrality and the directives (n. II) are regionalization and hierarchization, territorialization, assignment of population, person-centered care, resolutivity, longitudinality and coordination of care, Network’s

ordination and community participation. These principles and directives mean, in short, that Primary Health Care must focus on the population located in a given territorial space and provide a welcoming, humanized, articulated, quality and effective health care service, as well as open to community longings, which should find channels of expression and be taken into account in the formulation and implementation of the public policy.

The responsibilities of political entities in Primary Health Care are made explicit in articles 7 to 10.

The Federal Government, the States, the Cities and the Federal District are equally responsible for regulating, promoting, financing, providing infrastructure and logistics, planning, monitoring, supervising, evaluating, giving professional qualification, managing information, encouraging popular participation and social control, and guaranteeing effective and integral health care.

Also, as can be seen from article 10, in line with the directives of regionalization and hierarchization, territorialization and assignment of population brought in article 3, n. II, it is essentially the responsibility of the Cities and the Federal District, in the exercise of its City competences, to organize, execute and manage the actions and services of Primary Health Care, universally, within their territories, in order to allow it to act as the preferential and ordering gateway to the Health Care Network. Such political entities must, for example, program the actions of Primary Health Care from their territorial bases, according to the health needs identified in their populations, using the operative national programming instrument; organize the flow of people, inserting them into care lines, establishing and guaranteeing the flows defined in the Health Care Network among the various points of attention with different technological configurations, integrated by logistic, technical and management support services, to ensure integral health care; establish and adopt mechanisms of responsible referral for the teams that work in Primary Health Care, according to the people's health needs, maintaining the attachment and the coordination of health care; and to organize the flow of people, aiming at guaranteeing references to health care actions and services outside the level of Primary Health Care, and according to the health needs of those people.

We can conclude that the tasks, the popular participation and the social accountability in Primary Health Care must take place primarily at the local level and take as criteria the characteristics, the needs and the interests of the members of a concrete community. As a consequence, it's in the respective public space of debate and with the eyes and ears open for such characteristics, needs and interests of the people that the public policy must be formulated and implemented, that is, they must form the basis for a democratic agenda setting regarding Primary Health Care, an effort proposed by the SUSCOM+ Program of the Public Prosecution Service of the State of Paraná.

## **5 THE PUBLIC PROSECUTION SERVICE OF THE STATE OF PARANÁ'S SUSCOM+ PROGRAM: STRENGTHENING THE DEMOCRATIC AGENDA SETTING CONCERNING TO PRIMARY HEALTH CARE**

The expression *policy cycle* is used to refer to the set of steps – not necessarily linear – in the process of designing, implementing and evaluating a public policy, although there is no uniformity among theorists about what these steps are and how they follow each other (SECCHI, 2012; RUA, 2014; BAPTISTA; REZENDE, 2015).

Notwithstanding these divergences, it's certain that there's significant attention to the great importance of a stage which lies at the beginning of the cycle of any public policy and serves as its starting point: the agenda setting (KINGDOM, 2003; JOHN, 2006, 2013; CAPELLA, 2007; SECCHI, 2012; RUA, 2014; BAPTISTA; REZENDE, 2015; SANTOS, 2016).

Agenda is a schedule of issues or themes that are recognized as publicly relevant (SECCHI, 2012; BAPTISTA; REZENDE, 2015), or, in other words, a list of initially established priorities to which a governmental sphere should devote its efforts, and among which social actors struggle hard to include the topics of their interest (RUA, 2014).

The public policy agenda setting is the result of a non-systematic and extremely competitive flow, from which are extracted, within the universe of questions that could occupy the attention of the Government, those that will effectively receive treatment (RUA, 2014).

It's noticed that the identification of a social problem as worthy of public concern and its insertion in the Government's agenda, from a systemic perspective, means the openness of the public policies system for a given *input*, which, from then on, will enter the system and be processed, although without the guarantee of an *output* that fully corresponds to the aspirations of the people or groups that achieved such inclusion.

The agenda setting, of course, gains even more importance in the wide theme of public health care policy, as it implies the choice of a way of acting and the allocation of limited material and human governmental resources to meet the needs elected as priorities in a given spatiotemporal reality.

In the context of Primary Health Care, by virtue of constitutional, legal and ordinary commandments, as we saw earlier, the formulation and implementation of the public policy must necessarily rely on community participation. Ensuring this participation from the beginning of the policy cycle, that is to say, since the agenda setting, in addition, gives the resulting public policy greater democratic validation.

In order to promote a more intense community participation in the construction of Primary Health Care in the Cities of the State of Paraná, the Public Prosecution Service of the State of Paraná (PPSSPR) (2018), through its Operational Support Center for the Public Health Care Protection Prosecution Offices (OSCPHCPPO), developed and has been conducting an innovative experience: the SUSCOM+ Program.<sup>8</sup>

The Program was introduced in 2017 and, since its implementation, has reached eight Cities of the State of Paraná – Cerro Azul, Medianeira, Rio Negro, Capanema, Maringá, Tijucas do Sul, Xambrê and Terra Roxa. It can be noted, therefore, that the initiative is relatively recent – and is temporarily suspended since 2020 due to the Covid-19 pandemic –, but, as we will see below, it has already revealed interesting and promising results.

The general objective of the Program, in the field of Primary Health Care public policy, is to recognize, in the places where it develops, the population's predominant

---

<sup>8</sup> The acronym visibly derives from "Sistema Único de Saúde" (SUS = Unified Health Care System) with more (+) community participation (COM). Official webpage of the SUSCOM+ Program: <http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-1053.html>.

perceptions of health care, combining them with the investigation of the major health indicators and the detection of eventual care gaps, thus extracting majority consensus, registered in a proper document, that will motivate the possible interventions. The Public Prosecution Service of the State of Paraná intends, through it, to collaboratively stimulate the governmental and non-governmental sectors to elaborate strategies and responses that can guarantee, as much as possible, the consensus obtained, without prejudice to the legal interventions, thus inspiring a new inter-institutional framework for dialogue and transformation – characterized by the spirit of cooperation among all participants – which includes the most effective community participation in interlocution with the Unified Health Care System (PPSSPR, 2018).

Among the specific objectives expected from the Program are the following: a) the situational survey and the visibility of sanitary conditions of the selected Cities; b) the identification of local priorities, valuing community manifestation as an element for expanding and improving access to public health care; c) inducing good sanitary practices by the Government, as well as the improvement of its social control; d) inducing the construction of a collective discourse on the right to health care at the local level; e) increasing social cohesion around the Unified Health Care System (development of the notion of “belonging”); f) encouraging participatory construction of local solutions; g) reducing the information gap between the public health care manager and the user; h) reducing community frustrations by participating in Primary Health Care public policy; i) identification and consolidation of strategic alliances, including regional ones, for the purpose of the Program; j) honoring the constitutional guidelines of the Unified Health Care System, through their practical applicability; k) the deepening of inter-federative integration; l) the strengthening of the reception and the resolutivity of Primary Health Care in the user’s perception; m) greater effectiveness of inter-regional references; n) the creation or adequacy of the functioning of the ombudsman’s offices of the Unified Health Care System; and o) promoting the replication of the Program in other territories (PPSSPR, 2018).

The Program initially selected five Pilot Cities, located in different regions of Paraná, with different demographics and socioeconomic and health aspects and occupying different strata in the latest available version of the Municipal Human

Development Index (MHDI), in order to explore different realities and stabilize concepts, initiatives, experiences, and deadlines. These Pilot Cities were Cerro Azul, Medianeira, Rio Negro, Capanema, and Maringá. In this initial phase, it was intended to obtain volume of sanitary practices, results and experiences that constituted a heterogeneous set of realities and that could favor, simplified, modulated and with greater autonomy, the later expansion of the Program to other territories (PPSSPR, 2018).

The MHDI, which follows the same pattern as the Global HDI, was the criterion used to select the first Cities of the Program because, through it, it's possible to portray, in greater depth, the reality and difficulties common to the populations and identify the general challenges for the human development (including those related to health). The HDI analyzes human development studied from three dimensions: longevity, education and income. It tends, therefore, to show wider and deeper regional weaknesses than health markers alone might suggest (PPSSPR, 2018).

Regarding the methodology of the Program, its implementation begins with the agreement of the OSCPHCPPO with the local Public Prosecution Office, aimed at syntonizing efforts and deadlines (PPSSPR, 2018).

The OSCPHCPPO then begins the preliminary survey of health information and indicators on the territory. This investigation is carried out in official databases (Ministry of Health, City and State Secretaries of Health, among others) and originates a document called City Situation Sheet (CSS). The CSS includes, among others, general data about the City (development indexes, population and income data, supply and sanitation, expenses), own budget investment in public health care, social participation (existence of the City Health Council and respect for the parity of composition between society and governmental sphere), configuration of the local network and references, health facilities, coverage of Primary Health Care, vaccination and immunization, health of children and women, general morbidity and mortality, and mental health (PPSSPR, 2018).

The CSS must be supplemented with information gathered locally and then delivered to the interlocutors and partners in the Program (notably the City Health Council and State and City agencies and offices) and publicized for access to all interested parties (PPSSPR, 2018).

Subsequently, working meetings are held with representatives of the Legislative, Executive and Judiciary Branches and the organized civil society, with the purpose of presenting the Program and discussing the public health situation of the City and the referrals to hold a public hearing (PPSSPR, 2018).

The next step is to listen to the community in a public hearing open to the broad participation of its members, organized or not, when the work will be carried out with the democratic logic of freedom of expression aimed at the election of community priorities in Primary Health Care public policy. The idea is to listen to the yearnings of the population concerned, which is intended to become a perennial practice and to provide local arrangements for the desired solutions in Primary Health Care (PPSSPR, 2018).

The problems identified and the proposals and timelines for overcoming them will be the subject of the file of the public hearing and the commitment document signed by the authorities. It will also be sought that the obligations assumed in this commitment document are included in the City Health Care Plan, so that there is one more formal recognition of the City regarding the commitment to perform the actions and services that the population identified as priorities (PPSSPR, 2018).

In addition, the contents of the file and the commitment document will also serve as a basis for the Public Prosecution Service's legal initiatives in relation to the problems found (PPSSPR, 2018).

After the deadlines set for governmental activities aimed at solving the problems identified by the population, a second and devolutive public hearing will take place, with the scope of reporting to the community on the actions and services actually performed and their results and evaluating them. With the information exposed and gathered at this public hearing, a final report will be prepared (PPSSPR, 2018).

It's important to highlight that the Program does not aim to replace any of the management or control instances of the Unified Health Care System, but to value them and add greater legitimacy, and that the legal initiatives of the Public Prosecution Service don't exempt the legal responsibility of public managers and other authorities, in the event of wrongdoing that may eventually be discovered (PPSSPR, 2018).

As stated earlier, eight Cities of the State of Paraná received the SUSCOM+ Program and seven out of them completed all its phases. Let us look briefly at the main characteristics of these seven Cities that completed the Program and the results obtained, according to the information extracted from the respective CSS and the documents referring to the public hearings, and then move to the general conclusion of this paper.<sup>9</sup>

The City of Cerro Azul is located in the southeastern region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 16,938 people and its MHDl was 0.573, below the State's average of 0.749.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on August 18th, 2017, and was attended by representatives of governmental spheres and civil society entities and 325 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the three major local problems of Primary Health Care were identified: lack of medicines, oral health, and health of women and children. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government, and the majority chose health of women and children. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to draw up a plan and a schedule of actions aimed at solving the deficiencies and to present them to the local Public Prosecution Office.

The second public hearing was held on May 28th, 2019, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the plan and the schedule of actions – especially dealing with professional training, user awareness and provision of health care services – were presented and satisfactorily fulfilled, considering that the SUSCOM+ Program was successfully concluded in the City of Cerro Azul.

The City of Medianeira is located in the western region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 41,817 people and its MHDl was 0.763, above the State's average of 0.749.

---

<sup>9</sup> Available on the official webpage of the SUSCOM+ Program: <http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-1053.html>.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on October 5th, 2017, and was attended by representatives of governmental spheres and civil society entities and 127 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the two major local problems of Primary Health Care were identified: deficiency of the information process in the Health Care Network, and child mortality. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government and the majority chose improvement of the information process in the Health Care Network. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to adopt measures aimed at improving users' access to information and guidance in the Primary Health Care Network.

The second public hearing was held on May 8th, 2018, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the measures assumed were satisfactorily fulfilled, considering that the SUSCOM+ Program was successfully concluded in the City of Medianeira.

The City of Rio Negro is located in the southeastern region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 31,274 people and its MHDl was 0.760, above the State's average of 0.749.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on February 24th, 2018, and was attended by representatives of governmental spheres and civil society entities and 206 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the three major local problems of Primary Health Care were identified: lack of community health care agents, lack of medical doctor, and poor quality of care provided. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government and the majority chose the increase of the number of community health care agents and the improvement of the care they provide. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to draw up a plan of actions aimed at solving the deficiencies and to present it to the local Public Prosecution Office.

The second public hearing was held on July 11th, 2019, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the plan of actions – especially dealing with the proceedings and the schedule for the admission of community health care agents – was presented and partially fulfilled, as four community health care agents were still missing to complete the staff of the City. Thus, it was established that the local Public Prosecution Office should continue to follow up the issue until the actual admission of the missing professionals and the SUSCOM+ Program was considered concluded in the City of Rio Negro.

The City of Capanema is located in the southwestern region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 18,526 people and its MHDl was 0.709, a little below the State's average of 0.749.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on March 28th, 2018, and was attended by representatives of the governmental spheres and civil society entities and 82 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the three major local problems of Primary Health Care were identified: quality of care, in the aspects of lack of training of professionals, staff deficiencies and inadequate territorialization, plan for jobs, careers and wages of health care workers, and mental health care. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government and the majority chose mental health care. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to redeploy the Psychosocial Care Center in the City by August 2018.

The second public hearing was held on September 11th, 2018, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the measure assumed was integrally fulfilled, considering that the SUSCOM+ Program was successfully concluded in the City of Capanema.

The City of Maringá is located in the northern region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 357,077 people and its MHDl was 0.808, above the State's average of 0.749.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on April 12th, 2018, and was attended by representatives of governmental spheres and civil society entities and 118 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the four major local problems of Primary Health Care were identified: lack of medical doctors, quality of care, physical structure, and dengue cases. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government and the majority chose to address the lack of medical doctors. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to remedy the lack of medical doctors and other professionals in Family Health Strategy teams.

The second public hearing was held on April 15th, 2019, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the measure assumed was integrally fulfilled, considering that the SUSCOM+ Program was successfully concluded in the City of Maringá.

The City of Tijucas do Sul is located in the southeastern region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 14,526 people and its MHDÍ was 0.716, a little below the State's average of 0.749.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on March 14th, 2019, and was attended by representatives of governmental spheres and civil society entities and 98 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the three major local problems of Primary Health Care were identified: lack of medical doctors, quality of care, and lack of medicines. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government and the majority chose to address the lack of medical doctors. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to remedy the lack of a gynecologist and medical doctors in Family Health Strategy teams.

The second public hearing was held on August 15th, 2019, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the measure assumed was integrally

fulfilled, considering that the SUSCOM+ Program was successfully concluded in the City of Tijucas do Sul.

The City of Terra Roxa is located in the western region of the State of Paraná. At the time of preparations for the first public hearing, its estimated population was 17,439 people and its MHDl was 0.764, above the State's average of 0.749.

The first public hearing of the SUSCOM+ Program was held on June 5th, 2019, and was attended by representatives of governmental spheres and civil society entities and 72 community members. Among the topics raised in the participants' statements, the three major local problems of Primary Health Care were identified: quality of care, need to operate the public pharmacy at extended hours or 24 hours, and lack of specialized medical care. The subjects were submitted to the voting of participants for the election of the priority that would be faced by the Government and the majority chose to operate the public pharmacy at extended hours or 24 hours. The City and State authorities then signed the commitment document whereby they were obliged to enable the operation of the public pharmacy at extended hours.

The second public hearing was held on August 29th, 2019, again with the presence of representatives of governmental spheres and civil society entities and members of the community. It was found that the measure assumed was integrally fulfilled, considering that the SUSCOM+ Program was successfully concluded in the City of Terra Roxa.

## **CONCLUSION**

As we could see, the SUSCOM+ Program was really able to provide a democratic openness in the agenda setting of Primary Health Care public policy in the Cities where it took place, allowing the concrete aspirations of the community to be effectively received and answered by the competent governmental sphere.

Admittedly, the number of community members who attended the public hearings was still rather shy compared to the number of inhabitants in each City. This must necessarily lead to think about increasing the Program's publicity and better

encouraging community participation, but it doesn't eliminate its positive results, especially if we consider it to be a relatively recent initiative and a work still in progress.

Indeed, out of the seven Cities that completed the Program, it's noted that in six of them the priority identified by the participating community members was satisfactorily addressed and resolved, and that in the City of Rio Negro, the only one in which there was no full compliance with the agreement of the commitment document, little was missing for that.

Thus, it can be concluded that the SUSCOM+ Program's strategy is a valid and worthy experience to replicate, not only in public health care policy, but also in other public policies that implement fundamental social rights, in order to ensure greater democratic openness and popular participation in the initial moments of their constitutive cycles, without prejudice to the reinforcement of social control of their results.

## REFERENCES

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In*: C. Chaves, L. B. M. Alves & N. Rosenthal (coords.). **Temas atuais do Ministério Público: a atuação do "Parquet" nos 20 anos da Constituição Federal**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: M. P. D. Bucci. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, SP: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2009.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, SP, v. 908, p. 113-141, 2011.

CANELA JÚNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo, SP: Saraiva, 2011.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: G. Hochman, M. Arretche & E. Marques (orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2007.

CHOUKR, Fauzi Hassan. Ministério Público e políticas públicas. *In*: C. Chaves, L. B. M. Alves & N. Rosenvald (coords.). **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do “Parquet” nos 20 anos da Constituição Federal. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

COSTA, Susana Henriques da. Acesso à justiça: promessa ou realidade? Uma análise do litígio sobre creche e pré-escola no município de São Paulo. **Civil Procedure Review**, São Paulo, SP, v. 7, n. 2, p. 36-58, 2016.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, São Paulo, SP, v. 7, n. 7, p. 9-37.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. *In* A. P. Grinover, K. Watanabe & S. H. Costa (Coords.). **O processo para a solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no estado democrático de direito. *In*: C. Chaves, L. B. M. Alves & N. Rosenvald (coords.). **Temas atuais do Ministério Público**: a atuação do “Parquet” nos 20 anos da Constituição Federal. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2010.

JOHN, Peter. The Policy Agendas Project: a review. **Journal of European Public Policy**, London, England, v. 13, n. 7, p. 975-986.

JOHN, Peter. Agendas and instability in American Politics. *In*: S. Balla, M. Lodge & E. Page (Ed.). **Oxford handbook of the classics of public policy and administration**. Oxford, England: Oxford University Press, 2013.

KINGDOM, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York, NY: Longman, 2003.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro, 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 19 de setembro, 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm). Acesso em: 14 jun. 2022.

MACHADO, Felipe Rangel de Souza; DAIN, Sulamis. A Audiência Pública da Saúde: questões para a judicialização e para a gestão de saúde no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 46, n. 4, 1017-1036, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 648, de 28 de março de 2006.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica para o Programa Saúde da Família (PSF) e o Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, DF: Ministro de Estado da Saúde, 2006. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prtGM648\\_20060328.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prtGM648_20060328.pdf). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2.488, de 21 de outubro de 2011.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Brasília, DF: Ministro de Estado da Saúde, 2011. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html). Acesso em: 14 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2.436, de 21 de setembro de 2017.** Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Ministro de Estado da Saúde, 2017. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436\\_22\\_09\\_2017.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2436_22_09_2017.html). Acesso em: 14 jun. 2022.

OLIVEIRA, Solange de. O direito à saúde na Constituição da República de 1988 e o Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, SP, v. 93, p. 119-134, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Apresentação. In: V. E. Oliveira (org.). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz, 2019.

PICORELLI, Luiz Fernando. O papel da participação comunitária no SUS. **Revista de Direito e Medicina**, São Paulo, SP, v. 1, digital, 2019.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: J. J. G. Canotilho, M. O. G. Correia & E. P. B. Correia. **Direitos fundamentais sociais**. 2. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Programa SUSCOM+**: participação da comunidade na construção da Atenção Básica. Curitiba, PR: MPPR, 2018. Disponível em: <https://saude.mppr.mp.br/pagina-1053.html>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SADEK, Maria Teresa. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. *In*: A. P. Grinover & K. Watanabe (coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Gen-Forense, 2013.

SANTIN, Valter Foletto. Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública. **Argumenta**, Jacarezinho, PR, v. 5, p. 208-216, 2005.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo, SP: Verbatim, 2013.

SANTOS, Lenir. Saúde e meio ambiente. Competências. Intersetorialidade. **Revista de Direito do Trabalho**, São Paulo, SP, v. 120, p. 135-158, 2005.

SANTOS, Priscila Ribeiro dos. Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 50, n. 3, p. 501-511, 2016.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luís Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 5. ed. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2014.

WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *In*: A. P. Grinover & K. Watanabe (coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Gen-Forense, 2013.

ZUFELATO, Camilo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. O Ministério Público no novo Código de Processo Civil: breve análise sistemática. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, RJ, v. 421, p. 23-49, 2015.



**CDEMP**

Colégio de Diretores de Escolas e Centros  
de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional  
dos Ministérios Públicos do Brasil



**ENAMP**

ESCOLA NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO

ISSN (Eletrônico): 2764-8117