

DESAFIOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO DECORRENTES DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

CHALLENGES TO THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE FROM THE INTERNATIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Antonio Henrique Graciano Suxberger¹  

Centro Universitário de Brasília, UNICEUB, Brasil
antonio.suxberger@ceub.edu.br

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13946967>

Resumo: O Brasil é devedor de obrigações assumidas no plano internacional dos direitos humanos. A efetividade da persecução penal e os desafios para sua implementação são pautas do Ministério Público que, para realizá-las, deve incorporar o sentido de convencionalidade nos temas da investigação direta, da persecução penal dos crimes dolosos contra a vida e na promoção de políticas penais. O artigo apresenta as demandas impostas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos dois primeiros temas e pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime em relação ao último. O artigo promove revisão e análise documental de decisões e atos, então, formalizados nesses três temas, para mapear o que seriam os desafios de implementação das obrigações impostas ao Estado brasileiro e, especialmente, ao Ministério Público.

Palavras-chave: controle de convencionalidade; tribunal do júri; vereditos; segurança dinâmica; letalidade policial.

Abstract: Brazil owes obligations assumed at the international human rights level. The effectiveness of criminal prosecution and the challenges to its implementation are on the agenda of the Public Prosecutor's Office which, in order to achieve them, must incorporate a sense of conventionality in the areas of direct investigation, criminal prosecution of crimes against life and the promotion of penal policies. The article presents the demands imposed by the Inter-American Court of Human Rights on the first two issues and by the United Nations Office on Drugs and Crime on the last. The article carries out a documentary review and analysis of the decisions and acts formalized in these three areas, to map out the challenges of implementing the obligations imposed on the Brazilian state and, in particular, on the Public Prosecutor's Office.

Keywords: conventionality control; jury tribunal; verdicts; dynamic security; police lethality.

1. Introdução

Há consenso de que o sistema de justiça criminal brasileiro não responde satisfatoriamente às expectativas. Essa compreensão é ponto de convergência entre aqueles que indicam excessos punitivos no modo pelo qual o Estado trata a criminalidade e aqueles que reputam insuficiente a resposta repressiva do Brasil a crimes de grave dano social. Se as críticas se colocam, extremo a extremo, sobre os modos pelos quais o Brasil instrumentaliza o *jus puniendi*, há um ponto comum na afirmação de que o Estado pune mal.

O ponto de convergência dessas críticas está justamente na instituição que incorpora estruturalmente a missão de realização dos

fundamentos da própria República (soberania, cidadania, dignidade da pessoa, valores sociais do trabalho e livre iniciativa, pluralismo político) perante o sistema de justiça: o Ministério Público. Não é tarefa solitária, longe disso, mas se trata da instituição que reúne todos esses pontos no feixe de suas atribuições constitucionalmente delineadas. Como uma conformação própria em face das modelagens institucionais mundo afora, o Ministério Público brasileiro reúne em si atribuições que o conformam como verdadeira garantia institucional de realização do Estado Democrático de Direito.

Aos detratores da instituição, fica a advertência de que é preciso aprimorá-la, e não a asfíxiar, suprimi-la ou diminuí-la. Crise não se enfrenta com diminuição do problema, mas justamente com

¹ Doutor e Mestre em Direito. Pós-doutor. Professor titular do programa de mestrado e doutorado em Direito do CEUB (Brasília-DF) e dos cursos de especialização da Fundação Escola Superior do MPDFT e da Escola Superior do Ministério Público da União. Promotor de Justiça no Distrito Federal. Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9136957784681802>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1644-7301>.

foco em alternativas da modelagem institucional. A razão é simples: não há outra instituição vocacionada a fazer o que se espera do Ministério Público. Além disso, em países marcados pela desigualdade, não há implementação de direitos sem acentuada intermediação de instituições de Estado. Essa compreensão não alimenta um paternalismo do Estado na construção da cidadania; antes, ao contrário, dimensiona o papel do Estado como (muitas vezes, o único) meio de promoção da cidadania em face do debate ideologizado que oculta a hegemonia do poder econômico — inclusive no sistema de justiça criminal.

A deontologia (dever ser) do Ministério Público, pois, é a promoção de enunciados normativos que materializem processos de luta para reconhecimento de direitos de sujeitos, muitas vezes, invisibilizados ou sem presença na agenda política. No campo penal, a dimensão aflitiva do Direito Penal cumpre — na falta de resposta melhor — importante papel de tutela objetiva de direitos fundamentais. Aliás, dos casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) que resultaram em condenação do Brasil, há a iterativa menção ao contexto de impunidade de graves violações de direitos humanos por falhas do sistema de justiça brasileiro.

Impunidade é categoria jurídica amplamente reconhecida e iterativamente destacada nos julgados da Corte IDH. É a falta, em seu conjunto, de investigação, persecução, captura, processamento e condenação dos responsáveis por violações de direitos protegidos pela Convenção Interamericana, toda vez que o Estado tem a obrigação de combater tal situação por todos os meios legais disponíveis já que a impunidade propicia a repetição crônica das violações de direitos humanos e a total indefensabilidade das vítimas e de seus familiares¹.

Essas falhas não derivam apenas de desacertos de atuação institucional, mas igualmente de interpretações dissociadas do que a Corte IDH indica como mandatórias para implemento das obrigações convencionais impostas ao Estado brasileiro.

Fixada essa premissa, as últimas duas décadas foram marcadas pelas 14 condenações impostas ao Estado brasileiro pela Corte IDH. O diálogo entre cortes e a proeminência dos sistemas internacionais de direitos humanos tem salientado a necessidade de que construamos uma agenda político-criminal mais atenta às nossas mazelas (e menos atenta à representação social dos problemas do nosso sistema) e comprometida de maneira efetiva à mudança do quadro de desigualdades do sistema de justiça.

Vale enumerar os casos: Ximenes Lopes (2006); Povo indígena Xucuru (2018); Nogueira de Carvalho e Outros (2006); Escher (2009); Garibaldi (2009); Gomes Lund e outros (2010); Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016); Favela Nova Brasília (2017); Vladimir Herzog (2018); Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares (2020); Barbosa de Souza e seus familiares (2021); Sales Pimenta (2022); Tavares Pereira (2023); Honorato e outros (2023)². Todos eles trazem um ponto em comum: não se tratam de condenações por excessos do Estado brasileiro nas respostas punitivas de casos graves, mas justamente de condenações pela falta de atuação efetiva do Estado na resposta a graves violações de direitos humanos. Todos os casos indicam, além de outros, o descumprimento da cláusula de proteção judicial, tal como positivada no art. 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos³.

Trata-se do reconhecimento cabal e grave de que o Brasil não cumpre minimamente as obrigações que lhe são impostas convencionalmente — bem assim por outros diplomas de relevância no plano internacional — e dirigidas ao sistema de justiça. Ainda, todas elas mencionam, em maior ou menor medida, as faltas do sistema de justiça criminal.

Eis o ponto de reflexão: não há resposta aos casos já decididos pela Corte — e aos casos vindouros — que não passe pela assunção dessas obrigações pelo Ministério Público. Não se trata de uma resposta de instituição única — ao contrário. Todas as determinações da Corte Interamericana — antecedidas do reconhecimento, contextualização e indicações da própria Comissão Interamericana de Direitos Humanos — passam pelo equacionamento de alternativas

que tocam o Ministério Público por si e no modo pelo qual a instituição dialoga e interage com os demais atores do sistema de justiça e os corpos políticos do próprio Estado para construção da cidadania.

Para ilustrar essa compreensão, três exemplos podem ser úteis para problematização. Todos eles, vale repetir, hauridos das determinações do sistema regional de proteção dos direitos humanos.

2. Poder investigatório do Ministério Público: apuração mandatória de mortes potencialmente ilícitas

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em repercussão geral, o RE 593.727 (RG) (**Brasil**, 2015a). Na deliberação do plenário, o Tribunal reafirmou o poder investigatório do Ministério Público. O tema já havia sido reconhecido em inúmeros julgados da Corte, mas, em deliberação com repercussão geral, o STF estabeleceu a tese formalmente para, de um lado, assegurar o poder investigatório do Ministério Público e, de outro lado, reafirmar que essas apurações igualmente devem observar o regime constitucional e legal de garantias asseguradas ao investigado.

Em maio de 2024⁴, o STF retomou o debate, não para revisar o tema, mas para estabelecer novos horizontes do poder investigatório do Ministério Público. Esse reencontro fixou-se na necessidade de conformar o regime de investigação do Ministério Público à figura do juiz das garantias (com a conformação que lhe foi dada pelo Tribunal) e, principalmente, para assinalar a atenção aos comandos advindos da Corte IDH.

Não foi uma revisão do assunto, mas um avanço no debate. Depois de reafirmar o já decidido no Tema 184 (**Brasil**, 2015b), para atender ao insistente argumento dos proponentes das ações, o Tribunal colheu a deliberação para sublinhar a determinação dirigida ao Estado brasileiro na condenação do Caso Honorato e Outros de 2023. Disse o Tribunal:

[...] o Estado deve garantir ao Ministério Público, para o fim de exercer a função de controle externo da polícia, recursos econômicos e humanos necessários para investigar as mortes de civis cometidas por policiais civis ou militares.

Na sequência, o Tribunal acenou para uma atuação investigatória do Ministério Público com caráter mandatório:

A instauração de procedimento investigatório pelo Ministério Público deverá ser motivada sempre que houver suspeita de envolvimento de agentes dos órgãos de segurança pública na prática de infrações penais ou sempre que mortes ou ferimentos graves ocorram em virtude da utilização de armas de fogo por esses mesmos agentes. Havendo representação ao Ministério Público, a não instauração do procedimento investigatório deverá ser sempre motivada.

Decerto, em caso de provocação do Ministério Público, a negativa de procedimento próprio deve indicar que a formalização da investigação por ator diverso atendeu a tudo que o Ministério Público exigiria para manifestação conclusiva sobre o caso. Quais seriam, então, essas exigências?

Antecipando em boa medida o debate do STF, o Conselho Nacional do Ministério Público (**Brasil**, 2023a, Proposição 1.00922/2023-01 – aguarda deliberação do colegiado) tem proposição de ato normativo cujo objeto é, exatamente, normatizar

[...] a atividade do Ministério Público na investigação de morte, violência sexual, tortura, desaparecimento forçado de pessoas e outros crimes ocorridos em decorrência ou no contexto de intervenção dos órgãos de segurança pública.

A proposição descreve as recomendações e os pontos de atenção para cumprimento dessa obrigação investigatória por parte do Ministério Público.

Há desafios de duas ordens nesse caso. Primeiro, o letramento — que demanda capacitação e formação continuada dos membros do Ministério Público e de seus serviços auxiliares — para a incorporação das providências investigatórias no sensível campo das graves violações de direitos humanos. A título ilustrativo: Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilícitas; Manual para a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (Protocolo de Istambul); Princípios Básicos sobre o Empregado da Força e de Armas de Fogo por Funcionários Encarregados de Fazer Cumprir a Lei; Princípios sobre Entrevistas Eficazes para Investigações e Coleta de Informações (Princípios de Méndez); Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero.

O segundo, estrutural. O Ministério Público não dispõe de estrutura adequada para assumir a investigação privativa dos casos que convencionalmente lhe cabem. Daí a relevância da decisão do STF: em apelo ao legislador e determinação aos poderes constituídos, o Tribunal estabelece que o Estado deve garantir meios para efetivação do controle externo, recursos econômicos e humanos para as investigações de fatos atribuíveis a agentes dos órgãos de segurança pública do Estado.

Nesse sentido, pois, não é a proposição de Resolução do CNMP que permitirá a modificação da realidade como num passe de mágica. Porém o ato normativo é relevante porque induz a ações subsequentes, para a devida cobrança das ações destinadas à implementação desse dever mandatário de investigação.

3. Persecução dos crimes dolosos contra a vida: o percurso de fundamentação e controle de decisões arbitrárias

Dos 14 casos de condenação do Brasil, há uma presença desgracadamente repetida das respostas frustradas em casos de morte de pessoas, segundo a Corte, em quadro de indefensabilidade. O Estado brasileiro deve providências investigatórias e de responsabilização penal quando se abordam os crimes violentos de letalidade intencional. O homicídio, pois, surge como prioridade.

A persecução penal dos crimes dolosos contra a vida recebeu moldura constitucional, que tornou pétreia a instituição do tribunal do júri para essa persecução. A tradicional presença do julgamento por veredito de jurados não lhe afasta a peculiaridade: seus desafios são inconclusos e mal resolvidos na teoria e na práxis.

Merece preocupação o fato de que, especialmente após a reforma operada no Código de Processo Penal em 2008, o quesito genérico absolutório tenha pavimentado compreensões doutrinárias e jurisprudenciais de que ao tribunal do júri seria dado decidir arbitrariamente (dissociadamente da prova dos autos) porque, supostamente, fá-lo por íntima convicção. Novamente, é urgente a vocalização pelo Ministério Público de lição da Corte IDH nesse tema.

Dois exemplos ilustram essa urgência. A primeira delas se apresenta no tema 1.087 da repercussão geral do STF (Brasil, 2020): o Tribunal vai decidir se o recurso acusatório contra decisão absolutória, ainda que manifestamente contrária à prova dos autos, é compatível com a soberania dos vereditos.

Caso acolha a compreensão de que uma decisão arbitrária se mostre insuscetível de revisão judicial, quando no Brasil o veredito é produzido em decisão sem deliberação e sem formalização expressa de fundamentação, o STF incorrerá em manifesta contrariedade ao que a Corte IDH tem indicado como parâmetro convencional para julgamento por jurados.

A Corte IDH, provocada sobre caso de impunidade ocorrido na Nicarágua (cujo sistema normativo de tribunal de júri é muito assemelhado ao brasileiro), já destacou que: (i) há dever de fundamentação nas decisões proferidas por tribunal de júri, ainda que a decisão decorra de veredito construído por íntima convicção; e (ii) é preciso assegurar ferramentas de prevenção e controle de decisões arbitrárias que conduzam a quadro de impunidade (Organização dos Estados Americanos, 2018).

O controle se dá justamente pelo sistema recursal específico, cuja apelação é de fundamentação vinculada e só pode ser manejada, com a indicação de decisão manifestamente contrária à prova dos autos, uma única vez (§ 3º do art. 593 do CPP). Já o dever de fundamentação é observado pela possibilidade de (re)construir o percurso racional que conduziu o jurado, em quesitos, a fixar a moldura fática do caso. Para tanto, a ordem dos quesitos e, especialmente, o papel do julgador (e das partes) na explicitação das teses em jogo se mostra fundamental. Nesse ponto, vale questionar a atual compreensão jurisprudencial sobre ordem de quesitação quando há cúmulo de teses defensivas de negativa de autoria e desclassificação, bem assim sobre o papel do juiz no esclarecimento dos jurados em caso de votação contraditória representam óbice à implementação de um tribunal de jurados compatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos.

A ver como essas questões são equacionadas para a devida atuação do Estado na responsabilização dos crimes dolosos contra a vida — espécie de crime que guarda pertinência com a ideia mais básica de grave violação de direitos humanos.

4. Sistema prisional: a urgente inserção da segurança dinâmica

O estado inconstitucional de coisas do sistema prisional reconhecido em 2015 e, enfim, reafirmado em 2023, não há como enfrentar o grave quadro de crise sem o concurso do Ministério Público. A titularidade da ação penal e para promoção de interesses indisponíveis fixa o Ministério Público como ator político-criminal necessário para a construção de alternativas ao uso da prisão e para o equacionamento da privação de liberdade nos casos dos já apenados (Brasil, 2023b).

A promoção de políticas dirigidas ao sistema prisional alcança, então, a titularidade ampliada para soluções alternativas à judicialização dos casos penais (o acordo de não persecução Penal é exemplo disso), bem assim a otimização de recursos voltados a políticas penais em sentido mais estrito. Dentre os inúmeros desafios, a fiscalização do controle externo da atividade de polícia penal é novidade premente.

Falta, na agenda político-criminal brasileira, a inserção do debate sobre a chamada segurança dinâmica (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015, p. 29). Nomina-se segurança dinâmica o conjunto normativo dirigido à segurança física e de procedimentos essenciais a qualquer estabelecimento penal. Não são, por si só, suficientes a garantir a pena dos internos, pois a segurança igualmente depende do grupo de profissionais responsáveis pelos serviços penais que interaja com os internos e que os reconheçam. Trata-se do desenvolvimento de relações positivas entre profissionais de serviços penais e internos, para construir um ambiente seguro, justo e de bem-estar.

Essa pauta aparentemente sucede a preocupação com a efetivação de estabelecimentos penais seguros e hábeis a cumprirem suas funções. Essa compreensão, contudo, é equivocada. Não se trata de etapa subsequente de uma política pública, mas da via pela qual a política penal se realiza. Essa premissa da política penal é positivada justamente nas Regras de Mandela, mandatárias para países — espera-se, como o Brasil — comprometidos com a pauta dos direitos humanos e com o desenvolvimento de pilares essenciais do Estado de Direito.

Como instituição incumbida do controle externo da atividade policial — e os serviços penais são atividade policial desde a Emenda Constitucional 104/2019 —, esse tema demanda urgência.

5. Considerações finais

Ainda que a prática da instituição por vezes revele traços hegemônicos, tais desvios não desnaturam o que deve ser o debate sobre a orientação emancipatória do Ministério Público a partir dos direitos humanos. Aliás, na compreensão das instituições do Estado (e de suas falhas), revisitar o surrado debate que antagoniza o dever ser do Direito em face do que ele é, de fato,

mostra-se tarefa inarredável do crítico. Nesse ponto, a visualização dos comandos internacionais presentes na temática dos direitos humanos fornece caminho seguro para a atuação do Ministério Público compromissada com a realização do Estado de Direito no Brasil. Em comum com a crítica, o Ministério Público compartilha a ideia de que é preciso propor algo diferente ao estado atual de coisas do campo penal.

Informações adicionais e declarações do autor (integridade científica)

Declaração de conflito de interesses: o autor confirma que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo.
Declaração de autoria: somente o pesquisador que cumpre o requisito de autoria deste artigo é listado como autor. **Declaração de originalidade:** o

autor garante que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; ele também atesta que não há plágio de terceiros ou autoplagio.

Como citar (ABNT Brasil)

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. Desafios ao Ministério Público decorrentes da proteção internacional dos direitos humanos. **Boletim IBCCRIM**, São Paulo, v. 32, n. 385, p. 9-12, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.13946967>. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1216. Acesso em: 1 dez. 2024.

zenodo.13946967. Disponível em: https://publicacoes.ibccrim.org.br/index.php/boletim_1993/article/view/1216. Acesso em: 1 dez. 2024.

Notas

- ¹ Confira-se, por todos, a sentença do caso Sales Pimenta vs. Brasil, onde o conceito é fartamente explicado em língua portuguesa (Organização dos Estados Americanos, 2022). Nos casos de mortes de trabalhadores rurais, a Corte IDH indica que o contexto brasileiro é de impunidade estrutural.
- ² O Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania mantém página atualizada com as sentenças proferidas pela Corte Interamericana em casos brasileiros. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana>.
- ³ A expressão recurso, vale esclarecer, não é tomada como impugnação recursal de decisão, mas verdadeiramente como instrumento de acionamento do sistema de justiça para exatamente prevenir ou cessar

- o quadro de violação a direitos. Seria o equivalente à inafastabilidade de jurisdição estabelecida no inciso XXXV do art. 5º da Constituição brasileira? Não, o sistema de justiça é algo mais amplo que a judicialização de casos com resposta jurisdicional. Quando diz “recurso judicial” — letra “b” do item 2 do art. 25 –, aí sim, a Convenção está se referindo à judicialização de casos.
- ⁴ ADIs 2.943, 3.309 e 3.318, todas de relatoria do Min. Edson Fachin. Julgamento concluído em 2 maio 2024, com ata de julgamento publicada no DJe de 6 maio 2024.
- ⁵ Regra 76, item 1, letra “c”.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos (Regras de Nelson Mandela)*. Brasília: CNJ, 2016. (Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos).

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Proposição 1.00922/2023-01. Distribuição em: 24 out. 2023a, Relator: Cons. Engels Augusto Muniz, aguarda julgamento [5 jun. 2024].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADPF 347, Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em: 4 out. 2023. DJe: 19 dez. 2023b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ARE 1.225.185 RG. Tema 1.087, Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em: 7 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. RE 593.727 RG, Relator: Ministro Cezar Peluso; Relator para o acórdão: Ministro Gilmar Mendes, julgado: 14 maio 2015. DJe: 8 set. 2015a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 184 de Repercussão Geral, julgado em: 14 maio 2015b.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Sales Pimenta vs. Brasil*: Sentença de 30 de junho de 2022 (Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas). San José, Costa Rica: OEA, 2022. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_454_por.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua*: Sentencia de 8 de marzo de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). San José, Costa Rica: OEA, 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_350_esp.pdf. Acesso em: 5 jun. 2024.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence*. Nova York: United Nations, 2015. (Criminal Justice Handbook Series).