

Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO  
DO RIO GRANDE DO NORTE**

Ano 11 nº 17 jul./dez. 2021



**MPRN**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL  
ASSESSORIA TÉCNICA DE EDITORAÇÃO

REVISTA ELETRÔNICA JURÍDICO-INSTITUCIONAL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO NORTE



Procuradoria-Geral de Justiça

Natal

2021

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL  
ASSESSORIA TÉCNICA DE EDITORAÇÃO

**Elaine Cardoso de Matos Novais Teixeira**  
*Procuradora-Geral de Justiça*

**Glaucio Pinto Garcia**  
*Procurador-Geral de Justiça Adjunto*

**Iadya Gama Maio**  
*Corregedora-Geral*

**Naide Maria Pinheiro**  
*Corregedora-Geral Adjunta*

**Isabelita Garcia Gomes Neto Rosas**  
*Chefe de Gabinete*

**Giovanni Rosado Diógenes Paiva**  
*Coordenador da Coord. Jurídica Administrativa*

**Flávio Sérgio de Souza Pontes Filho**  
*Coordenador da Coord. Jurídica Judicial*

**Jean Marcel Cunto Lima**  
*Diretor-Geral*

**Rodrigo Pessoa de Moraes**  
*Ouvidor*

**Erickson Girley Barros dos Santos**  
*Coordenador do Centro de Estudos e  
Aperfeiçoamento Funcional*

© 2021 Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte  
Todos os textos com relação ao conteúdo e revisão são de inteira  
responsabilidade dos respectivos autores.  
Todos os direitos reservados.

---

## **EQUIPE TÉCNICA**

### **Organização editorial**

Nouraide Queiroz

### **Capa e projeto gráfico**

Megg Thurner

### **Revisão, normatização e diagramação**

Nouraide Queiroz

Mauro Assunção

Catálogo na fonte:  
Biblioteca Delmita Batista Zimmermann/MPRN

Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte –  
Ano 11, n. 17 (jul./dez. 2021) – Natal, 2021

Semestral ISSN 2236-5133 1.

1. Direito – periódico. I. Rio Grande do Norte. Ministério  
Público

## SUMÁRIO

---

NOTAS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA  
DOS ACORDOS: O PAPEL DO CENTRO DE ESTUDOS  
E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL - CEAF \_\_\_\_\_ 07

*Marcus Aurélio de Freitas Barros*

NEGOCIAR É PRECISO, JUDICIALIZAR SOMENTE  
O INDISPENSÁVEL \_\_\_\_\_ 27

*Cassius Clay Varela da Silva*

TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA:  
DIFICULDADE EM CONSEGUIR TRATAMENTO  
PELOS PLANOS DE SAÚDE \_\_\_\_\_ 51

*Elizabeth Mendonça de Oliveira*

A INFLUÊNCIA DO DIREITO CANÔNICO NO  
INSTITUTO FAMÍLIA: DO CÓDIGO BEVILÁQUA  
AO DIPLOMA DE REALE \_\_\_\_\_ 71

*Francisco Thales Paiva Moraes Braga*

ESTATUTO DA VÍTIMA NA SOCIEDADE PÓS  
COVID-19: PROJETO DE LEI Nº 3890/2020 \_\_\_\_\_ 89

*Celeste Leite dos Santos*



# NOTAS SOBRE O MINISTÉRIO PÚBLICO NA ERA DOS ACORDOS: O PAPEL DO CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL – CEAF

---

*Marcus Aurélio de Freitas Barros<sup>1</sup>*

## RESUMO

O mundo tecnológico, globalizado, que envolve relações humanas, sociais, econômicas e jurídicas cada vez mais complexas e desafiantes, impõe, como um dos seus mais notáveis imperativos, a inserção do sistema de justiça, o que inclui, por sua importância, o Ministério Público brasileiro, na era da justiça consensual (o Direito do século XXI). Para isso, exige-se uma mudança cultural paradigmática, sendo necessário, ao superar a cultura da litigiosidade (da adjudicação do direito), implantar um modelo firme de justiça negocial. Diante disso, o presente trabalho visa investigar, em primeiro lugar, se o Ministério Público brasileiro, por ter a vivência de lidar com acordos, está bem inserido nessa era da justiça consensual, assim como quais os principais óbices e necessidades para uma atuação esmerada e qualificada do Ministério Público brasileiro na era dos acordos, ressaltando, em particular, o papel a ser desempenhado por uma de suas estruturas auxiliares: o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceaf). Conclui, ao final, a partir de pesquisa

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito, Sociedade e Estado pela Universidad del Paes Vasco/ES e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Adjunto da UFRN, Professor da Pós-Graduação da UFRN, UnP, Uni-RN, ESMARN e FESMP/MPMT. Membro do Instituto Potiguar de Processo Civil (IPPC) e da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo (ANNPEP). Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e Ex-Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte - CEAF/MPRN (2017/2021). Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP no ano 2020 e Vice-Presidente da entidade (2021). Contato: marquinhos@supercabo.com.br. Fone: 99401-7808.

bibliográfica, exploratória e da utilização do método dedutivo, que é preciso apostar fortemente na capacitação, com ênfase em programas especiais de formação continuada, como propulsor da urgente mudança de mentalidade.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Justiça consensual. Mudança cultural. Devido processo consensual. Formação continuada.

## INTRODUÇÃO

O sistema jurídico atual, próprio de um mundo tecnológico (o da Revolução 4.0), globalizado e em constante e inevitável transformação, está a exigir sua efetiva inclusão no mundo pós-digital e a utilização de um novel ferramental, até como condição para oferecer respostas mais rentes à realidade, rápidas e adequadas para problemas sociais os mais diversos, desde demandas de reconhecimento de novos direitos desprovidos de regulação por sua originalidade, passando por postulações tradicionais, até chegar em demandas de efetivação complexa, diante de graves desvios de implementação, como sói acontecer com temas ligados à políticas públicas no direito brasileiro.

Por exigência dos novos direitos ou até de direitos tradicionais que passam a assumir nova roupagem no mundo pós-digital, surgem notáveis desafios para o sistema de justiça lidar com a gestão e a resolução dos inusitados conflitos que se apresentam. Paradigmas como o da tutela preventiva (importante para a gestão adequada dos conflitos) ou da consensualidade (que tem assumido contornos que servem tanto para a prevenção como resolução de problemas) passam a exsurgir e se afirmar como indispensáveis à convivência sadia no mundo atual.



Interessa ao presente trabalho a temática dos “acordos” e das técnicas que se voltam à sua obtenção com resultados sociais efetivos (resolutividade), diante da necessidade da real afirmação do paradigma da consensualidade, muito caro a algumas áreas como o direito administrativo e, o que nos interessa mais de perto, ao direito processual.

Percebe-se o avanço da consensualidade no âmbito processual tanto na esfera tipicamente ligada à atividade sancionadora do Poder Público, como se tem o exemplo das searas penal e da improbidade administrativa, que disciplinam os acordos de não persecução (cível e criminal), ainda que não haja uma adequada regulação, até a atividade de promoção de direitos fundamentais, potencializados, muitas vezes, pelos compromissos de ajustamento de conduta ou mesmo por outros acordos judiciais ou extrajudiciais.

Quatro fatores têm justificado a ênfase atual e a necessidade de o sistema de justiça em geral e o Ministério Público em particular cuidar com mais seriedade, apesar de sua histórica ligação com a cultura da litigância (da adjudicação de direitos), da solução consensual de conflitos. São eles: a) os acordos permitem soluções mais simples e com maior agilidade se comparados às alcançadas pela via da tutela jurisdicional clássica; b) se construído por intermédio de técnicas que sejam adequadas, permitem soluções ganha-ganha, preservando-se os relacionamentos; c) existem problemas (ex: desocupação de escolas em face de manifestações de cunho político de adolescentes) que não se resolvem pela adjudicação, já que o conflito não é só jurídico, sendo mais adequado o percurso pela via consensual; d) o modelo de justiça multiportas impõe que a adjudicação de direitos conviva com o paradigma da consensualidade (autocomposição).

Diante desse pano de fundo, o objetivo do presente trabalho é ressaltar o posicionamento do Ministério Público, um dos atuais protagonistas do sistema de justiça brasileiro, na era da justiça consensual, buscando investigar, diante de sua expertise e vivência na realização de acordos, se, na prática, está inserido e tem produzido acordos resolutivos, identificando os principais óbices e necessidades para o aguardado salto da cultura da litigância para a cultura da paz (consenso). Para tanto, será enfatizado o papel primordial, para uma efetiva mudança cultural e de mentalidade, de estruturas auxiliares importantes do Ministério Público, como os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceafs).

Para alcançar o objetivo proposto, parte-se de um olhar crítico e direto sobre o Parquet na era dos acordos, a fim de sem deixar de elencar óbices que não podem ser desconsiderados para a superação da cultura da adjudicação, enxergar horizontes alvissareiros para uma atuação afinada dos referidos Ceafs com os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição.

Eis, pois, o desafio do presente ensaio, que, com um olhar crítico sobre a prática ministerial hodierna, debate, a partir de uma visão realista e direta, a atual necessidade de mudança de posicionamento do Ministério Público na direção de uma justiça consensual, que é mais aderente aos desafios dos novos tempos.

## **1 MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO NA ERA DOS ACORDOS: UM OLHAR CRÍTICO SOBRE O MUNDO DOS FATOS**

Um dos grandes desafios do Direito em geral e do sistema de justiça em particular no século XXI é sua inserção na era da justiça consensual, através da real afirmação do novel paradigma

negocial, que valoriza o empoderamento das partes e as soluções autocompositivas.

Nesse diapasão, cumpre partir da análise de duas importantes indagações: a) no Brasil, o Ministério Público está inserido e transita com tranquilidade na era da justiça consensual? b) no geral, o Parquet apresenta-se como um negociador ou, por vezes, um mediador qualificado e resolutivo?

É certo que, no âmbito do sistema de justiça, diante do sistema acusatório e do seu protagonismo no combate à corrupção e na promoção, em caso de ações ou omissões estatais, de direitos fundamentais, o Parquet brasileiro tem firmado, cotidianamente, acordos em diversas áreas, seja os de não persecução (cível e criminal), os trabalhistas, na seara econômica, sem contar os firmados no âmbito de procedimentos administrativos para a tutela de direitos individuais indisponíveis ou, mais marcantemente, no âmbito da tutela coletiva de direitos.<sup>2</sup>

Sua prática cotidiana de lidar com acordos, contudo, não o faz ser, cabe a menção, um negociador qualificado e resolutivo, nem muito menos que seus mais atuantes membros, verdadeiros promotores de justiça, passem com segurança e sem receios pelo terreno movediço da justiça consensual.

Há nessa afirmação, é bom salientar com clareza, um certo paradoxo. Urge perceber que a negociação, na verdade, é um imperativo da pessoa humana. A negociação está presente por toda a parte, no trabalho, em casa e nas atividades de lazer (SANDER,

---

<sup>2</sup> Já se teve oportunidade de pontuar que: “O Ministério Público brasileiro se destaca e se diferencia de todos os modelos a ele similares no mundo por sua atuação proeminente na tutela coletiva de direitos. [...]. A tutela coletiva, tanto a judicial como, sobretudo, a extrajudicial, tem sido um importante instrumento nessa direção.” (BARROS, 2020, p. 455).

2020, p. 12). Se passa 80% (oitenta por cento) do tempo de interação negociando com pessoas (DUZERT; ZERUNYAN; MORAES, 2021, p. XIII; DUZIERT; SIMIONATO, 2018, p. IX).

O Ministério Público brasileiro, por outro lado, negocia por profissão, o que não significa dizer que negocia de forma profissional, utilizando-se de técnicas que potencializem os resultados negociais. A grande verdade é que a negociação se dá, de modo geral, de forma intuitiva e artesanal, dependendo mais de aspectos subjetivos que de uma preparação específica. É muito comum se negociar mal ou não alcançar os resultados sociais que seriam possíveis! Aí está o paradoxo ou a diferença entre negociar diariamente e negociar bem (com técnica)!

Se, como afirmam Duzert, Zerunyan e Moraes (2021, p. XIV), “De acordo com o programa de negociação de Havard, 95% dos americanos executivos nunca receberam educação formal de negociação ou de resolução de conflitos”, é sintomático que a realidade não seja diferente ou até seja mais grave, mesmo para os órgãos públicos brasileiros, já que os acordos estão mais impregnados na cultura e na prática dos Estados Unidos da América.

Um olhar para o mundo dos fatos permite constatar que ainda estamos num estágio bem inicial das discussões mais aprofundadas sobre a temática dos “acordos”. O que se percebe são, ainda, os debates sobre aspectos processuais mais gerais sobre a operacionalização dos acordos diante do sistema jurídico e processual do Brasil, sem se avançar nos estudos sobre o acordo em si.

É sintomático que, por exemplo, os trabalhos atuais sobre os acordos de não persecução penal (ANPP) se limitem, muitas vezes, a discussões importantes, mas um tanto laterais, como: a)

obrigatoriedade de realização da audiência para a homologação do acordo, mesmo diante do art. 28-A, §4º, do CPP; b) a atuação do juízo da execução prevista no 28-A, §6º, do CPP; c) a diferença existente entre confissão circunstancial e circunstanciada e a (im)possibilidade de sua utilização como meio de prova<sup>3</sup>; d) aplicação retroativa do ANPP<sup>4</sup>; dentre outras questões de operacionalização mais geral do ANPP. Pouco se discute, contudo, sobre como estabelecer as condições do acordo e, com isso, materializá-lo!

Para trazer só mais um exemplo, pode-se citar a importância dos acordos na fase de execução das decisões ou dos consensos na fase de conhecimento, notadamente nos processos coletivos e, de forma ainda mais particular e enfática, nos que envolvem políticas públicas<sup>5</sup>. Tem sido valorizada a execução negociada, por exemplo, de políticas públicas (COSTA, 2012).

---

<sup>3</sup> A respeito da ideia de que a confissão é circunstancial e não circunstanciada, não devendo ser utilizada como meio de prova no processo penal, conferir: SILVA JÚNIOR, 2021, p. 52.

<sup>4</sup> Hoje o entendimento do STJ é pela possibilidade de aplicação retroativa do ANPP, desde que não recebida a denúncia, o que o delimita como acordo pré-processual. Tal orientação se deduz da mudança de entendimento da Sexta Turma do STJ no HC 628.647.

<sup>5</sup> Pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça no ano de 2017 revelou a grande dificuldade da execução na tutela coletiva, sobretudo das decisões e acordos que envolvem políticas públicas. Sobre o assunto, consta da pesquisa que: “Quando as decisões judiciais envolvem políticas públicas, o cenário é ainda mais crítico: 80,1% dos entrevistados responderam que a estrutura existente é insuficiente para acompanhar a implementação de tais decisões. Para 98,5% dos respondentes, a estrutura é insatisfatória de alguma maneira. Além disso, dificuldades na execução foram o segundo problema mais apontado pelos magistrados. Esses números expressam perfeitamente a realidade que pudemos conhecer por meio das entrevistas qualitativas e análises dos casos emblemáticos. Assim, uma vez que as ações coletivas têm

Na mesma linha, com os olhos voltados para a execução coletiva, Arenhart e Osna (2021, p. 247) não se furtam de argumentar que questões como: “[...] a necessidade de cooperação da parte ré ou a complexidade intrínseca à realidade litigiosa podem fazer com que a efetivação consensual da decisão se mostre o melhor caminho possível.”

O grande problema, na prática, é que tais execuções, muitas vezes, findam sucumbindo por dúvidas processuais dos operadores jurídicos, como, vale trazer o exemplo, o esgotamento (inalterabilidade) da jurisdição de conhecimento (art. 494 do CPC) ou o apego rígido e exagerado ao dogma da coisa julgada, que fazem com que os profissionais tenham em inovar, em estabelecer novas obrigações recíprocas na fase executiva.

Mais uma vez, a qualidade dos acordos finda não sendo devidamente problematizada, pouco se discutindo sobre as técnicas para se elaborar um bom acordo, ou mesmo o percurso a ser seguido, de modo a homenagear um ideal de um devido processo consensual que leve a um acordo de qualidade, que seja apto a gerar os resultados sociais esperados.

O debate, ainda pouco travado, sobre como materializar um bom acordo se faz urgente por dois motivos: a) o consenso hoje é fonte do direito atual; b) vale perceber a validade atual da máxima de que *remedies precede rights*<sup>6</sup>.

Não se pode perder de vista, portanto, que as normas jurídicas (resultado do sentido que se dá aos textos) podem advir da produção do legislador (lei), da produção do julgador

---

se ocupado de políticas públicas, a execução tem esbarrado em grandes dificuldades” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017, p. 21).

<sup>6</sup> Sobre o tema, com o olhar no processo coletivo, conferir: MOREIRA; BAGATIN; ARENHART; FERRARO, 2016, p. 64-69.

(precedentes vinculantes – art. 927 do CPC) ou mesmo do consenso entre as partes, como são exemplos os negócios de direito material e as convenções processuais (art. 190 do CPC). O acordo, portanto, como bem ensina Gavronski (2010, p. 116 e ss.), mesmo o extrajudicial, é espaço de concretização e criação do direito, dentro ou fora do processo, assumindo grande importância na quadra atual em que o empoderamento das partes é destacado.

De outra banda, a solução consensual encontra importante espaço no atual sistema jurídico, pois é inegável, diante de um mundo pós-digital, tecnológico, em permanente transformação e globalizado, que se vive em uma perene crise de regulação jurídica. Os textos legais não dão conta de regular situações que, por vezes, são atingidas por eventos inimagináveis, como uma pandemia, ou sofrem grandes mudanças na sua interpretação jurídica, tendo em vista nuances fáticas ou mesmo jurídicas.

É certo que, muitas vezes, é necessário um esforço interpretativo com base no caso concreto. Muitos conflitos não se resolvem *in abstracto*, mas *in concreto*, o que permite concluir que, como no direito anglo-americano, vale a máxima de que *remedies precede rights*, o que significa que, muitas vezes, as providências se concretizam através de um processo de interpretação complexo, sendo melhor que seja levado a efeito pelas próprias partes, por intermédio de acordos mais rentes à realidade, privilegiando-se a solução consensual.

A grande verdade, portanto, é que, até diante de exigências de segurança jurídica, pensada também de forma mais dinâmica, como segurança-continuidade (CABRAL, 2021) ou, como se prefere neste trabalho, segurança na mudança (BARROS, 2021), é preciso passar a discutir com mais espaço e profundidade temas ligados à materialização do acordo, à utilização de técnicas

adequadas ao procedimento negocial, na perspectiva de se pensar, sobretudo, na construção de um devido processo negocial que leve a acordos resolutivos.

Para alcançar tal estágio de maturidade na era dos acordos, é mister tecer comentários sobre os principais óbices que se apresentam, na prática, para que o Ministério Público brasileiro assuma protagonismo no modelo de justiça consensual, o que é pressuposto para se pensar em caminhos para se avançar da cultura da litigância para uma mentalidade também consensual.

## **2 DA CULTURA DA ADJUDICAÇÃO À CULTURA DO CONSENSO: DESAFIOS MAIS ELOQUENTES E O PAPEL CENTRAL DO CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL (CEAF) NO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Um fato inegável é que toda a formação do profissional do direito é voltada para a litigiosidade e para a adjudicação de direito. Os integrantes deste sistema, como os membros do Ministério Público, foram bem preparados para atuar em juízo, fazer petições iniciais, denúncias, recursos etc. A grande verdade é que o Direito, se for possível a simbologia, forma pit bulls, ou seja, profissionais voltados para a litigância judicial, para o processo.

Não é diferente com o Ministério Público. Saltar, como exige a Constituição de 1988, de um modelo de Ministério Público demandista para um modelo, afinado com os novos tempos, de Parquet resolutivo (Goulart, 2019), que gere resultados sociais e valorize o consenso produzido adequadamente, em juízo ou fora dele, é o primeiro passo para a inserção na era da justiça negocial.



Outro grande desafio dos tempos atuais para a real afirmação do modelo de justiça consensual decorre das dificuldades manifestas de regulação do tema. Um exemplo eloquente são os acordos de não persecução (cível e criminal), que foram trazidos ao sistema jurídico pelo Pacote Anticrime (Lei 13.964/2019), ainda que com graves problemas de regulamentação. De outra banda, a referência aos *dispute boards*<sup>7</sup> é quase inexistente, tendo sido tal novo método de resolução de problemas, pela primeira vez, referenciado em lei nacional na nova lei de licitações (Lei nº 14.133/21).

Se o olhar for para a tutela coletiva, cabe constatar que algumas recentes alterações legislativas (LINDB, Nova Lei de Licitações etc.) reforçaram a previsão antes existente na lei de ação civil pública (art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985), que tratava da autocomposição, tema que está a exigir uma disciplina mais ampla até pelo altíssimo valor da solução consensual na tutela coletiva (DIDIER JR.; ZANETI JR., 2021, p. 384).

A grande verdade é que a regulação insuficiente, associada ao fato já visto de que os remédios (que nascem dos problemas) precedem os direitos (remedies precede rights), gera um grande empecilho para a inserção do Ministério Público na era da justiça consensual: a imensa insegurança para a realização autônoma de acordos. O temor de construir algo novo, que exige esforço argumentativo e risco de errar, existe. A cultura positivista gosta de que as soluções venham antes dos problemas (na lei) e não deixa de ser um tanto natural prevalecer um certo grau de insegurança

---

<sup>7</sup> Os dispute boards, segundo Cristina Fortini, são “[...]um potencial método de conflitos cuja ideia central está na existência de comitês encarregados de examinar problemas nascidos da relação contratual.” (FORTINI, 2021, p. 3)

quando as relações precisam ser definidas por consenso, dentro de um espaço, por vezes amplo, de concretização de direitos.

O antídoto contra isso é avançar nos estudos sobre o chamado devido processo consensual e de como, na prática, empregar técnicas adequadas às nuances do procedimento autocompositivo, de modo a se identificar um itinerário que possa contribuir na construção de acordos resolutivos.

Por fim, é preciso listar mais duas ordens de dificuldades para a afirmação da cultura do consenso: a) a disseminação de ideias ultrapassadas nessa área, como a da suposta inviabilidade de soluções consensuais dos conflitos a envolver direitos indisponíveis e de interesse público, o que trava, por vezes, a boa atuação ministerial; e b) a facultatividade da submissão das partes aos métodos pacíficos de solução de problemas (autocompositivos), ao que se soma a ausência de bons incentivos econômicos e estruturais para a realização de acordos.

Cabe tecer algumas linhas sobre essa ideia disseminada de que é inviável produzir bons acordos diante de direitos indisponíveis ou da chamada litigância de interesse público, uma vez que, mesmo sendo uma ideia por demais ultrapassada, ainda trava a ação ministerial na prática.

Bem afirma Venturi (2016, p. 410) que é preciso compreender que, muito embora os direitos indisponíveis, em regra, não comportem alienação (e, portanto, transação), é preciso admitir, por via de um juízo de ponderação, processos de negociação nos conflitos a seu respeito, na medida em que isto se

revele mais vantajoso, concretamente, à sua proteção e concretização.<sup>8</sup>

A grande verdade, já passou da hora de fazer o reconhecimento, é que o adequado enfrentamento das mais importantes e conflituosas pretensões relacionadas aos direitos transindividuais não pode mais prescindir dos processos negociais e consensuais (VENTURI, 2016, p. 413).

Se é assim, não custa concluir que é preciso ter consciência dos desafios ainda postos para que se afirme, no âmbito do sistema de justiça em geral e do Ministério Público em particular, um modelo de justiça consensual. Mas é mister ir mais além e perguntar: o que fazer para superar tais óbices (compreendidos aqui como desafios)?

Da mesma forma que acontece com a necessidade de superar o paradigma demandista e construir um modelo de Ministério Público resolutivo (GOULART, 2016, p. 219), para se saltar da cultura da adjudicação para um modelo de justiça consensual, é preciso repensar as antigas estruturas presentes no Ministério Público, criando novas, bem como ultrapassar a velha mentalidade formalista que ainda reina em parte dos profissionais do Parquet, sempre tendo como horizonte os desafios atuais que estão postos e teimam em persistir.

Outra baliza importante, tanto para superar as velhas estruturais como a já antiga mentalidade formalista, é perceber a importância de técnicas de negociação para se construir um bom acordo, a necessidade de discutir o acordo em si, como se deve

---

<sup>8</sup> A esse respeito, também comentam Arenhart e Osna (2021, p. 254) que: “Contanto que a solução consensual se mostre a *melhor solução para o caso à luz das circunstâncias concretas*, não há razão para que essa via seja negada aos interesses coletivos e difusos.” (Grifos do autor).

celebrar uma negociação profissional, perscrutando, sobretudo, a trilha para a construção de um devido processo consensual, a fim de alcançar soluções mais rentes à realidade, que, por serem negociadas de forma adequada, consigam ser concretizadas e alterar a realidade social.

Do ponto de vista da criação de novas estruturas voltadas a potencializar a inserção do Ministério Público brasileiro na era dos acordos, merecem especial e notável atenção os Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, que são previstos, ainda que de forma um tanto genérica, no art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014 - CNMP.

Tais núcleos são estruturas ainda muito recentes nos Ministérios Públicos do Brasil, mas de importância extraordinária, pois são os responsáveis por propor as ações concretas voltadas ao cumprimento da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, bem como por estimular os programas autocompositivos, de negociação e mediação, por exemplo (art. 7º, VII, a e d, da Resolução nº 118/2014 – CNMP). Enfim, têm a honrosa missão de potencializar a inserção do Ministério Público na era da justiça consensual!

Referida estrutura, contudo, não conseguirá lograr êxito se não houver, em paralelo, a citada mudança de mentalidade na base da atuação ministerial, ainda muito presa à cultura da litigiosidade. Nesse diapasão, tais núcleos devem atuar de forma alinhada com os ditos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (Ceafs), que assumem papel de realce e protagonismo nesse processo cultural e lento de mudança de mentalidade institucional.

É preciso compreender, na linha do que expõe Goulart (2016a, p. 56), o Ceaf como órgão responsável pela atualização cultural (formação e capacitação de quadros, elaboração e difusão

da teoria do Ministério Público, discussão e definição de novas práticas), apresentando-se, no ambiente ministerial atual, como locus privilegiado de debate e de formulação de ideias e projetos relacionados ao desenvolvimento institucional.

Tem-se, portanto, que o Ceaf deve ser considerado um espaço estratégico de pensar o Ministério Público do presente e do futuro, devendo estar na ordem do dia de suas ações o investimento em programas de formação continuada na área da justiça consensual, apostando na compreensão, sobretudo, das técnicas que estão disponíveis de negociação e nos temas que levem à concretização de bons acordos na prática, que resolvam problemas práticos.

Tal papel de protagonismo na direção da inserção do Ministério Público num modelo institucional de justiça consensual tem sido seguido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, sobretudo nos últimos quatro anos, através de projetos que valorizam a autocomposição em geral (Projeto Diálogos sobre autocomposição), a negociação em particular (Projeto NegociaMP) e formações continuadas (Projeto FormarMP), sobretudo na área da justiça negocial.

O primeiro projeto (Diálogos sobre autocomposição) tem por finalidade a difusão da autocomposição no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Norte, enquanto o Projeto NegociaMP trata da realização, através de um núcleo operacional próprio (Necom), de negociações resolutivas em causas complexas. Ambos os projetos foram vencedores do prêmio CNMP em 2018 (Projeto Diálogos sobre autocomposição) e 2020 (Projeto NegociaMP).

Tais projetos ajudam, sem dúvida, a potencializar a autocomposição, mas necessitam estar alinhados com a capacitação ministerial de qualidade na área da justiça consensual, como condição necessária para superar a mentalidade ainda reinante, própria do paradigma demandista.

Daí a importância do Projeto FormarMP, que também foi agraciado com o terceiro lugar no Prêmio CNMP 2020. A partir de tal projeto, sempre de modo alinhado com o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPA), que, no Ministério Público do Rio Grande do Norte, está vinculado ao Ceaf, até pelo reconhecimento da importância da capacitação nessa área, foram realizados muitos cursos e feita uma aposta muito direta em formações continuadas de qualidade, mais amplas e práticas, na área da justiça consensual.

Para se ter uma ideia, a partir das formações do Projeto FormarMP, tendo em conta os anos de 2018 a 2021, foram formados 343 (trezentos e quarenta e três) facilitadores de círculos de Justiça Restaurativa, sendo 68 (sessenta e oito) dos quadros do Ministério Público e 275 (duzentos e setenta e cinco) não integrantes, a maioria profissionais de políticas públicas estratégicas. Foram formados, ainda, três servidores como instrutores de Justiça Restaurativa.

No campo da mediação, foram formados 32 (trinta e dois) mediadores extrajudiciais e se encontram em formação, atualmente, 03 (três) mediadores judiciais. Percebe-se, portanto, que, no afã de criar uma cultura autocompositiva, houve um substancial investimento nas áreas da autocomposição, em especial as que exigem formação específica.

No mais, o Projeto FormarMP apostou em cursos de formação continuada, que se diferenciam das formações básicas

por serem mais consistentes e com maior carga horária. Nesse período (2018 a 2021), foram realizados 60 (sessenta) cursos de formação continuada, sendo 10 (dez) voltados à atuação ministerial no âmbito da justiça consensual, destacando-se, a título exemplificativo, os seguintes: a) negociação em tutela coletiva (2018); b) autocomposição – negociação aplicada ao Ministério Público (2019); c) Mediação, Prática Restaurativas e Comunicação Não Violenta (2020); d) curso de negociação e litígios estruturais: a tutela coletiva em debate (2020); e) técnicas autocompositivas aplicadas ao atendimento ao público (2021); e, f) negociação em tutela coletiva – aspectos introdutórios (2021).

Em todas essas formações a cultura da solução consensual de conflitos vem sendo disseminada, o que mostra o papel eloquente dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Ceafs na inserção do Ministério Público na era dos acordos qualitativos e transformadores da realidade social.

## CONCLUSÕES

Tem-se, portanto, que o grande desafio atual para que o Ministério Público ingresse, de forma profissional e com resultados efetivos, na era dos acordos é rever suas estruturas, criando espaços onde seja possível vivenciar a prática. A solução consensual adequada exige criatividade e inovação, o que pressupõe um fazer diário, pois se aprende muito com a prática cotidiana do consenso.

Antes disso, contudo, é preciso apostar na mudança cultural, em superar as velhas mentalidades formalistas e voltadas para o litígio, o que exige, acima de tudo, formação intensa e de qualidade na área da autocomposição, o que põe em realce o papel protagonista de uma das importantes estruturas auxiliares do atual

modelo de Ministério Público resolutivo: o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, que, alinhado aos núcleos de autocomposição, deve não só pensar, mas contribuir com a construção do Ministério Público do presente e do futuro, que é o que está inserido na era da justiça consensual. No tocante, tem, nos últimos quatro anos, sido exemplo o Ministério Público do Rio Grande de Norte, que está atento à construção cuidadosa de um modelo ministerial de justiça consensual.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. *Revista de Processo (RePro)* v. 312. São Paulo: Revista dos Tribunais, jun. de 2021, p. 237-272.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Diagnóstico e (re)estruturação da política de assistência social (SUAS):** atuação extrajudicial do Ministério Público e a pandemia da Covid-19. *In:* CAMBI, Eduardo; GIACOIA, Gilberto; BONAVIDES, Samia Saad (Orgs.). *Covid 19 e Ministério Público*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020, p. 455-477.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Segurança na mudança e processo civil: novo paradigma para a segurança jurídica.** *In:* SOUZA NETTO, José Laurindo de Souza; GIACOIA, Gilberto; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Coords); GARCEL, Adriane; FOGAÇA, Anderson Ricardo; NOGUEIRA, Ramon de Medeiros. *Direitos, justiça & sociedade: estudos em homenagem à criação da Escola Judicial do Paraná*. Curitiba: Clássica, 2021.

CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo:** introdução ao



art. 23 da LINDB. Salvador: JusPodivm, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sumário executivo justiça pesquisa – direitos e garantias fundamentais – ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva.** Brasília: CNJ, 2017.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “**execução negociada**” de políticas públicas em juízo. *Revista de Processo (RePro)* v. 212. São Paulo: Revista dos Tribunais, out. de 2012, p. 25-56.

DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo.** 15 ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DUZERT, Yan; SIMIONATO, Monica. **Newgociação: a neurociência da negociação.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 2018.

DUZERT, Yan; ZERUNYAN, Frank; MORAES, Márcia. **Newgociação para profissionais do setor público: técnicas de solução consensual com governança colaborativa em harmonia com agenda 2030 da ONU.** Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

FORTINI, Cristina. **Dispute boards: na nova Lei de Licitações e em Leis municipais.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-24/interesse-publico-dispute-boards-lei-licitacoes-leis-municipais>. Acesso em: 20 set. 2021.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério

Público resolutivo. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público vol. I. Brasília: CNMP, 2016, p. 217-237.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Coleção Ministério Público Resolutivo v. 1. 2 ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. **O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo**, seção II (Teoria do Ministério Público), 2016a, p. 45-58. Disponível em: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/273-Texto%20do%20Artigo-800-1-10-20160212%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/273-Texto%20do%20Artigo-800-1-10-20160212%20(2).pdf). Acesso em: 23 set. 2021.

MOREIRA, Egon Bockmann; BAGATIN, Andreia Cristina; ARENHART, Sérgio Cruz; FERRARO, Marcela Pereira. *Comentários à Lei de Ação Civil Pública*: revisitada, artigo por artigo, à luz do novo CPC e temas atuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SANDER, Peter. **Tudo o que você precisa saber sobre negociação**: o guia completo de negociação para você desenvolver suas estratégias e chegar ao acordo em qualquer situação. Tradução de Leonardo Abramowicz. São Paulo: Gente, 2020.

SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da. Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). *In*: SILVA JÚNIOR, Walter Nunes da; HAMILTON, Olavo. **Pacote anticrime**: temas relevantes. Natal: OWL, 2021, p. 18-81.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? **Revista de Processo (RePro)** v. 251. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan. de 2016, p. 391-426.

# NEGOCIAR É PRECISO, JUDICIALIZAR SOMENTE O INDISPENSÁVEL

---

*Cassius Clay Varela da Silva*<sup>9</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de refletir sobre o instituto da negociação, como método de solução consensual de conflitos — mais profissional e menos intuitivo — como opção de atuação de representantes do Ministério Público brasileiro, evitando a judicialização, oportunizando a transformação social, e construindo um MP mais resolutivo. Busca-se saber se negociar é preciso e possível, assim como se judicializar não seja tão indispensável como sugere o perfil litigante e demandista dos representantes ministeriais. Destaca-se esforços para dar cumprimento à política nacional de incentivo à autocomposição, adotada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com a Resolução nº 118. Adentra-se na política de tratamento adequado de conflitos instituída com a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tem-se como campo de estudo o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, revendo leituras e apontando conhecimentos vivenciados no campo profissional através de experiências com a aplicação dos métodos consensuais na instituição, desde a criação do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPA), em 2017. Trabalho que redundou na conquista de dois prêmios nacionais do CNMP, no campo da eficiência da atuação institucional, com os projetos Diálogos sobre Autocomposição, em 2018, e Negocia MP, em 2020. Pretende-se, portanto, mostrar que o diálogo orientado é sim capaz de edificar a construção de interesses em comum em benefício de todos, numa relação mais pacífica de ganha-ganha. A pesquisa é

---

<sup>9</sup> Bacharel em Direito. Especialista em Sistemas de Justiça: conciliação, mediação e Justiça Restaurativa. Técnico do MPRN. Facilitador/Terres des Hommes. Mediador Judicial/CNJ. Jornalista/UFRN.

teórica, ampliando conhecimentos, e também com estudo de casos, pautada em pesquisa bibliográfica dos temas elencados.

Palavras-Chave: Direito. Sistema de justiça. Transformação. Autocomposição. Ministério Público.

## INTRODUÇÃO

Responder se no âmbito do Ministério Público brasileiro, negociar é preciso e também possível, bem como se judicializar não seja mais tão indispensável como possa sugerir, considerando o perfil litigante e demandista dos representantes ministeriais País à fora. Constatar ou não essa possibilidade, ou seja, saber: se negociar é preciso, é possível, e tem sido estimulado no Ministério Público? Complementando, entender ainda se, diante de diferentes percepções, da polarização e dos tantos lados de hoje em dia: para a solução de nossos principais conflitos, judicializar é indispensável? Essas são algumas perguntas dignas de universitários para começar a reflexão proposta acerca da autocomposição no MP, visando identificar: como a instituição caminha no campo das soluções consensuais?

De modo particular, busca-se saber se a negociação, método consensual de conflitos mais apropriado quando diz respeito ao Ministério Público atuando na condição de parte, na defesa de direitos e interesses da sociedade, pode, efetivamente, sinalizar para a implantação de uma política de tratamento adequado de solução de conflitos, favorecendo, com isso, um MP mais resolutivo.

O estudo se justifica por essa necessidade de conhecer melhor os métodos de solução consensual de conflitos e como eles vêm sendo utilizados no Ministério Público, notadamente no MP

do Rio Grande do Norte, para efetivação de uma instituição mais resolutiva, prevenindo por rotina a letigiosidade e contribuindo para uma cultura de paz, respeitando as diferenças.

## **RESPONSABILIDADE DISCURSIVA**

Do geral para e específico, propositadamente, para ampliarmos o conhecimento acerca do mundo atual no qual vivemos, precisamos aprender a pensar e a se expressar com responsabilidade discursiva, diferenciando nossos pensamentos do senso comum, atentando para o cuidado em distinguir afirmações que possam ser baseadas em evidências e não apenas em meras ideias. Nesses tempos estranhos, precisamos cada vez mais focar no discurso responsável, com conclusões abertas à checagem, quando for o caso, conforme o pensamento de Bauman e May (2010).

Para os autores, quanto mais consciente estivermos, menos sujeito estaremos à manipulação. Segundo eles, a sociologia e o senso comum diferem quanto ao sentido que atribuem à vida humana, também como entendem e explicam eventos e circunstâncias. De regra, temos boa vontade com o que somos a favor e má vontade com o que nos desagradam. Daí a necessidade de ouvir o outro lado, não ficando silente sobre outros pontos de vistas, mas preservando credibilidades e não destruindo reputações à toa.

Assim, a sociologia, por questionar muitas vezes o inquestionável, é tida como intrometida, como algo com o potencial de abalar as confortáveis certezas da vida, fazendo perguntas que ninguém quer lembrar de fazer, provocando ressentimentos. Seria uma atividade contínua que busca entender

os indivíduos em suas esperanças, desejos e preocupações. Zygmunt Bauman e Tim May vão além disso, para os pesquisadores, àqueles que querem governar por decreto, preparam outro ataque à capacidade dos sujeitos de resistirem à coercitiva regulação da vida. Nesse sentido, a sociologia, seria o poder dos sem poder.

## INDIGNAÇÃO E REFUNDAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

Para o professor Boaventura de Souza Ramos, estudiosos das transformações sociais, a deterioração das instituições é algo patente, cada vez mais evidente, já que mesmo estando nos seus devidos lugares, elas não cumprem o papel que deveriam cumprir. A educação está aí, mas não à serviço do cidadão. Os Tribunais estão aí, mas não à serviço do acesso à justiça dos que mais precisam. Segundo o autor, as instituições estão no lugar, mas não exercendo as funções que deveriam.

Para ele, o poder, atualmente, é tão arrogante que parece nem precisar mais do oprimido. A democracia, depois de décadas de consolidação em vários países, em toda parte do mundo, se faz presente, mas foi derrotada, pois não está à serviço do cidadão.

Boaventura (2014) estuda o conceito de indignação como fenômeno das sociedades contemporâneas, sendo os indignados atores sociais que rejeitam o modelo de inclusão imposto pelas políticas públicas, no contexto de democracia populista.

Segundo diz, os indignados são mais ou menos organizados contra uma realidade cruel e injusta. Só que esse estado de coisas deve ser terminado, há de haver um fim e uma renovação, do contrário, se essa possibilidade não existe, não seria uma indignação, mas apenas uma resignação. O autor sugere avançar

para uma teoria não de revolução, mas de rebelião, criando rebeldes competentes, e não conformistas incompetentes.

Boaventura defende uma teoria sociojurídica da indignação que reconheça a necessidade de refundação das instituições, inclusive. Para ele, não há reconhecimento de igualdade se não há reconhecimento das diferenças.

## **ELEVAR A OUTRO PATAMAR**

Para o sociólogo francês Loïc Wacquant, não se resolve o problema dos sem poder, dos desprovidos, desfazendo os guetos, migrando a turma para outras áreas, mas tratando principalmente do desemprego em massa, cuidando das pessoas que estão à margem da lei e do mercado de trabalho.

Segundo Wacquant (2017), os partidos de esquerda, aos quais caberiam a tarefa de representar as categorias desprovidas de capital econômico e cultural na cena política, estão demasiado ocupados e preocupados com suas divergências internas e fechados nas lógicas de aparelho e nas golpadas mediáticas para compreenderem as preocupações e necessidades dos desvalidos, por um lado, e para conceberem e implementarem as políticas necessárias para conter a marginalização, por outro.

Para ele, só um grande trabalho especificamente político de agregação e re-presentação pode conter a marginalização e aspirar a elevar este conglomerado, pelo menos, ao patamar da existência.

O estudioso entende que as tensões entre sociedade e segurança pública, por exemplo, são recorrentes devido ao afrouxamento do papel das instituições como a família, sendo necessário refletir sobre o papel do estado e a fragilidade das instituições.

## EXCLUSÃO CONTEMPORÂNEA

Refletindo sobre o conceito de exclusão, a professora Mariângela Belfiore Wanderley destaca que o tema — bastante presente e familiar no cotidiano de diferentes sociedades — tem entre suas causas: o rápido e desordenado processo de urbanização; a inadaptação e uniformização do sistema escolar; o desenraizamento causado pela mobilidade profissional; e as desigualdades de renda e de acesso aos serviços. Para ela, a exclusão não se trata de um fenômeno marginal, mas de um processo que atinge cada vez mais todas as camadas sociais.

Wanderley (2006), observa uma espécie de impotência do Estado-Nação no controle das conjunturas nacionais. Com isso, os problemas sociais se acumulam, justapondo no seio das sociedades, categorias sociais com renda elevada ou relativamente elevada ao lado de categorias excluídas do mercado e da sociedade.

Segundo a autora, o Brasil é exemplar dessa situação onde o conceito de apartação torna-se cada vez mais concreto e visível. Sobre apartação entenda o processo pelo qual denomina-se o outro como um ser “à parte”, separado não apenas como um desigual, mas como um “não semelhante”, um ser expulso não só dos meios de consumo, dos bens, dos serviços, mas do gênero humano. Uma forma mais do que contundente de intolerância social.

A autora ressalta que a exclusão está emaranhada nos efeitos perversos da mundialização e das transformações produtivas. Ela difere a exclusão contemporânea das formas anteriores de exclusão, como a discriminação ou a segregação, pois tende criar, internacionalmente, indivíduos desnecessários ao universo produtivo, para os quais parece não existir mais chance de inserção. E alerta que os novos excluídos seriam seres



descartáveis. Sendo a pobreza e a exclusão no Brasil faces da mesma moeda.

Para a professora, a pobreza pode até não significar necessariamente a exclusão, mas pode a ela conduzir e levar também a formas de ruptura do vínculo social, significando, na maioria das vezes, um acúmulo de precariedades.

Por fim, a perspectiva de combate à exclusão, garantindo o exercício de cidadania e possibilitando autonomia de vida dos cidadãos, passa, para Wanderley (2006), pelo desafio de romper a relação de subordinação, discriminação e subalternidade dos chamados beneficiários das políticas públicas, como se o direito das pessoas aos serviços fossem um favor das elites.

## REPRESENTAÇÕES NO COTIDIANO

O sociólogo Erving Goffman se aprofundou nas representações, estudou sobre o papel que o indivíduo representa na vida cotidiana. Para ele, estamos sempre representando, e quando desempenhamos um papel, solicitamos dos observadores que levem à sério a impressão sustentada, que acreditem que o personagem possui os atributos que aparenta ter.

O problema, segundo o autor, é quando o indivíduo não crê na sua própria atuação e não se interessa nem um pouco pelo que seu público acredita. Nessa situação, ele diz que podemos chamar esse indivíduo de cínico, deixando o termo sincero para aquele outro que acreditou na representação.

Para dar exemplo de que a representação como concepção idealizada da situação é bastante comum, Goffman se vale da opinião do sociólogo Charles H. Cooley, de 1922, mas atualíssima nesses tempos de pandemia de Covid 19.

Este mesmo impulso de mostrar ao mundo um aspecto melhor ou idealizado de nós mesmos encontra uma expressão organizada nas várias profissões e classes, cada uma das quais até certo ponto tem linguajar convencional ou atitudes próprias, que seus membros adotam inconscientemente, na maior parte das vezes, mas que têm efeito de uma conspiração para atuar sobre a credulidade do resto do mundo. Há um tipo de linguagem convencional não somente da teologia e da filantropia, mas também do direito, da medicina, da educação, e mesmo da ciência – talvez particularmente da ciência precisamente agora, visto que quanto mais um tipo particular de mérito é reconhecido e admirado, tanto maior a probabilidade de ser adotado por pessoas indignas. (GOFFMAN, Erving. Representações. *In*: GOFFMAN, Erving. A representação do eu na vida cotidiana. Petrópolis, Vozes Ltda. 1983. p. 25-53.)

Em 1922, segunda década do século XX, e hoje, 2021, segunda década do século XXI, quase 100 anos depois, o receio de Cooley, em Nova Iorque, de que a ciência pudesse ser adotada por pessoas indignas, é semelhante ao receio manifestado publicamente por instituições como a Associação Médica Brasileira – AMB, de que médicos e entidades possam sair da atual pandemia de Covid19 apequenados por manipularem a ciência para fins político-partidários.

Essa postura, que não é de poucos, reforça, como já dizia Sennet (1998) que a solidariedade está desgastada pelo individualismo e pela intolerância humana.

## CONFLITUOSIDADE DO HOMEM

A psicologia trabalha com a realidade psíquica elaborada pelo indivíduo a partir dos conteúdos armazenados na mente. Para o neurocientista Antônio Damásio, muitas vezes usamos nossa mente não para descobrir fatos, mas para encobri-los, mesmo que nem sempre isso aconteça de maneira intencional.

Um mesmo conjunto de estímulos pode gerar diferentes percepções em diferentes pessoas, pois cada uma reage a sua maneira de modo peculiar. E o conflito o que é senão o embate, exatamente, de diferentes percepções de cada indivíduo sobre um mesmo problema.

Nos conflitos, existem diferenças fundamentais de percepções entre as pessoas envolvidas. Segundo Fiorelli e Mangini (2012), conhecer as percepções de cada parte a respeito de um conflito tem enorme valor para a condução de um processo, bem como para desenhar eventuais acordos e estabelecer, no que couber, as reparações.

Para os autores, o indivíduo é inserido na sociedade pela aprendizagem de uma linguagem, por meio da qual passa a integrar e representar seu grupo social. A linguagem influencia e é influenciada pelo pensamento, de modo que quanto mais rica a linguagem, mais evoluído é o pensamento. Sendo, por sua vez, o pensamento a atividade mental associada com o processamento, a compreensão e a comunicação da informação.

Fiorelli e Mangini apontam que as diferenças de pensamento e linguagens estão quase sempre no “pontapé” de inúmeros conflitos. Os pesquisadores orientam que conseguir fazer as pessoas concentrarem seus pensamentos no presente e não

no futuro contribui para identificar interesses reais, abrindo espaço para soluções negociadas.

Daí o quanto é importante conhecer as percepções de cada um a respeito de um conflito, pois a visão que se aperfeiçoa ao longo da vida, ajuda na condução de uma prática autocompositiva, facilita acordos e o estabelecimento de compromissos.

Ainda sobre os sujeitos e seus conflitos, fundamental a leitura proposta por Ana Mercês Bahia Bock que desconstrói a visão essencialista sobre o ser humano. Ela lembra ser muito usual no senso comum expressões que apontam para o “gênio ruim” de um fulano ou que cicrano “puxou ao pai ou a mãe”, bem como que “filho de peixe, peixinho é”.

Segundo Bock (1999), a ideia de natureza humana tem um caráter muito mais ideológico, pois camufla a determinação social do homem. Para ela, não existe natureza humana, mas existe sim a condição humana, já que o homem constrói as formas de satisfação de suas necessidades.

## **DIREITO COMO RESULTADO DA PAZ SOCIAL**

A promoção da paz social é um dos principais desafios de uma sociedade desigual e excludente como a nossa, bem diferente da sociedade prevista pela Constituição Federal de 1988 que assegurou no papel a igualdade. Contudo, se valores supremos como esse não são materializados, a sociedade e o Estado devem permanecer atentos para prevenir situações de conflito e buscar, pacificamente, dirimir suas controvérsias.

O desequilíbrio econômico e social favorece demandas conflitivas, com isso torna-se cada vez mais comum as pessoas

buscarem resolver suas pendências através da judicialização. Com perdão da palavra, elas vão para o “pau”.

Segundo Jodelet (2006), desde antes mesmo da 2ª Guerra Mundial a teoria da frustração já previa que situações como a exclusão acentuam a existência de motivações hostis e agressões. O impedimento de atingir um objetivo, o entrave de uma necessidade pode provocar um estado de cólera que aumenta a tendência agressiva.

O antropólogo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS, Ruben Oliven, alerta que bem diferente do que nos ensina a nossa história, a sociedade brasileira muito embora tenha sido construída com o recurso constante da violência, nega sistematicamente essa prática no campo ideológico.

Segundo Oliven (2010), em vários momentos, o aparelho estatal se fez presente submetendo as classes dominadas a maus bocados. A questão social passou a ser caso de polícia. E em um país de desempregados, ao invés de se enfrentar a problemática do emprego, se combate o desempregado. Uma violência marcada por subjugar as pessoas. Por outro lado, tem sido uma estratégia de sobrevivência de classes dominadas. Shakespeare dizia que “ser gentil é mais importante do que estar certo”.

## **MUDANÇA DE PARADIGMAS**

A violência pode ser enfrentada com olhar menos punitivo e mais restaurativo? Sim, esse é o caminho. Para o professor Howard Zehr, a justiça restaurativa traz grande esperança da pacificação social, sendo a difusão e disseminação desse conhecimento tarefa de casa dos que compõem o sistema de justiça, governo, academia e sociedade.

Reconhecido mundialmente como um dos pioneiros da justiça restaurativa, o professor de sociologia nos coloca no cerne da vivência da vítima e do ofensor mostrando como enxergamos o crime de modo distorcido em virtude de um paradigma disfuncional. Para o autor de “Trocando as Lentes”, a JR não deve servir para passar a mão na cabeça do ofensor, mas para oportunizar que ele se responsabilize por seus atos, corrija a situação na qual se envolveu, deixando de ser estigmatizado, mas protagonista. O esforço também é colocar necessidades da vítima no ponto de partida da justiça restaurativa.

Conforme o procurador de Justiça Renato Sócrates Gomes Pinto a justiça restaurativa é uma importante prática que faz frente ao cenário de violência em escalada na sociedade. Para Pinto (2005), a justiça restaurativa é a renovação da esperança diante a ineficácia do sistema de justiça criminal. Um procedimento de consenso, em que a vítima e o infrator, e, quando apropriado, membros da comunidade também participam, colaboram, coletiva e ativamente na construção de soluções consensuais para a cura das feridas, dos traumas e perdas causadas pelo crime.

Ele, que também foi advogado e defensor, defende que a justiça restaurativa seja experimentada com cautela e controle, sempre monitorada e avaliada, mas enxerga o modelo como perfeitamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro. Um caminho para nova forma de promoção dos direitos humanos e da cidadania, da inclusão e da paz social, com dignidade.

Os círculos de construção de paz, uma vertente de práticas restaurativas inspirada nos povos indígenas, fundamentados na Comunicação Não-Violenta - CNV, de Marshall Rosenberg, foram difundidos pela professora Kay Pranis, e tem contribuído para a pacificação social no Brasil. Promovendo experiências vivenciais

de diálogo valiosas e estimulando a conexão amorosa entre as pessoas.

As publicações “Guia de Práticas Circulares – No Coração da Esperança” e “Guia do Facilitador de Círculos”, das autoras Kay Pranis e Carolyn Boyes Watson, traduzidos e compartilhados por entidades que atuam na formação de facilitadores e instrutores de círculos no País, como a Escola de Magistratura do Rio Grande do Sul (Ajuris) e o Instituto Terres des hommes (TdH) deram impulsionamento na difusão da JR no Brasil.

## **MEIOS MAIS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

A principiologia adotada na justiça restaurativa, que valoriza aspectos como a voluntariedade, a confidencialidade, a informalidade, a horizontalidade, a reparação, também é observada em métodos de solução consensual de conflitos como a negociação, a mediação e a conciliação. São alternativas à judicialização, que em muitos casos observam possibilidades de prevenção de conflitos.

Desde 2010, com a Resolução no 125, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional, uma política permanente para o tratamento adequado de conflitos, incentivando e aperfeiçoando os métodos de solução consensual.

A mudança de paradigma no começo visava ampliar o acesso à justiça, uma justiça multiportas, mas evoluiu e tem como objetivo mais do que a concretização do acesso à justiça, busca nas suas melhores intenções possibilitar um acesso à ordem jurídica justa.

Entre esses métodos de solução consensual de conflitos está a negociação<sup>10</sup> que é a autocomposição alcançada pelos próprios envolvidos, com critérios objetivos, sem a interferência de terceiros. Um dos modelos mais conhecidos no mundo é o de Harvard, explicado no livro “Como chegar ao sim”, de Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton.

A conciliação<sup>11</sup> para o juiz de Direito Roberto Bacellar, conciliador convicto, é um processo técnico, desenvolvido pelo método consensual destinado a casos em que não há relacionamento anterior entre as partes, em que um terceiro imparcial as orienta, auxilia, com perguntas, propostas e sugestões a encontrar soluções.

Por sua vez, a mediação<sup>12</sup>, segundo a psicóloga e advogada Lia Regina Castaldi Sampaio, é o método de resolução de conflitos no qual um terceiro independente e imparcial coordena reuniões conjuntas ou individuais com as partes envolvidas em conflito. Seu objetivo, entre outros, é o de estimular o diálogo cooperativo entre elas para que alcancem a solução dos conflitos em que estão envolvidas.

Já a justiça restaurativa<sup>13</sup>, instituída no Brasil com a Resolução no 225, do CNJ, surgiu como um movimento para

---

<sup>10</sup> FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões. 2. Ed. São Paulo: Imago, 2005.

<sup>11</sup> BACELLAR, Roberto Portugal. Mediação e Arbitragem. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p.84,85

<sup>12</sup> SAMPAIO, Lia Regina Castaldi (coord.). Mediação: Conceito, Etapas e Técnicas. In LAGRATA, Valéria Ferioli; BACELLAR, Roberto Portugal (coord.) Conciliação e Mediação: Ensino em Construção. São Paulo: IPAM/ENFAM, 2016, p. 444.

<sup>13</sup> BAZEMORE, G. e WALGRAVE, L. Restorative Juvenile Justice: Repairing the Harm of Youth Crime. New York: Willow Tree Press, 1999, p. 371-374.



reformas na justiça criminal, concebida como tentativa de olhar o crime e a justiça com novas lentes e abordagens, ao invés da lente retributiva, com uma lente mais restaurativa. Para Bazemore e Walgrave, os objetivos da justiça restaurativa são oferecer um modo mais aberto e satisfatório para reparar danos, reduzindo papel da justiça criminal e valorizando a participação da comunidade.

## AUTOCOMPOSIÇÃO MINISTERIAL

Muitas vezes, o cidadão desassistido, mais necessitado, busca o Ministério Público como “salvador da pátria” para solução de seus problemas, os problemas da sua rua, do seu bairro, da sua comunidade, do seu município, do seu estado. Na sua atuação, para atender essa demanda ou mesmo de ofício, o representante ministerial se utiliza, além de instrumentos como os inquéritos civis, recomendações, termos de ajustamento de conduta, e, quando não consegue convencer extrajudicialmente os gestores, também das ações civis públicas, por exemplo, demandando, por sua vez, ao Judiciário uma solução para os principais litígios da coletividade.

Esse ciclo de certa forma mudou. O perfil litigante e demandista do promotor de Justiça vem passando por mudanças, desfocando a ótica da judicialização e acertando o foco numa ótica mais negocial. É o Ministério Público também “trocando as lentes” e priorizando uma atuação baseada na resolutividade. Atuando sempre com alvêz no enfrentamento dos problemas, mas leve com as pessoas, transformando as realidades, transformando destinos e aproximando a instituição da sociedade.

Desde 2016, com a Carta de Brasília, documento aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, o Ministério Público manifestou expressamente o compromisso institucional voltado para a atuação mais resolutiva, em busca de resultados que possam significar transformação social.

Esse paradigma considera que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e abrange não só o acesso ao Judiciário, mas também o acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução de conflitos, uma tendência mundial decorrente, dentre outros, da evolução da cultura de participação, do diálogo, da prevenção da litigiosidade e do consenso.

## **NÚCLEO PERMANENTE DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO (NUPA)**

No Ministério Público do Rio Grande do Norte, essa mudança cultural se materializou institucionalmente como desafio em 2017 e vem sendo fomentada tendo como órgão de gestão dessa política de solução consensual de conflitos o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPA).

O Núcleo de Autocomposição do MPRN conta com dois braços seus dois núcleos de abrangência estadual (o núcleo de conciliação e negociação, NECON; e o núcleo de mediação em ilícitos tributários, NAMIT), bem como com seis núcleos de práticas autocompositivas (NPAs), instalados em promotorias de Justiça distribuídas pelo estado. Tem NPAs: nas promotorias de Justiça de infância e juventude, da educação, e nas promotorias de Justiça da família, em Natal; nas promotorias de Justiça de

Parnamirim; nas promotorias de Justiça de Ceará-Mirim; e nas promotorias de Justiça de Mossoró.

Um diferencial que marcou a forma como o NUPA, do MPRN, foi estruturado diz respeito a sua vinculação, que não se deu atrelada ao gabinete do Procurador-Geral de Justiça, como aconteceu com vários outros MPs quando da criação dessas unidades em cumprimento à política nacional de autocomposição, instituída de forma permanente a partir da Resolução nº 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

No MPRN, o núcleo de autocomposição foi vinculado ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), o que potencializou o fomento e a difusão da autocomposição, principalmente, com a disponibilidade maior de capacitações e formações continuadas, fundamentais para o assessoramento na mudança de cultura e internalização de uma rotina mais consensual. Assim, a formação é preocupação perene.

Para o promotor de Justiça e professor universitário Marcus Aurélio de Freitas Barros, primeiro coordenador do NUPA, os agentes políticos e administrativos do MP devem ser vistos como verdadeiros promotores de acesso aos direitos da cidadania. Segundo Barros (2014), tanto na atuação judicial quanto extrajudicial, como agente de transformação social, o Ministério Público deve ser protagonista. Deve criar uma cultura institucional e condições para que os métodos de solução consensual de conflitos possam se desenvolver com qualidade no cotidiano ministerial.

Para Goulart (2016), promotor de justiça aposentado do Ministério Público de São Paulo (MPSP), autor da teoria do MP em dois modelos, demandista e resolutivo, para que se afirme um Ministério Público transformador da realidade, é preciso rever

antigas estruturas, criando outras pensadas estrategicamente, que potencializem a superação da velha mentalidade formalista dos operadores do direito, baseada na litigiosidade.

## RESULTADOS ALCANÇADOS

Nesse sentido, como o CNMP deixou uma lacuna e não disse exatamente como fazer, o MPRN estruturou seu núcleo de autocomposição vinculado ao centro de estudos com o objetivo de difundir e implementar na rotina institucional a utilização dos métodos de solução consensual de conflitos.

Em 2018, um sinal de que a aposta deu certo foi o reconhecimento nacional do projeto institucional “Diálogos sobre autocomposição: difusão da solução consensual de conflitos no MPRN”, 1º lugar no Prêmio CNMP, na categoria Unidade e Eficiência da Atuação Institucional e Operacional.

No ano de 2020, o MPRN conquistou novamente o 1º lugar no Prêmio CNMP com um projeto institucional voltado para a autocomposição. Dessa vez foi o “Negocia MP – difusão da negociação em tutela coletiva e em casos complexos”, vencedor na mesma categoria que avalia a eficiência institucional das iniciativas apresentadas.

Como o “Diálogos sobre autocomposição” acabou englobando as ações iniciais do NUPA de um modo geral, fomentando as soluções consensuais para a instituição, o “Negocia MP” foi o “guarda-chuva” das ações desenvolvidas no braço do NUPA para as atuações nas quais o Ministério Público é parte, trabalho articulado pelo Núcleo Estadual de Negociação e Conciliação (NECON).

A proposta do projeto Negocia MP foi fomentar uma atuação negocial do representante ministerial, mais profissional e menos intuitiva, coordenada, planejada, que estimule o diálogo para alcançar acordos viáveis, que sejam cumpridos, oferecendo novas alternativas aos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), e às Ações Cíveis Públicas (ACPs), por exemplo, fazendo uso das sessões de negociação, inicialmente, no formato presencial, e depois, também através das ferramentas de plataforma *online*.

Desde o final do ano de 2017, quando deram início as sessões de negociação com apoio do NUPA/NECON no Ministério Público do Rio Grande do Norte, até o final do mês 10 do ano de 2021, foram realizadas 109 sessões de negociação, com 96 acordos firmados, sendo 90 deles para adequação dos lixões ainda presentes em várias cidades do Estado. Em atuação do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente (CAOPMA), integrada com o NUPA, e articulada com outros órgãos e vários municípios, o foco central foi a destinação ambientalmente correta dos resíduos sólidos, conforme preconiza a Lei Federal nº 12.305/2010. Esse foi o carro-chefe, porém, outros seis acordos foram firmados nas áreas da saúde pública, do idoso e da cidadania. O percentual de êxito das negociações aproxima dos 90% (88,1%).

Outro braço de abrangência estadual do NUPA, o Núcleo Estadual de Atuação e Mediação em Ilícitos Tributários (NAMIT), tem como guarda-chuva de suas ações o projeto “SonegaNão” e contribuiu para a recuperação fiscal do Estado do Rio Grande do Norte no ano de 2020 com uma atuação que resultou na recuperação de mais de R\$ 287 milhões referente ao pagamento ou parcelamento de débitos tributários.

Além do trabalho voltado para negociação e mediação em ilícitos tributários, o NUPA desenvolve programas de justiça restaurativa, com 230 pessoas já capacitadas em JR e Círculos de Construção de Paz nos últimos anos; tem projeto de atendimento ao público com enfoque autocompositivo nas promotorias de Justiça; projeto de enfrentamento e transformação de conflitos internos entre integrantes; de difusão da JR na política municipal de assistência social; além de fomentar à criação de NPAs, bem como ações voltadas para capacitação e assessoramento técnico em autocomposição.

No Núcleo de Práticas Autocompositivas (NPA) das promotorias de Justiça da família foi realizado mutirão para reforço a atuação no projeto Pai Legal, voltado para a investigação de paternidade de crianças e adolescentes da rede pública de ensino que não possuem a informação sobre o genitor nos dados cadastrais de matrícula escolar.

De forma coletiva e participativa, no mês de novembro deste ano de 2021, o Núcleo de Autocomposição do MPRN elaborou as bases de um planejamento da justiça restaurativa do NUPA até 2023, que permitirá fortalecer e consolidar o paradigma restaurativo no Estado, nos próximos anos, sob o protagonismo do Ministério Público.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo o aqui exposto, podemos constatar que os métodos autocompositivos aplicados na busca de uma solução consensual para dirimir conflitos, transformando a realidade social, estimulando a pacificação, e prevenindo litígios, têm conseguido reduzir a judicialização, satisfazendo os envolvidos, que constroem

caminhos juntos, com ajuda de terceiros, ou diretamente, em relações, não competitivas de perde-ganha, mas, em relações colaborativas de ganha-ganha.

Percebemos também o quanto importante nesse caminhar é a formação continuada nos principais meios de solução consensual de conflitos para que a atuação seja profissionalizada, como busca o Ministério Público do Rio Grande do Norte, onde no campo da negociação o percentual de acordos firmados situa-se na casa dos 90%.

É complexo trabalhar consensos partindo de diferenças de percepções, muitas vezes do conflito já instalado, do litígio judicializado, mas é possível uma mudança de paradigma a partir da mudança de olhar, abrindo espaço para ouvir o outro lado, estimulando o diálogo franco, internalizando essa rotina com conhecimento, com técnicas que facilitam o entendimento e levam ao sim, ao consenso, ao acordo construído pelas partes envolvidas.

Em estudo sobre a negociação ética para agentes públicos, Paulo Valério Dal Pai Morais ressalta que em um diálogo autocompositivo dessa natureza somente devem ser adotadas posturas universalizáveis e afinadas com os valores comumente aceitos na abrangência da interlocução. Para ele, discutir práticas de negociação envolve, para começo de conversa, pensar a respeito do próprio exercício comunicativo, que para inspirar credibilidade, precisa ser verdadeiro, eficaz e eficiente, em suma, deve ser ético.

Uma novidade que surge no campo da formação continuada para o Ministério Público brasileiro, é a possibilidade da uniformização com bases de conteúdos em autocomposição, e a elaboração de uma rede com esse fim, propostas estimuladas pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público

(UNCMP) do CNMP, apresentadas recente no V Seminário Nacional de Incentivo à Autocomposição.

No Ministério Público, para avançar do perfil demandista para o perfil mais resolutivo, o representante ministerial precisa estar aberto para o papel contemporâneo de transformador de realidades, mais resolutivo, voltado para o diálogo e o consenso. Lembrando que a atuação resolutiva é o que se almeja, mas nem sempre será suficiente para alcançar todos os resultados esperados.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **O Ministério Público Social e as decisões estruturais no Brasil**. Revista Jurídica In Verbis. Natal: UFRN, ano 19, n. 35, jan/jun de 2014.

BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim. **A sociologia como disciplina**. *In*: BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim. Aprendendo a pensar com a sociologia. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 11-28.

BOCK, Ana Mercês Bahia. **A visão sócio-histórica do fenômeno psicológico**. *In*: BOCK, Ana Mercês Bahia. As aventuras do Barão de Mûchhausen na Psicologia. São Paulo: EDUC, Cortez, 1999. p. 23-34.

BOYES-WATSON, Carolyn; PRANIS, Kay. **No coração da esperança**: guia de práticas circulares. Tradução: Fátima De Bastiani. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2016.



FIORELLI, José Osmir; MANGINI, Rosana Cathya Ragazzoni. **As funções mentais superiores (a Síndrome de Pirandello)**. *In:* FIORELLI, José Osmir; MANGINI, Rosana Cathya Ragazzoni. *Psicologia jurídica*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 7-44.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: a negociação de acordos sem concessões**. 2. ed. São Paulo: Imago, 2005.

GOFFMAN, Erving. Representações. *In:* GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis, Vozes Ltda. 1983. p. 25-53.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, v.I. Brasília: CNMP, 2016.

JODELET, Denise. Os processos psicossociais da exclusão. *In:* **As Artimanhas da Exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Bader Sawaia. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 53 a 66.

OLIVEN, Ruben George. **A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência**. *In:* *Violência e Cultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 6-13.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é Possível no Brasil? *In:* SLAKMON, Catherine; VITTO, Renato Campos Pinto; GOMES, Renato Sócrates. (org.). **Justiça Restaurativa: coletânea de artigos**. Brasília: Ministério da Justiça/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005, p. 19-39.

**2014 Master Class #3 - Revoltas da Indignação, Teoria Social e Renovação Política.** Coimbra: [s.n.], 2014. 1 vídeo (1h16m). Publicado pelo canal Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oQyGuO9kcqo>. Acesso em: 05 jun. 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Revoltas da Indignação, Teoria Social e Renovação Política.** Aula Magistral de Boaventura Sousa Santos realizada em 23 de maio de 2014, no Auditório da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de estudos sociais da Universidade de Coimbra. 8 jul.2014.

SENNETT, Richard. Os custos humanos da comunidade. *In:* SENNETT, Richard. **O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 376-380.

WACQUANT, Loïc. **A estigmatização territorial na idade da marginalização avançada.** Disponível em: [ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4618.pdf](http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4618.pdf). Acesso em: 06 jun. 2017.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Refletindo sobre a Noção de Exclusão. *In:* SAWAIA, Bader. **As Artimanhas da Exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social.** Bader Sawaia (org.). Petrópolis: Vozes, 2006. p. 16 a 49.

# TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: DIFICULDADE EM CONSEGUIR TRATAMENTO PELOS PLANOS DE SAÚDE

---

*Elizabeth Mendonça de Oliveira<sup>14</sup>*

## RESUMO

A existência de óbices ao fornecimento de tratamento para pacientes portadores do Transtorno do Espectro Autista pelos planos de saúde é uma demanda recorrente no poder judiciário. Sendo assim, é preciso entender com qual fundamentação essa negativa administrativa ocorre, e qual o posicionamento jurisprudencial sobre o assunto, sendo o objetivo geral desse trabalho analisar a dificuldade encontrada pelo portador de TEA em conseguir tratamento pelos planos de saúde, e como objetivos específicos, analisar se o rol da Agência Nacional de Saúde é taxativo ou não; verificar o posicionamento jurisprudencial sobre o assunto; e analisar a atuação do Ministério Público, concluindo-se que há uma enorme recusa pelos planos de saúde, sendo preciso buscar o poder judiciário, e neste caso, o Ministério Público ganha um papel relevante, podendo atuar como fiscal da lei, ou mesmo, propor a Ação Civil Pública, e para a concretização deste trabalho, utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica, através de artigos e dissertações, bem como da legislação atinente à temática.

**Palavras-chave:** Planos de saúde. Recusa. Transtorno do Espectro Autista. Ministério Público.

---

<sup>14</sup> Bacharela em Direito e especialista em Direito Processual Civil pelo UNIRN. Pós-graduanda em Direito Constitucional pela LFG. MP- Residente na 8ª Procuradoria Cível de Justiça.  
E-mail: elizabeth.mendonca@yahoo.com.br. Telefone: (84) 98762-0145.

## INTRODUÇÃO

Tratou-se de um trabalho na seara do Direito Constitucional e o Direito Processual Civil, no qual visou a um estudo sobre a dificuldade do portador de transtorno do Espectro Autista conseguir tratamento pelos planos de saúde.

É um assunto de grande relevância, tendo em vista a enorme negativa administrativamente na concessão deste tratamento.

Para isso, é necessário entender, com a legislação e exemplos jurisprudenciais, como essa recusa vem ocorrendo.

Como objetivo geral deste trabalho, foi analisar a dificuldade encontrada pelo portador de TEA em conseguir tratamento pelos planos de saúde, e como objetivos específicos, analisar se o rol da Agência Nacional de Saúde é taxativo ou não; verificar o posicionamento jurisprudencial sobre o assunto; e analisar a atuação do Ministério Público.

A pesquisa deste trabalho mostra-se de grande importância, porque, como concluído, há uma enorme recusa pelos planos de saúde, sendo preciso buscar o poder judiciário, e neste caso, o Ministério Público ganha um papel relevante, podendo atuar como fiscal da lei, ou mesmo, propor a Ação Civil Pública.

E para a realização deste trabalho, utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica, através de artigos e dissertações, bem como da legislação atinente à temática.

## CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988 E O DIREITO À SAÚDE DO PORTADOR DE AUTISMO EM DEMAIS DIPLOMAS LEGAIS

A Constituição brasileira de 1988 é reconhecida por ser protetora dos direitos humanos, sobretudo, a proteção da dignidade da pessoa humana, e com isso, assegura-se a promoção dos direitos das pessoas com deficiência nas mais diversas áreas, como saúde, educação, dentre outras, para que assim, possa ser garantido para essas pessoas, condições de participação na sociedade e igualdade para com os demais. Nesse sentido,

A dignidade está ligada às liberdades e às condições materiais para a sobrevivência do ser humano. Tal princípio possui um núcleo duro chamado de mínimo existencial, entre eles, o acesso à saúde e à renda mínima. A dignidade já existia antes de ser proclamada pela Constituição, à vista disso, não se pode afirmar ser uma criação do constituinte, todavia cabe ao Estado assegurá-la (SILVA, Pág. 71).

Para assegurar tais direitos em decorrência do princípio maior da dignidade da pessoa humana, é preciso que o Estado realize ações, ou seja, prestações positivas a serem realizadas, para que assim, assegure-se o devido auxílio material, através de políticas públicas que poderão incidir, inclusive, nas relações contratuais privadas (SILVA, Pág. 71).

Ao analisar o artigo 196 da Constituição, percebe-se que ela é clara ao colocar a saúde como sendo um direito de todos, bem

como um dever do Estado, direito esse que deve ser assegurado sem qualquer discriminação a qualquer pessoa que dele precise, haja vista estar intimamente ligado ao direito à vida. Neste sentido, o texto constitucional visou uma diminuição do desamparo existente na saúde, colocando o Estado como garantidor desse direito, assim:

tem-se que a Constituição de 1988 foi elaborada para atender as necessidades do homem e que, mesmo com o perigo de não ser efetiva por falta de vontade política, assumiu desde logo uma postura de defesa da redução das desigualdades sociais, dos marginalizados, assumindo uma postura de reverência aos direitos fundamentais, à democracia, entre outros valores que têm na sua base a defesa da dignidade humana (VALENTE, Pág. 70).

Antes de passar a análise do direito à saúde do portador do transtorno do espectro autista, é preciso entender que a Lei n. 12.764/2012, que institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução, incluiu esses portadores na qualidade de pessoa com deficiência, in verbis:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, é considerada pessoa com transtorno do espectro autista aquela portadora de síndrome clínica

caracterizada na forma dos seguintes incisos I ou II:

I - deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento;

II - padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos.

§ 2º A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais.

E sendo assim, a Lei nº 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), dispõe que “as operadoras de planos e seguros privados de saúde são obrigadas a garantir à pessoa com deficiência, no mínimo, todos os serviços e produtos ofertados aos demais clientes”, portanto, o portador de TEA deve ter igual condição de tratamento, haja vista a sua condição de deficiente.

Todavia, não é essa condição de igual tratamento que é dado aos portadores do Transtorno do Espectro Autista, sendo negado reiteradamente o tratamento solicitado pelos médicos que acompanham o paciente, como será visto no decorrer deste trabalho.

## NOVA RESOLUÇÃO NORMATIVA DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE

Planos de saúde já vinham utilizando-se das resoluções anteriores da Agência Nacional de Saúde para negar cobertura de procedimentos médicos solicitados pelo médico assistente do paciente, negativa esta que se dava administrativamente, ao fundamento de que o referido tratamento ou medicamento não se encontrava amparado no rol de procedimentos traçados pela ANS.

Ocorre que, em 1º de abril de 2021, entrou em vigor uma nova resolução também da ANS, que discorre novamente e atualiza o rol descrito nas resoluções anteriores, bem como revogou as resoluções de n.º 428, de 7 de novembro de 2017, a Resolução Normativa – RN n.º 453, de 12 de março de 2020, a Resolução Normativa – RN n.º 457, de 28 de maio de 2020 e a RN n.º 460, de 13 de agosto de 2020.

Embasando a fundamentação para negativa de cobertura de procedimentos não listados em seus anexos pelos planos de saúde, onde no artigo 2º, dispõe que o rol de procedimentos e eventos em saúde elencados na resolução é rol taxativo, nestes termos:

Art. 2º Para fins de cobertura, considera-se taxativo o Rol de Procedimentos e Eventos em Saúde disposto nesta Resolução Normativa e seus anexos, podendo as operadoras de planos de assistência à saúde oferecer cobertura maior do que a obrigatória, por sua iniciativa ou mediante expressa



previsão no instrumento contratual referente ao plano privado de assistência à saúde<sup>15</sup>.

Com isso, a ANS claramente legisla em favor das operadoras de planos de saúde, onde lista a cobertura obrigatória e nada mais, sendo de caráter meramente discricionário desses o fornecimento de tratamento além dos previstos contratualmente ou por meio desta resolução em análise.

Em análise da Resolução nº 439/2018, também da Agência Nacional de Saúde, verifica-se no artigo 4º, as diretrizes que devem ser observadas na atualização periódica do rol de procedimentos apontados por essa agência, nos termos abaixo transcritos:

Art. 4º O processo de atualização periódica do Rol observará as seguintes diretrizes:

I – a defesa do interesse público na assistência suplementar à saúde, de modo a contribuir para o desenvolvimento das ações de saúde no país;

II – as ações de promoção à saúde e de prevenção de doenças;

III – o alinhamento com as políticas nacionais de saúde;

IV – a utilização dos princípios da avaliação de tecnologias em saúde – ATS;

V – a observância aos princípios da saúde baseada em evidências – SBE; e

VI – a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do setor.

---

<sup>15</sup> Disponível em: <http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=NDzMw==>. Acesso em: 21 abr. 21.

Ocorre que, na contramão do que dispunha o artigo supracitado, como já disposto anteriormente, a ANS atualiza seu rol dispondo de forma taxativa e excluindo o tratamento do TEA, e por ser considerado taxativo, os planos de saúde estão dispensados de fornecer o amparo devido aos seus pacientes portadores do referido transtorno.

Em descompasso inclusive com o inciso I, que diz que deverá atualizar em defesa do interesse público, interesse esse que pode ser observado pela inúmera demanda de pedidos judiciais e extrajudiciais para o fornecimento do tratamento.

## **A DEMANDA DE TRATAMENTO PARA TEA NO PODER JUDICIÁRIO**

A procura pelo deferimento de pedidos de tratamento para TEA é alta, considerando a negativa administrativa dos pedidos formulados pelos autores, necessitando dos procedimentos requeridos pelos seus médicos.

Assim, para exemplificar essa procura judicial, segue abaixo alguns julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que entendeu pelo deferimento do tratamento e ainda, pela indenização por danos morais decorrentes da recusa indevida:

EMENTA: DIREITO CIVIL, PROCESSUAL CIVIL E DO CONSUMIDOR. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA C/C OBRIGAÇÃO DE PAGAR. TRATAMENTO MULTIDISCIPLINAR DE FORMA INTEGRAL PARA CRIANÇA PORTADORA DE ENCEFALOPATIA EPILÉPTICA,

TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA, DEFICIÊNCIA INTELECTUAL E ATAXIA AXIAL. NEGATIVA DE COBERTURA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL. PRETENSÃO DE REFORMA DA DECISÃO PARA CONDENAR A PARTE RÉ/APELADA AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MORAIS. VIOLAÇÃO AO DIREITO À SAÚDE E AO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. RECUSA INDEVIDA. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. 1. A Lei nº 9.656/1998, que dispõe sobre planos e seguros saúde, determina cobertura obrigatória para as doenças listadas na CID 10, a exemplo do Transtorno do Desenvolvimento Psicológico e do Transtorno Global do Desenvolvimento, dentre os quais inclui-se o Transtorno do Espectro Autista. 2. Neste contexto, é inegável o sofrimento, a dor e o desespero experimentados pelos apelantes, tanto a criança como sua genitora, em virtude da recusa indevida da cobertura contratual quanto a realização do tratamento multidisciplinar referente à prescrição médica específica com periodicidade do acompanhamento por equipe composta por terapeuta ocupacional, fonoaudiólogo e psicólogo. 3. Em relação ao quantum indenizatório por danos morais, há que se utilizar dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que não existem critérios taxativos que fixem os parâmetros da indenização. 4. Precedente do TJRN (Ag nº 2017.010682-3, Rel. Des. Ibanez Monteiro, 2ª

Câmara Cível, j. 24/10/2017). 5. Apelo conhecido e parcialmente provido. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima nominadas. Acordam os Desembargadores que integram a Segunda Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, em Turma, por unanimidade de votos, em consonância com o parecer de Dra. Maria de Lourdes Medeiros de Azevêdo, Décima Quinta Procuradora de Justiça, conhecer e dar parcial provimento ao apelo interposto, para condenar o Plano de Saúde apelado ao pagamento de indenização por danos morais no valor total de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), nos termos do voto do Relator, parte integrante deste. (APELAÇÃO CÍVEL, 0802238-86.2019.8.20.5101, Dr. VIRGILIO FERNANDES DE MACEDO JUNIOR, Gab. Des. Virgílio Macêdo na Câmara Cível, ASSINADO em 04/11/2020).

EMENTA: DIREITOS CIVIL E DO CONSUMIDOR. CONTRATO DE PLANO DE SAÚDE. INCIDÊNCIA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. BENEFICIÁRIO PORTADOR DE TEA (TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA). TRATAMENTO MEDIANTE TERAPIA OCUPACIONAL, FONOAUDIÓLOGA E PSICOLOGIA. RECUSA DA OPERADORA EM CUSTEAR AS DESPESAS CORRESPONDENTES. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA EM CONTRATO E NO ROL DA ANS. ABUSIVIDADE DA CONDUTA CONFIGURADA. HIPOSSUFICIÊNCIA DA PARTE. NECESSIDADE E INDICAÇÃO DO TRATAMENTO DEMONSTRADAS. RECURSO DESPROVIDO.

ACÓRDÃO Acordam os Desembargadores que integram a 2ª Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, em Turma e à unanimidade, em desprover o apelo, nos termos do voto do relator. (APELAÇÃO CÍVEL, 0816684-06.2019.8.20.5001, Dr. IBANEZ MONTEIRO DA SILVA, Gab. Des. Ibanez Monteiro na Câmara Cível, ASSINADO em 03/09/2020).

Sendo esse o entendimento de outros tribunais pelo país, a título de exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme julgado a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Plano de Saúde – Menor portador de Transtorno do Espectro Autista (TEA) – Prescrição de terapias pelo método ABA por equipe multidisciplinar – Insurgência contra deferimento de Tutela Provisória de Urgência – Método específico para conferir melhor qualidade de vida e desenvolvimento ao autista, o que não pode ser obtido pelo fornecimento de profissionais sem interação e experiência sobre o autismo – Terapias de equoterapia, musicoterapia, hidroterapia e psicomotricidade supervisionadas ABA que contribuem para a melhora do paciente - Não excluindo o contrato o tratamento da doença, não podem ser excluídos os procedimentos, exames, materiais, métodos e medicamentos necessários à cura e ao bem estar do paciente – Inteligência da Súmula 102 do TJSP – Abusividade da limitação do número de sessões ou cobrança de coparticipação – Recurso desprovido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2108943-48.2021.8.26.0000;

Relator (a): Alcides Leopoldo; Órgão Julgador: 4ª Câmara de Direito Privado; Foro de Santo André - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 19/05/2021; Data de Registro: 19/05/2021).

Entretanto, o TJSP não ficou apenas em seus julgados, editou a súmula 102, onde dispõe que “havendo expressa indicação médica, é abusiva a negativa de cobertura de custeio de tratamento sob o argumento da sua natureza experimental ou por não estar previsto no rol de procedimentos da ANS”, aplicável não somente para casos de TEA, como também de negativas de outros procedimentos que tenham como base a não previsão no rol da ANS.

É também este o entendimento da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao aplicar o posicionamento de que o procedimento médico solicitado não constar no rol ora debatido, não é fundamento suficiente para embasar a negativa da cobertura, assim:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PLANO DE SAÚDE. OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. 1. TRATAMENTOS MULTIDISCIPLINARES. COBERTURA DE TRATAMENTO. PACIENTE. LIMITAÇÃO DE SESSÕES. ABUSIVIDADE. LISTA DE PROCEDIMENTOS DA ANS. ROL EXEMPLIFICATIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULA 83/STJ. 2. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DA TERCEIRA TURMA. PRECEDENTE EM

SENTIDO CONTRÁRIO NA QUARTA TURMA. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA TURMA. 3. AGRAVO IMPROVIDO. 1. A jurisprudência desta Corte Superior já sedimentou entendimento no sentido de que, "à luz do Código de Defesa do Consumidor, devem ser reputadas como abusivas as cláusulas que nitidamente afetam de maneira significativa a própria essência do contrato, impondo restrições ou limitações aos procedimentos médicos, fonoaudiológicos e hospitalares (v.g. limitação do tempo de internação, número de sessões de fonoaudiologia, entre outros) prescritos para doenças cobertas nos contratos de assistência e seguro de saúde dos contratantes" (AgInt no AREsp 1.219.394/BA, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 7/2/2019, DJe 19/2/2019). 1.1. Além disso, o "fato de eventual tratamento médico não constar do rol de procedimentos da ANS não significa, per se, que a sua prestação não possa ser exigida pelo segurado, pois, tratando-se de rol exemplificativo, a negativa de cobertura do procedimento médico cuja doença é prevista no contrato firmado implicaria a adoção de interpretação menos favorável ao consumidor" (AgRg no AREsp n. 708.082/DF, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Terceira Turma, julgado em 16/2/2016, DJe 26/2/2016). 2. Existência de precedente recente da Quarta Turma no sentido de que seria legítima a recusa de cobertura com base no rol de procedimentos mínimos da ANS. 2.1. Ratificação do entendimento firmado desta Terceira Turma quanto ao caráter exemplificativo do referido

rol de procedimentos. Precedente. 3. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ; AgInt no Recurso Especial N° 1883066 - SP; Relator (a): Ministro Marco Aurélio Bellizze; Órgão Julgador: 3ª Turma; Data do Julgamento: 18/10/2020).

Entendimento esse, que encontra consonância com a Constituição Federal, quanto ao direito à saúde e vida, devendo prezar pelo bem estar daqueles que buscam, por meio de um plano de saúde, a contrapartida devida, a entrega do bem pelo qual é pago mensalmente determinado valor monetário.

## **POSSIBILIDADE DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ENQUANTO FISCAL DA LEI NAS DEMANDAS DE SAÚDE**

A Constituição Federal, no artigo 127, reserva ao Ministério Público a função de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme disposto 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”.

Neste sentido,

Com efeito, a formatação do Ministério Público para a defesa dos interesses da sociedade impõe que a instituição esteja atenta para a efetividade do direito à saúde em conformidade com o texto constitucional, visto tratar-se de direito social de altíssima relevância e diretamente conectado ao direito à vida. Para não deixar nenhuma dúvida,



ressalta-se que foi atribuído ao Ministério Público o papel de fiscal dos serviços de relevância pública, qualificação essa atribuída expressamente às ações e aos serviços de saúde, sejam eles públicos, sejam eles privados (art. 197 da CR/88) (OLIVEIRA, 2013, pág. 68).

Não se restringe apenas à Constituição de 1988, é possível ver também a legitimidade ministerial para proteção destes direitos quando atinentes à criança e adolescente no Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/1990, conforme artigo 201 deste diploma legal:

Art. 201. Compete ao Ministério Público:

[...]

VIII - zelar pelo efetivo respeito aos direitos e garantias legais assegurados às crianças e adolescentes, promovendo as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis;

[...]

Deste modo, incumbe a essa instituição a proteção desses direitos, seja como autor da ação, através de Ação Civil Pública, conforme legislação que regulamenta a Ação Civil Pública (Lei nº 7.247/1985), ou mesmo como fiscal da lei, nos termos previstos no Código de Processo Civil, *in verbis*:

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;  
[...]

Diante disto, observa-se a legitimidade do Ministério Público para atuação em defesa dos pacientes portadores do Transtorno do Espectro Autista, principalmente quando tratar-se de paciente ainda criança ou adolescente, sendo permitido tanto pela Constituição, quanto pela legislação infraconstitucional.

## CONCLUSÃO

É assegurado pela Constituição a proteção à dignidade humana, onde inclusive viver com qualidade, assim, é necessário que se assegure o direito à saúde, entre diversos outros. Cabendo ao Estado a promoção de ações de forma a concretizar a devida proteção à saúde, onde tais medidas podem incidir na esfera privada.

E sendo o portador de Transtorno do Espectro Autista considerado como pessoa com deficiência, não pode o Estado ou qualquer outro promover ações que dificultem a sua integração em sociedade, porém, não foi isso que foi verificado neste trabalho, sendo ao paciente portador de TEA negado tratamento quando prescrito pelo médico e solicitado administrativamente aos planos de saúde, escusando-se de fornecer o tratamento ao fundamento de que não estaria previsto no rol de procedimentos de fornecimento obrigatório exarado pela Agência Nacional de Saúde.

Não restando outra opção senão recorrer ao poder judiciário, o qual, em grande parte, vem entendendo tratar-se de um rol exemplificativo, podendo ser ampliado, consoante o

entendimento da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça disposto anteriormente.

Com isso, o Ministério Público tem um papel de grande relevância, que é a sua atuação na proteção dos interesses de crianças e adolescentes portadores de TEA, como também na proteção do direito à saúde, conforme previsão constitucional e infraconstitucional, podendo inclusive, promover a Ação Civil Pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília. 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: 21 maio 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8069, de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 12764, de 2012**. Regulamento Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Brasília. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112764.htm). Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 439, de 2018**. Brasília.

Disponível em:

<https://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=MzY1Nw==#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20processo%20de%20atualiza%C3%A7%C3%A3o,Ag%C3%Aancia%20Nacional%20de%20Sa%C3%BAde%20Suplementar>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. **Resolução Normativa nº 465, de 2021**. Brasília.

Disponível em:

<http://www.ans.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&task=TextoLei&format=raw&id=NDAzMw==>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. STJ. *Acórdão nº 1883066*. **Diário da Justiça Eletrônico**.

Brasília. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/3a-turma-stj-afasta-sumula-tj-sp-recusa.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. TJRN. *Acórdão nº 0816684-06.2019.8.20.5001*. **Diário da Justiça Eletrônico**. Natal. Disponível em:

<https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. TJRN. *Acórdão nº 0802238-86.2019.8.20.5101*. **Diário da Justiça Eletrônico**. Natal. Disponível em:

<https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL. TJSP. *Acórdão nº 2108943-48.2021.8.26.0000*. **Diário da Justiça**

**Eletrônico**. São Paulo. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjs/g/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 20 maio 2021.

BRASIL.TJSP. *Súmula nº 102*. **Diário da Justiça Eletrônico**. São Paulo. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Portal/Biblioteca/Biblioteca/Legislacao/SumulasTJSP.pdf>. Acesso em: 20 maio 2021.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e políticas de saúde**. 2013. 193 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-9HKFVK>. Acesso em: 21 maio 2021.

SILVA, Alessandra Cabral Meireles da. **Autismo: o acesso ao trabalho como efetivação dos direitos humanos**. 2013. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2013. Disponível em: <[http://tede2.unicap.br:8080/bitstream/tede/509/1/alessandra\\_cabral\\_meireles\\_silva.pdf](http://tede2.unicap.br:8080/bitstream/tede/509/1/alessandra_cabral_meireles_silva.pdf)> Acesso em: 06 abr. 21.

VALENTE, Nara Luiza. **A garantia do direito à saúde da criança autista no município de Ponta Grossa/Paraná: da proteção social tradicional à emergência de uma proteção social pública estatal**. 2018, 248f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) - Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2018. Disponível em:

<<https://tede2.uepg.br/jspui/bitstream/prefix/2734/1/Nara%20Luiza%20Valente.pdf>> Acesso em: 30 mar. 21.

# A INFLUÊNCIA DO DIREITO CANÔNICO NO INSTITUTO FAMÍLIA: DO CÓDIGO BEVILÁQUA AO DIPLOMA DE REALE<sup>16</sup>

---

*Francisco Thales Paiva Moraes Braga<sup>17</sup>*

## RESUMO

Desde que o Brasil teve suas terras ocupadas pelo povo europeu, e em particular pelos portugueses, sofreu drásticas mudanças rumo ao que seria um processo civilizatório. Tal acontecimento trouxe a necessidade de se impor uma cultura jurídica, proveniente do Reino Luso, que, à época, era subordinado e coordenado juridicamente pelo Direito Canônico, oriundo da Igreja Católica e, por conseguinte, justificado em crenças e doutrinas puramente religiosas e de discurso unicamente moralista. A evolução da cultura jurídica brasileira, portanto, sustentou-se em bases religiosas que, de modo algum, são toleráveis [única e imperiosamente] em um Estado de laicidade e democracia, legitimado pelo pluralismo político. Dessarte, a interpretação de o que é Família, em pleno século XXI, no diploma civil doméstico, é somente possível em um viés extensivo [quase em espiral fugidia] da norma, ainda deficiente frente às necessidades hodiernas de [re]conceituação, que se dará de maneira satisfatória somente por meio de explícita [re]legiferação do instituto, pelo Parlamento, [re]novando-o.

**Palavras-chaves:** Direito Canônico, Instituto Jurídico, Família, Direito Privado, Laicidade.

---

<sup>16</sup> Artigo sob a orientação do Prof<sup>o</sup>. Dr. Rodrigo Vieira Costa, Professor Associado da Universidade Federal Rural do Semiárido – UFERSA.

<sup>17</sup> Está a bacharelar-se em Direito na Universidade Federal Rural do Semiárido. Pesquisador em História Constitucional do Direito de Greve, e em Direitos Culturais.

## INTRODUÇÃO

Os tempos hodiernos parecem muito facilitados quando se observa a igualdade entre as pessoas, positivada, inclusive, pelo próprio direito. A ordem jurídica privada, à luz da supremacia constitucional, trouxe a todas as pessoas, quaisquer que fossem suas particularidades, a possibilidade de, com clareza, reclamar a prestação que lhes fosse devida com luzes na dignidade humana, libertar-se de grilhões que viessem a ferir seus direitos personalíssimos, e, com nula subjetividade arbitrária, condições de irem e virem como bem entendessem.

Objetivar-se-á, no presente estudo, compreender o porquê de serem tão cotidianamente observados preceitos de cunho essencialmente moralista na codificação civil brasileira. Se é certo que o direito é precedido de um arcabouço ético, há de se questionar quais as raízes dessa eticidade [éthos], e se não estão ligadas, tão somente, ao moralismo social de um grupo específico. Indagar-se-á, ademais, sobre quais perspectivas se está traduzindo a cultura legal.

O instituto Família, base das sociedades em todos os tempos, pode ser conferido de maneira a dar resultados que, embora à primeira vista pareçam semelhantes, analisando de um ângulo puramente ideológico, tratou, em cada tempo, discriminadamente, a instituição familiar a seu modo e crença. O mais curioso é que não há como esboçar o conceito familiar sem se deparar com superstições e diversas mitologias, que, essencialmente, eram as responsáveis por prover legitimidade à união entre homem e mulher. Cabia, v. g., ao sacerdote, ministrar o casamento hebreu; conferir o *usus* da mulher ao homem grego era tarefa do pater famílias, sendo ele nada menos que o



responsável pelas oblações aos deuses-lares, e, portanto, sacerdote por excelência.

Importa muito mais a este estudo, contudo, ir às influências do direito canônico nas raízes legiferantes do Estado Brasileiro, em seus primeiros e genuínos textos normativos pós-império, em particular no Código Civil de 1916, que era a grande representatividade de uma confusão das engrenagens de Estado e moralismo ideológico, que não se justificava de outro modo senão através de preceitos religiosos, em particular nos da dogmática católica.

A história do direito brasileiro é repleta de religiosidade. O cordão umbilical que ligava a Coroa Portuguesa à Igreja e seu papa era impossível de se romper; tamanha a necessidade entre uma e outra, que se se tirasse a Igreja, o governo real perderia seus alicerces e sucumbiria aos poucos, até chegar a um rompimento de si mesmo. Era designado aos prelados o ofício de dar certidão de nascimento, casamento e óbito aos cidadãos, e estes, por sua vez, somente adquiririam capacidade jurídica, se reconhecidos por meio do devido batistério, assinado *ita in fide parochi*.

No ponto em que se tratasse somente de doutrina, os que não eram católicos pouco se preocupavam com os vieses eclesiástico-civis, o problema é que, quando se tratava de direito de propriedade e sucessão, somente tinham legitimidade e capacidade de provar união conjugal aqueles casados por mãos de padre.

Visto isso, far-se-á um percurso histórico para analisar o instituto familiar, na perspectiva histórico-social das influências do Direito Canônico, dentro dos Códigos Civis, de 1916 e o hodierno [de 2002], em dois pontos nevrálgicos: (i) a Constituição do Império, de 1824, e sua carga valorativa moral, na qual se revelava o Brasil como um estado confessional, que pode ser compreendida

como herança canônica, e, (ii) a rígida codificação civil brasileira [CC de 1916 e de 2002] e sua alienação à moralidade religiosa frente às mudanças na compreensão de família.

A partir deste caminho histórico, tentar-se-á responder ao problema de a Família, instituída pelo casamento notarial, sofrer com resquícios religiosos, em particular luso-positivos, enrijecedores de sua adequação às necessidades hodiernas de [re]conceituação do instituto do Matrimônio. A pesquisa será eminentemente teórica, de metodologia indutiva, tendo esta persecução por cerne trazer as valorações dos historiadores do direito e da sociedade, criando palimpsesto nas questões subjetivas e objetivas abordadas, utilitariamente, pelos escritores da História Oficial.

## 1 A HERANÇA CANÔNICA NA CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824

Portugal, antes de ser conhecido por sua hegemonia marítima e grandiosidade de reino, era um condado pertencente ao Reino de Leão, que reconquistara as terras portugalenses das mãos dos bárbaros, no século VIII.

Mais tarde viria a se tornar um reino, através do reconhecimento da única instituição que era, à época, capaz para tanto: a Igreja Católica de Roma. Deste momento, já se reconhece que surge um reino soberano que deveria não só favores, mas respeito a *autorictas* do bispo de Roma, ficando para os nobres ibéricos a *potestas*, existente esta somente pelo reconhecimento daquela.

Questionamentos pode haver que indaguem não ser apenas Portugal subordinada ao poderio da Igreja, posto que para aquele

tempo a Igreja era a instituição única responsável pela autoridade no Ocidente. No entanto, Portugal, desde o seu nascimento, foi Igreja Católica: se haviam nobres, era a Igreja que instituía, a ascensão ao trono só existia a mando e reconhecimento pontifício, e, mais que tudo isso, desde sua fundação, o Reino Luso se embebeu do misticismo religioso, a fim, inclusive, de se sobressair ao imperador romano-germânico, no qual não reconhecia grandeza ou mando frente ao seu território.

O território ibérico, quando se viu liberto de quaisquer jurisdições externas, em parte por favor da Sé de Roma, viu-se, como toda instituição novada, necessitado de regramentos que o dessem gerência. Desde logo adentraram, no Reino português, os ritos e procedimentos que, mais tarde, por compilação e acréscimos, se tornaram o unificado Código de Direito Canônico.

Esta pequena ilustração foi evidenciada para que, agora, chegando no Brasil Império, possa-se verificar como tal legislação institucional se enraizou no Estado brasileiro. Averiguando o direito de maneira pura, era até compreensível que um Estado confessional adequasse seu ordenamento à doutrina que confessava, como se observa no artigo quinto da Constituição Imperial de 1824: art. 5. A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fôrma alguma exterior do Templo.

Tão interessante era o imbricamento, que cabia ao imperador nomear bispos, e, existia a possibilidade de, como lei, vigorarem bulas e decretos papais, ainda que precisassem do beneplácito imperial: art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas

*principaes attribuições...* II. Nomear Bispos, e prover os Benefícios *Ecclésiasticos*.

Se não bastasse a dependência regimental, no que fosse de competência constitucional, acrescia-se a isso o vigor das ordenações filipinas por durante todo o Império, tendo o seu IV livro voga até mesmo durante a República Velha, com ab-rogação somente mediante a entrada do Código Civil de 1916. Deparar-se, portanto, com a eficácia de um diploma [o filipino], que dava aos pecados status de crime, que, inclusive, fez luz e foi auxílio à própria República, que não se justifica senão pelo Regime Democrático, e portanto, laico, é deveras questionável.

Não se pode deixar de notar como se dava o processo criminal, no Brasil. Embora fosse de competência das Ordenações Filipinas, pelo menos até a ascensão do Código Criminal de 1830, e sendo este também consorte das ordenações, em parte e em seu fundamento, toda a gama processual era proveniente do grande Processo Inquisitorial Canônico, responsável por dar empirismo ao processo judicial, mesmo que faltasse com a exatidão nas verdades de confissão inafastável [ordálias]. E observe-se: a proximidade, mesmo do Código Criminal [de técnica bem mais precisa] com as ordenações filipinas [envolta na doutrina de punição religiosa], se dá no liame de fundamento de ambos os diplomas: o Direito Canônico. desde muito cedo, em sua gênese, legiferou o Brasil, portanto, guiado por um único mecanismo: o código e o processo canônico.

Retirar tal matriz de todo o ordenamento jurídico é trazer à baixo significativa parte do sentido legal e normativo do Estado de Direito vigente. É no que se pode compreender o porquê de existirem empecilhos [positivados] de tamanha rigidez, que não se justificam em um Estado democrático, e portanto laico, de direito,

à mudanças tão importantes à gerência e à credibilidade da Soberania Nacional, emanada do Povo, que é plural, logo, sem nenhum compromisso com ideologias religiosas, se delas não for simpatizante, ainda mais quando impedem que sua vida se encaminhe, como bem entender, como é o caso de novas formas de Família não estarem protegidas pelo rito do instituto jurídico da Família, ficando à revelia da genérica entidade familiar, preceito constitucional, mas que na prática, não é dado em fé tabeliã, por meio da segurança notarial.

## **2 O DIREITO CANÔNICO NA CODIFICAÇÃO CIVIL BRASILEIRA DE 1916, E SEUS REFLEXOS NO NOVO CÓDIGO CIVIL DE 2002**

Desde liberto da Coroa Portuguesa, o Império Brasileiro sentiu necessidade de um código civil próprio, e tanto sentiu que decretou que se fizesse um, o quanto antes, como rezava o artigo 179, XVIII, da Constituição do Império: organizar-se-ha quanto antes um Código Civil, e Criminal, fundado nas solidas bases da Justiça, e Equidade. Contudo, tal mando constitucional não se cumpriu, ao menos ao direito privado, ficando muito bem acomodado o exaustivo rol filipino, porém confuso e desproporcional.

Então, afinal, que é código civil? Inicialmente, se tratava de um rito que regia a cidade, depois passou a regular a relação privada entre pessoas, com os olhos do Estado, mas não com seu arbítrio. O princípio da autonomia da vontade é seu maior fundamento. Visto isso, por que conceber um diploma legal [que existe porque significa um procedimento entre particulares] que não se submeta à essência da real vivência social? É, portanto, injustificável dar

eficácia ao código que não atenda às necessidades de uma comunidade que pactuou seu próprio Estado.

Mais atentos, agora, ao fim desta pesquisa, verifica-se o *modus operandi* da codificação civil brasileira que, não teria problema algum, posto que nem estaria sendo abordado [por não existir] se sua produção não estivesse fundamentada na moralidade religiosa dos tempos da Primeira República, mesmo porque fixada no velho arcabouço institucional da Monarquia decaída.

É então que, com Bevilácqua, depois de inúmeras tentativas e clamores, mesmo durante o período imperial, que não cabem por este estudo ser citados, surge o projeto de Código Civil. O projeto de Bevilácqua, como jurista oriundo da Escola de Direito do Recife, famosa por sua visão científicista se controvertia em relação à Academia de Direito de São Paulo, conhecida pela militância política, personalidade essa que, na prática, afastou Rui Barbosa da confecção de um projeto de Código Civil.

Esse interstício informacional se deu para que se possa compreender um fato: Bevilácqua, em seu pelejo científico, tentou, no projeto de código, desamararr o Estado Brasileiro, ora republicano, dos resquícios religiosos que espalharam-se por todo o maquinário estatal, inclusive no que se referia aos filhos ilegítimos, posto que se mal interpretou a codificação, deixando ao descaso os bastardos. O jurista se manifestou, criticando como se estava aplicando sua lei, mas não foi ouvido.

Entretanto, o Parlamento, embora ébrio em virtude da independência dos Estados Unidos do Brasil, estava paralisado pelas alianças e conveniências da moralidade social, oriundas da religiosidade, sem se levar em consideração que, mesmo com os esforços para tornar o maquinário do Brasil mais eficiente, parte da nação, se não a sua esmagadora maioria, estava ainda sob as asas

da administração eclesiástica, no que se referisse à celebração de certos negócios, que somente um pároco poderia dar fé.

Mesmo com tantos problemas, evoluiu o Estado brasileiro, de maneira lenta, diga-se, mas houve progresso. Aos poucos, foram se tornando menos aparentes as dependências, de gerência e institucionais, para com a Igreja. Todavia, a ascensão constitucional de 1988, trouxe uma nova necessidade: um direito civil constitucional, no que não se enquadrava o antigo diploma, de evidente patriarcalismo e de proteção, quiçá injustificável, da propriedade das elites comerciais. As contradições não foram poucas: ao se parar para um simples cálculo, vigorou o código, mesmo numa sociedade moderna, caminhando para o contemporâneo, até o ano de 2002, quando então veio o Novo Código Civil.

Não é desconhecido dizer que, enquanto na seara jurídica tudo ia acontecendo aos poucos, na social, tudo borbulhava. As necessidades dos tempos modernos puseram do avesso a antiga Família tradicional, de homem que trabalha e mulher que cuida dos serviços do lar e da educação da prole. As conquistas da comunidade feminina abriram as portas para a independência da mulher, sua incapacidade civil já não subsistia ou se justificava.

Homens e mulheres passam a não temer o divórcio, pais passam a cuidar dos serviços antes reservados às mães, casais de mesmo sexo passam a se [re]afirmar frente à sociedade civil, com intento, inclusive, de constituir família. As interpretações de gênero e sexo se tornam relativas e avessas ao conceito patológico. Contudo, mesmo o chaquoalho social não foi o suficiente para ecoar no Parlamento, dando, portanto, os representantes do Povo, novo código civil com vezes de antigo, modernizado mas não

contemporaneizado. E por que o Parlamento agiu assim? Analisar-se-á a seguir.

## 2.1 O novo código civil de 2002

É sabido que os códigos civis primeiros, como o da época romana e o de Napoleão, foram a união macrossistêmica de inúmeras necessidades que, à revelia do período, eram relevantes. Partindo desta premissa, e vindo para a realidade sul-americana, em particular no Brasil, o código surgiu da espreitada estatal, subitamente.

E como foi de súbito o código da Primeira República, fora também fulminante seu sucessor. Fulminante não porque de repente, posto que já era querido e pensado um novo diploma, dadas as lacunas do de 1916, deixadas pela Carta Magna que imperou de 1988, mas pelo surgimento não de um conjunto de realidades, mas sim de uma única realidade, que deveria sobrepor-se às demais, resultando, mais uma vez, em codificação lacunosa. Na França, v. g., a vitoriosa lei de Napoleão surgiu da sua vontade de unir o entendimento jurídico-positivo de seu domínio.

A estabilidade jurídica almejada por tais códigos, em particular o brasileiro, de 2002, foi alcançada, só que a custos severos, no que se relacionasse às necessidades mais latentes, que, no entanto, por força do exagero conservador, não foram contempladas. É certo que não se podia exigir de uma lei resultados que só viriam a ser mais notórios anos depois, com o avanço das comunicações sociais, em contrapartida, sabia o Parlamento ser a questão das novas formas de Família algo que uma ou outra hora se externaria, dando-se em inquirição social.



Mas por que não tecer críticas à Carta Política de 1988? Ora, se não era de se exigir posicionamentos mais claros do Código Civil de 2002, quanto mais de um contrato social ainda mais velho, porém não menos evoluído que seu tempo. Atente-se o leitor à linha de pensamento seguinte: a crítica não é aos tempos de feitura de tais partes do todo do ordenamento brasileiro, mas a rigidez em se modificá-los nos momentos em que se fazem necessárias tais modificações.

Não se defende aqui o abaixo aos códigos, nem mesmo uma redação anual, posto que, em uma cultura de direito escrito, o que menos se quer é algo que o envolva em instabilidade, mas que, ao passo de haver significativa mudança social, e números convincentes de uma parcela minoritária, que embora assim seja já se faça notar, e portanto se dignifica na justificativa da defesa contramajoritária, possam os códigos, e não interpretações judiciais, dar resposta às suas súplicas. Há que o Parlamento, sendo o povo representado, fale por este mesmo ao qual se dar em procurador, somente desta forma haverá legitimidade e segurança jurídica aos que se protegem do estardalhaço do preconceito sob os telhados da minoria social.

Isto para afirmar que o Parlamento agiu por omissão em virtude de quem o deu materialidade. Ora, se uma sociedade é conservadora, só poderá haver um Parlamento conservador. Mas, estes mesmos conservadores não têm compromisso unicamente com os que os elegeram, mas com todo o Povo Brasileiro, posto que se a representação fosse por pessoa, haveria uma cadeira parlamentar para representar cada pessoa do país no Congresso, o que seria inconcebível pelas leis da Física.

## 2.2 O sentido [re]interpretado de família

Há pouco, se averiguou o que era código civil; para agora, perguntar-se-á: que é Família? O direito é impreciso, não em sua lei positivada [posto que seria contraditório], mas, ontologicamente, em seu fim. Contudo, sem um conceito tipificado, não se poderia ir aos alicerces etimológicos de um arcabouço estrutural, verificando os vestígios do que fora o ferro genitor dos posteriores baldrames que sustentam a superestrutura.

Partimos, para tanto, da crítica a um conceito, a fim de [re]interpretá-lo e, por fim, dá-lo em possibilidade normativa que seja clara e traga segurança jurídica ao que nele está defeso. Como preleciona DINIZ:

Na significação restrita é a família o conjunto de pessoas unidas pelos laços do matrimônio e da filiação, ou seja, unicamente os cônjuges e a prole (CC, arts. 1567 e 1716). [...] A legislação, com base nessas acepções emprega a palavra família tendo em vista os seguintes critérios: o dos efeitos sucessórios e alimentares, o da autoridade e o das implicações fiscais e previdenciárias. (DINIZ, 2015, p. 24-25)

Antes de se fazer o devido palimpsesto no conceito, análise seja feita no que a mesma doutrinadora diz de entidade familiar, como sendo:

A comunidade formada pelos pais, que vivem em união estável, ou por qualquer dos pais e descendentes, como prescreve o art. 226, parágrafos terceiro e quarto, da Constituição

Federal, independentemente de existir o vínculo conjugal, que a originou. (DINIZ, 2015, p. 24-25)

Tornou-se conveniente trazer o ensinamento da referida jurista, porquanto a difusão de seu entendimento não só é evidente, como também os excertos destacados são, quase que puramente, a letra da lei civil e constitucional. No viés de um estudo etiológico e indutivo, atente-se o estudioso ao que chama de Família o Código Civil, posto que é família o núcleo familiar de duas pessoas unidas em matrimônio com sua prole. Por conseguinte, veja-se o que diz ser matrimônio Beviláqua:

O casamento é um contrato bilateral e solene, pelo qual um homem e uma mulher se unem indissolúvelmente, legitimando por ele suas relações sexuais; estabelecendo a mais estreita comunhão de vida e de interesses e comprometendo-se a criar e educar a prole que de ambos nascer. (BEVILÁQUA apud DINIZ, 2015, p. 24-25)

Pergunte-se: onde ficam as novas formas de família? É fato que casais homoafetivos não procriam, ipso *naturae*, contudo, nada os impede, senão a própria lei, de instituir família matrimonial, que em sua essência é contrato, de forma a ter legalizadas suas relações sexuais, uma vez que prestam, entre si, o auxílio mútuo inerente ao convívio conjugal. Ora, se relações sexuais legitimam o matrimônio, o que explicaria ter direito ao casamento notarial um homem e uma mulher que o celebrou por questões meramente patrimoniais, sem jamais ter copulado? Se a desculpa de alguns do Parlamento é a inutilidade natural dos de orientação sexual avessa,

inutilize-se, doravante, toda uma série de matrimônios que estão, inutilmente, ocupando espaço em prateleiras de cartórios de todo o Brasil, ou lotando os softwares da administração pública.

O pesado argumento aqui formulado não quer, de maneira alguma, dizer que família é ou não o que está nas mentes dos doutrinadores, que podem ter o pensamento que os convier em mera utilidade, todavia, não cabe ao direito valorar-se simplesmente pelo pensamento de doutrina que não se justifique senão pela construção de cultura de moral específica. Morais específicas fecham os olhos ao todo social, abarcando apenas o que delas for consorte.

A defesa aqui mensurada levanta bandeira política? Não. Levanta bandeira jurídica. O direito é de todos, e a todos deve atender, exceto quando de algum modo, severamente trazer prejuízo a outrem sem justificativa deveras fundamentada em bem jurídico maior. Em virtude disso, não pode a comunidade dos de diversa orientação sexual, já tão significativamente ativos na sociedade, sendo contribuintes aos impostos conjugais típicos de um estado soberano, perspicazes em sanar problemas sociais como os de abandono de crianças, adotando-as, e, de toda maneira possível, dispostos a enfrentar toda a burocracia jurídica que eles próprios sustentam a partir de seus impostos, ficar adormecida. Como rezava Ihering:

O povo que não reage, quando o vizinho lhe furta uma milha quadrada de terra, verá que, em breve, toda a terra lhe será arrebatada e, assim, quando nada mais tiver a perder, terá deixado de existir como Estado - e um tal povo não merece mesmo melhor destino. (IHERING, 2014, p. 51)

Do supracitado, de Ihering, traz-se: se o Parlamento não agiu em resposta à necessidade de segurança jurídica, com força de instituto e de dação de fé tabeliã, foi por negligência da comunidade prejudicada, que não soube senão manifestar-se abstratamente, não sendo incisiva no único espaço que a pode proteger, a Casa do Povo, o Parlamento. Através do voto e da representação jurídica concernente ao que se quer, conseguir-se-ia o esperado.

Há ainda a maior justificação, cerne deste trabalho, para que o Parlamento agisse, mesmo sem luta sagaz, através, portanto, de uma utópica razão de que estaria atento às mudanças de seus procurados: a laicidade. Que família e matrimônio sejam o que no código está, não se questione. Mas, se estão assim no código conceituados porque seu fundamento é oriundo de moralidade religiosa, em particular a canônica, maior herança do direito escrito ocidental, não se sustentam os conceitos, uma vez que caiu o Estado Confessional que justificava [se da perspectiva kelseniana de ciência jurídica] o matrimônio e a família como o que dizia a escritura bíblica, e por consequência, o direito eclesiástico.

Assevere-se que o discurso religioso somente pode ser tolerado num estado laico, quiçá valorado em se convertendo à laicidade, como observa Marques:

Seguindo o pensamento de Luiz Carlos Susin, precisamos diagnosticar na religião se suas práticas são experiências saudáveis ou doentias, e quais as curas que necessitam. É importante, ainda, entender o que move a consciência de alguém carregada de experiência religiosa, sua convicção como algo inegociável. Em seguida, lançar essa

convicção no contexto pluralista de um estado laico e a eventual esquizofrenia nessa relação; e, finalmente, diante da necessidade de uma síntese, oferecer como chave de leitura religiosa sadias posturas dialógica e hospitaleira. (MARQUES, 2016, p. 557)

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, tentou-se mostrar que, se o casamento notarial e o conceito de Família, com força de instituto e dação de fé tabeliã, ainda não foi [re]legiferado, com letra escrita de lei, é porque sofre o código civil maior representação da proteção do direito privado, dos resquícios puramente moralistas [e aqui, no sentido de desembocar em justificativa religiosa], muito mais pela essência da produção codificada brasileira, advinda do sistema luso-positivo, sendo este uma quase direta aplicação reinterpretada do Direito Canônico.

Não se justificam tais fins de um ordenamento jurídico, submisso à ordem democrática e ao diálogo voltado à laicidade, de modo a paralisar outras estruturas familiares tão úteis e funcionais quanto as instituídas e protegidas, e, por serem tão úteis e funcionais como tais, devem ter a mesma segurança jurídica.

A tolerância não desemboca em desleixo, portanto, se se vive em um Estado laico e de sistema jurídico escrito [*civil law*], mera intervenção judiciária com controle de constitucionalidade não tem competência ou legitimidade para, por meio de interpretação, que só falta fugir à norma escrita, maculando o direito escrito, dar fugidio sentido à entidade familiar, quando não é esse o objetivo dos casais de orientação sexual diversa, posto que obedecem a todo o script ditado às famílias instituídas em

matrimônio. Somente a produção de lei escrita, aos moldes do sistema doméstico, emanada do Parlamento, único estamento legítimo à produção normativa, tratando-se de caso de alta relevância política e social, será reconhecimento de que tais entes estarão protegidos pelo contemporâneo Leviatã, ficando a salvo de monstros sociais de toda natureza. Não há outro meio ou intervenção. Tudo isso porque se se está em Estado de Direito, trilhe-se os caminhos do direito, que é, em primeira instância, na visão adotada internamente, de direito escrito.

Responda o Estado, por derradeiro, à altura do questionamento, e não sorrateiramente, inibindo-se pelas pressões moralistas que enrijecem, injustificadamente, o seu maquinário, que somente tolera as morais, posto que se se tratasse de única moral, não teria adotado, a Carta Magna, o pluralismo.

Em acréscimo quase prolixo, some-se que laicidade não caminha com religião nem com herança religiosa, mas com herança cultural e com o diálogo entre religiões, sendo auxiliar o Estado apenas no que desaguar em cooperação para a difusão dos preceitos sociais e constitucionais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm)>. Acesso em 05 out. 2017.

CÓDIGO DE DIREITO CANÔNICO. São Paulo: Loyola, 2001.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. São Paulo: Martin Claret, 2009.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, vl. 1: teoria geral do direito civil. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**, vl. 5: direito de família. 30. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GRINBERG, Keila. **Código Civil e Cidadania**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história**: lições introdutórias. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MARQUES, Francisco Junior de Oliveira. Tolerância religiosa, direitos culturais e religião sadia no espaço público: uma abordagem habermasiana das liberdades religiosas aos direitos culturais. *In*: CUNHA FILHO, Francisco Humberto (org). **Conflitos culturais**: como resolver? Como conviver? Fortaleza: IBDCult, 2016, p. 548-562.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.



# ESTATUTO DA VÍTIMA NA SOCIEDADE PÓS COVID-19: PROJETO DE LEI Nº 3890/2020

---

*Celeste Leite dos Santos*<sup>18</sup>

## INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei de Estatuto da Vítima visa incorporar conceito de vítima consentâneo com a vitimização histórica, coletiva e cultural presente nos dias atuais. Para além da vitimização direta e indireta, propõe-se a integração da categoria da vitimização coletiva, ou seja, aquela decorrente da prática de crimes e calamidades públicas.

O Projeto inova ao prever a especial vulnerabilidade de vítimas em função de sua fragilidade, idade, estado de saúde, deficiência, bem como o tipo, grau e duração da vitimização que tenha resultado em lesões com consequências graves no seu equilíbrio psicológico ou nas condições de sua integração social, bem como ao abranger as hipóteses de vitimização coletiva, consoante o que segue:

Art 2º. Entende-se por vítima qualquer pessoa natural que tenha sofrido danos ou ferimentos em sua própria pessoa ou bens, especialmente lesões físicas ou psicológicas, danos emocionais ou danos econômicos

---

<sup>18</sup> Promotora de Justiça Gestora do Projeto de Acolhimento de Vítimas, Análise e Resolução de Conflitos do Ministério Público do Estado de São Paulo, idealizadora do Memorial Avarc em homenagem às vítimas do COVID-19, membro do Movimento do Ministério Público Democrático.

causados diretamente pela prática de um crime ou calamidade pública.

§1º. As disposições desta lei aplicam-se as vítimas indiretas, no caso de morte ou de desaparecimento diretamente causada por um crime ou calamidade pública, a menos que sejam os responsáveis pelos fatos, entendidas estas as pessoas que possuam relação de afeto ou parentesco até o terceiro grau, desde que convivam, estejam aos seus cuidados ou dependam desta.

§2º. No caso de vitimização coletiva causada pela prática de crime ou calamidade pública serão adotadas medidas especiais de proteção, apoio e desvitimização.

Parágrafo único. Entende-se por vitimização coletiva as ofensas a saúde pública, meio ambiente, sentimento religioso, consumidor, fé pública e demais hipóteses que comprometam seriamente determinado grupo social, independente de sua localização geográfica (grifo nosso).

Com o novo cenário advindo da crise causada pelo COVID-19, temos nova concepção de sociedade voltada ao bem estar coletivo, nem sempre sendo possível a delimitação precisa do bem jurídico subjacente, seja em razão de seu caráter coletivo, seja pela antecipação de barreiras penais em razão da tipificação de tipos de perigo concreto e abstrato, superando-se a vetusta figura da vítima entendida como sujeito passivo do delito. O reconhecimento de direitos individuais e coletivos figura como mínimo essencial à tutela da dignidade da pessoa humana.

## 1 DA NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS ÀS VÍTIMAS

O reconhecimento da vítima como sujeito de direitos fundamentais abrange o estabelecimento de um rol mínimo que atue de forma preventiva, especialmente a vitimização secundária, a saber:

Art. 4º. Para os fins desse estatuto são assegurados às vítimas o direito à comunicação, defesa, proteção, informação, apoio, assistência, a atenção, ao tratamento profissional, individualizado e não discriminatório desde o seu primeiro contato com profissionais da área da saúde, segurança pública e que exerçam funções essenciais de acesso à justiça, à colaboração com as autoridades policiais, Ministério Público e Poder Judiciário, sendo garantida sua efetiva participação e acompanhamento mesmo após a cessação do tratamento de saúde ou julgamento do processo criminal.

A conscientização de que todos os atores do sistema de justiça e de saúde devem atuar de forma colaborativa põe em evidência que a responsabilidade pela obtenção da justiça social não pode ser relegada apenas ao Poder Judiciário. Mutatis mutandis, a eliminação de prazos decadenciais na seara penal guarda relação lógica com o microsistema de proteção às vítimas, uma vez que há uma antinomia real no sistema em que a vítima que ainda não percorreu todos os passos do caminho de ruptura da vitimização (v.g. negação do próprio fato de ter sido vítima) possa

perder o direito ao seu exercício. (cf. art. 4º, parágrafo único do Projeto de Estatuto da Vítima).

## 2 CICLO DE VITIMIZAÇÃO

Vitimização é, segundo Sumalla (2006), “o processo pelo qual uma pessoa sofre as consequências de um fato traumático”. A palavra trauma vem do grego *traumat* e significa ferida. Com frequência, é resultado de violência, que pode ser causada pela natureza (desastre natural) ou pelo ser humano (de uma pessoa a outra, a um grupo ou sociedade). A violência pode assim ser natural (furacões, terremotos), verbal (intimidação, insultos, humilhação ou ameaças), estrutural (pobreza, racismo, gênero, etc) ou decorrente de guerra. A violência crônica prejudica as relações sociais, as instituições e leva à sua banalização.

Segundo Barge (2018), os tipos de traumas são individuais ou coletivos, podendo ter origem em um evento único ou cumulativo. Para a autora, o trauma de evento único pode ser natural ou causado pelo ser humano, existindo séria ameaça de dano ou morte (enchente, furacão, estupro, ataque individual). O trauma múltiplo e cumulativo provém de eventos múltiplos sem definição clara de início ou fim (racismo, exclusão, discriminação, perseguição, bullying, negligência, abuso, violência sexual, invasão, guerra). O trauma individual se subdivide em secundário ou compartilhado<sup>19</sup>, participativo<sup>20</sup> e de violação da dignidade<sup>21</sup>. Por

---

<sup>19</sup> Provém do fato de testemunhar a experiência traumática de outra pessoa. (BARGE, p. 5).

<sup>20</sup> Resulta da participação ativa de causar danos a outros. (Ibidem).

<sup>21</sup> Desconsiderando ou atacando o valor inerente de um indivíduo ou grupo (Ibidem, p. 5).

sua vez, os traumas coletivos se dividem em trauma histórico<sup>22</sup>, cultural<sup>23</sup> e estrutural.<sup>24</sup>

O trauma é, portanto, fonte de vitimização por excelência. A vitimização comporta diversos níveis, conforme o desenvolvimento do evento traumático respectivo: vitimização primária, vitimização secundária e vitimização terciária.

A vitimização primária, segundo Sumalla (2006), “é o processo pelo qual uma pessoa sofre, de modo direto ou indireto, danos físicos ou psíquicos derivados de um fato delitivo ou acontecimento traumático”. Ainda segundo o autor, a vitimização secundária constitui o conjunto de custos pessoais para a vítima de um crime, abrangendo desde o seu interrogatório policial ou judicial, a realização de perícias e o contato com o ofensor, até o tratamento dispendido ao fato pela mídia. A vitimização terciária abrange o conjunto dos custos da penalização de quem a suporta, pessoalmente ou terceiros. Refere-se à relação custo/benefício entre o dano causado pela infração penal à vítima e à sociedade e o custo/benefício da penalização para o próprio infrator e a sociedade. Já a vitimização quaternária se refere aos impactos negativos produzidos pelos veículos de imprensa e redes sociais.

Os quatro fatores interagem e devem ser analisados com cuidado, pois a estratégia de neutralização da responsabilização pelo fato (v.g. acusações de comportamento provocador da vítima

---

<sup>22</sup> Perpetua-se através de novas gerações, v.g., o legado da escravidão (Ibidem, p. 5).

<sup>23</sup> Quando são feitas tentativas de destruição de parte ou de totalidade de uma cultura (genocídio); práticas culturais que trazem danos a outros, como cultura do estupro, assassinatos por vingança (Ibidem, p. 5).

<sup>24</sup> Quando parte de uma sociedade ou comunidade vive em condições políticas, econômicas e sociais injustas, que colocam as pessoas em posição de desvantagem (apartheid, pobreza, racismo, sexismo).

ou a imputação de fatos inexistentes), por exemplo sob a alegação de que possui condição socioeconômicas inóspitas, acarreta a atribuição da responsabilidade à vítima e, portanto, sua revitimização (Ibidem, p.33).

O sistema de proteção à vítima tem por objetivos garantir a vida, a integridade física, a segurança, a liberdade e a indenidade sexual das vítimas e de seus familiares, e salvaguardar sua intimidade e dignidade dos riscos da vitimização secundária ou reiterada (Ibidem, p.145).

A proteção em sentido estrito se refere à proteção da vítima no, através<sup>25</sup>, em respeito ou independente do processo penal. As medidas de proteção à vítima devem zelar para a desvitimização desde o primeiro contato dela com os órgãos de saúde pública, persecução penal e o Poder Judiciário.

A vitimização delitiva pode ser analisada a partir de três perspectivas básicas: a vulnerabilidade pessoal das vítimas, suas carências sociais e sua exposição ao delito. Illescas atribui a esse fenômeno a expressão modelo do triplo risco vitimógeno (TRV), em complementariedade à estrutura especular do triplo risco delitivo (TRD). Pelo modelo do TRD, o comportamento criminal abrange: riscos pessoais (v.g. elevada impulsividade, valores antissociais, baixa empatia); carências de apoio pró-social (v.g. baixa supervisão, abandono escolar, amigos delinquentes) e exposição reiterada a situações de oportunidade delitiva (v.g. passar

---

<sup>25</sup> Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012 que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade; Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito (LEVD). Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-4606>. Acesso em: 15 set. 2019.

muito rápido na rua, fácil acesso a dinheiro e valores desprotegidos).

## CONCLUSÃO

O Estado de Direito Democrático visa à realização de uma democracia econômica, social e cultural. Em matéria penal, concluímos que, para atingir essa finalidade, o Estado é depositário do dever de atribuir segurança aos seus cidadãos, intervindo na ordem econômica e social, devendo desenvolver políticas públicas que contemplem ao mesmo tempo medidas preventivas ao risco da vitimização e ao risco da delinquência, por serem fenômenos indissociáveis.

A verdadeira dignidade e igualdade social não serão passíveis de serem obtidas tão somente por meio de sua ponderação com a liberdade dos cidadãos, mas pelo seu contraponto com os deveres de solidariedade ínsitos ao pacto social. Portanto, o equilíbrio de ambos os valores constitucionais não é passível de ser obtido em sua forma estática, mas tão somente em função da dinâmica interativa entre eles.

## REFERÊNCIAS

**Dicionário Priberam:** definição de vítima. Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/v%C3%ADtima>. Acesso em: 4 jul. 2019.

**AVARC - ACOLHIMENTO DE VÍTIMAS, ANÁLISE E RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.** Banco Nacional de Projetos do CNMP. Disponível em: <https://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/Detalle?idProjeto=2312>.

Acesso em 25 jul. 2019.

SUMALLA, J.M.T. **La victimología**: cuestiones conceptuales y metodológicas. *In*: Manual de Victimología. Valencia: Tirant Lo Blanche, 2006, p. 29.

BARGE, Elaine, **Vila Star**. Harissonbourg: Eastern Mennonite University, 2018.





**MPRN**  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

**ATE** ASSESSORIA TÉCNICA  
DE EDITORAÇÃO