

A atuação do Ministério Público na proteção dos direitos humanos

DOI: 10.31994/rvs.v14i1.930

Lucas Souza Pinha¹

RESUMO

Partindo-se de reflexões, princípios e normas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e baseando-se nos tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, a pesquisa tem por objetivo demonstrar o papel do Ministério Público na proteção dos direitos humanos, dadas as suas atribuições constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis ou disponíveis com relevante valor social. Por meio de revisão bibliográfica, normativa e documental acerca do objeto de estudo, a abordagem pretende analisar, especialmente, a Recomendação n.96/2023 emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público e as questões suscitadas a partir dela. Conclui-se que para o desempenho de suas atividades, o Ministério Público deve-se pautar também nos tratados internacionais, bem como respeitar as decisões e medidas formuladas pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos, do qual o Brasil faz parte, vindo a Recomendação n.96/23 para consolidar e confirmar esse entendimento.

PALAVRAS-CHAVE: MINISTÉRIO PÚBLICO. DIREITOS HUMANOS. ORDEM JURÍDICA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CNMP.

¹ E-mail: pinhaslucas@gmail.com. Formado pelo Instituto Vianna Júnior. Pós-graduado em Ciências Criminais pela PUC Minas. Pós-graduando em Comunicação Jurídica pela Faculdade CERS. ORCID: 0000-0002-3157-4758

The performance of the Public Prosecution office in the protection of human rights

ABSTRACT

Starting from reflections, principles and norms established by the Federal Constitution of 1988 and based on international human rights treaties and instruments ratified by Brazil, the research aims to demonstrate the role of the Public Ministry in the protection of human rights, given the its constitutional attributions of defending the legal order, the democratic regime and social and individual interests that are unavailable or available with relevant social value. Through a bibliographical, normative and documental review about the object of study, the approach intends to analyze, especially, Recommendation n.96/2023 issued by the National Council of the Public Ministry and the questions raised from it. It is concluded that for the performance of its activities, the Public Ministry must also be based on international treaties, as well as respect the decisions and measures formulated by the Inter-American System of Human Rights, of which Brazil is a part, with Recommendation n. 96/23 to consolidate and confirm this understanding.

KEYWORDS: PUBLIC MINISTRY. HUMAN RIGHTS. LEGAL ORDER. FEDERAL CONSTITUTION. CNMP.

INTRODUÇÃO

Com o advento da nova ordem constitucional, diversas foram as mudanças ocorridas para a implementação do Estado Democrático de Direito pautado na dignidade humana. A presente pesquisa busca analisar, considerando essas

alterações, aquela relacionada ao Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado.

A instituição foi alçada como defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dessa forma, possui missões fundamentais na proteção da sociedade brasileira.

Baseando-se em tais considerações, a presente pesquisa tem por objetivo demonstrar o papel do Ministério Público na proteção dos direitos humanos.

O processo de internacionalização dos direitos humanos permitiu a formação de sistemas de proteção em âmbito internacional e regional. Além disso, criou-se um aparato normativo global com o objetivo de proteger, fomentar e garantir os direitos, principalmente, no período pós Segunda Guerra mundial.

Esse processo ocorreu com o desenvolvimento do Direito Humanitário, da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho, na busca por parâmetros protetivos mínimos e por um consenso internacionais acerca dos principais temas (PIOVESAN, 2013, p.187).

Paulatinamente, foram se desenvolvendo documentos internacionais protetores dos direitos humanos que, atualmente, já não encontram problema de fundamento, resolvido com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a qual “representa a manifestação da única prova através da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, por tanto, reconhecido”, sendo, dessa forma, a prova do consenso geral acerca da sua validade (BOBBIO, 2004, p.17).

Na proteção jurídica do Brasil os direitos humanos se relacionam com a dignidade humana, um dos fundamentos da Constituição Federal e, além disso, possuem prevalência. Os tratados e convenções internacionais que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Dessa maneira, fazem parte do nosso ordenamento jurídico e precisam ser cumpridos, já que o país assumiu esse compromisso.

Por meio de revisão bibliográfica, normativa e documental acerca do objeto de estudo, a abordagem pretende examinar, especialmente, a Recomendação n.96/2023 emitida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a qual recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O trabalho está estruturado para, inicialmente, trazer a conceituação necessária para o seu desenvolvimento e, posteriormente, adentrar nos pontos de análise específica.

A primeira parte aborda sobre o Ministério Público na Constituição Federal de 1988 e os importantes avanços trazidos para a instituição, passando pela análise das autonomias financeira, administrativa e funcional e pelos princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, explanando os aspectos de cada um.

Além da autonomia institucional e dos princípios, ao Ministério Público são asseguradas garantias para que possa cumprir suas funções com liberdade, bem como estabelecidas determinadas vedações que buscam o melhor desempenho de suas atividades, questões analisadas na segunda parte da pesquisa.

Na terceira parte, essencial se faz a demonstração das funções institucionais do Ministério Público, previstas especialmente na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Ministério Público, demarcando assim a importância do órgão para ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Na quarta parte do presente trabalho, seguindo uma sequência lógica, abordam-se aspectos acerca do Conselho Nacional do Ministério Público instituído para controlar e fiscalizar o órgão ministerial, respeitando a autonomia institucional e propondo mudanças que forem necessárias para proteger a sociedade.

Por fim, a última parte do trabalho apresenta a Recomendação n.96/2023 e o papel do Ministério Público no cumprimento dos tratados e instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

1 O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Estado Democrático de Direito, demarcando como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo jurídico, trazendo, além disso, importantes avanços institucionais.

O Ministério Público está presente na Magna Carta, no Título IV (Da organização dos poderes), Seção I do Capítulo IV (Das funções essenciais à justiça). Dentre as mudanças estruturais ocorridas com a Constituição Federal, foram dadas novas configurações à instituição tornando-a permanente, essencial à função jurisdicional do Estado (art.127 da CF).

Por meio de sua atuação, o Ministério Público passou a ser um dos esteios da democracia, fundamental na defesa dos direitos e garantias do indivíduo e das minorias (MEYER-PFLUG, 2012). Nas palavras de Coelho (2018):

[...] ao Ministério Público, que se agigantou nessa Carta Política, graças à intensa participação dos seus membros no processo constituinte e à receptividade que tiveram os seus reclamos junto à maioria dos parlamentares, alguns deles juristas experimentados nas lides forenses e igualmente ansiosos por mudanças profundas nas instituições incumbidas de *promover* a justiça e *realizar* o direito. Fruto dessa *nova atitude* em relação ao Ministério Público, que tradicionalmente era visto apenas como um braço do Executivo, a instituição que brotou da constituinte foi totalmente *outra*, investida, agora, dos mais amplos poderes e garantias para atuar em nome da Sociedade e do Estado, podendo, nessa condição, contrapor-se até mesmo ao Governo, sempre que, a seu juízo, os interesses da Administração entrem em choque com os direitos dos cidadãos. (Grifo do autor)

Com a nova ordem constitucional, atribuiu-se ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ou seja, incube à instituição a guarda do próprio Estado de Direito, que só existe onde esses bens e interesses são efetivamente protegidos (COELHO, 2018).

Dessa forma, o Ministério Público deve resguardar todos os direitos fundamentais e diretrizes democráticas estabelecidos na Constituição Federal de 1988, a qual concedeu garantias e instrumentos necessários para o cumprimento dessas missões pelo órgão ministerial, assegurando autonomia funcional, administrativa e financeira.

A autonomia funcional, prevista no art.127, §2º, da CF, é da instituição do Ministério Público, o qual não se submeterá a nenhum outro órgão, consistindo na liberdade que tem de exercer seu ofício em face de outros órgãos do Estado, subordinando-se apenas à Constituição e às leis (MAZZILLI, 2013, p.48).

A autonomia administrativa consiste, segundo Lopes Meirelles ([s.a] apud MAZZILLI, 1991, p.55), na “faculdade de gestão dos negócios da entidade ou do órgão, segundo as normas legais que o regem, editadas pela entidade estatal competente”. Como previsto na Constituição Federal (art.127, §2º), o Ministério Público tem capacidade de autogestão e pode “propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira”.

A autonomia financeira permite que o Ministério Público elabore a sua própria proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (art.127, §3º, da CF). Para Lopes Meirelles ([s.a] apud MAZZILLI, 1991, p.55), essa autonomia é inerente aos órgãos funcionalmente independentes, os quais não poderiam realizar plenamente as suas funções caso não possuíssem orçamento próprio e dependessem de outro órgão controlador de suas dotações orçamentárias:

[...] Autonomia financeira é a capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a

prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação. Essa autonomia pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas (LOPES MEIRELLES, [s.a] apud MAZZILLI, 1991, p.55).

A Lei 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), seguindo a norma constitucional, também assegurou a autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo ao Ministério Público, dentre outros atos, compor os seus órgãos de administração; elaborar seus regimentos internos; elaborar suas folhas de pagamento e expedir os competentes demonstrativos; praticar atos próprios de gestão; e, adquirir bens e contratar serviços, efetuando a respectiva contabilização (art.3º da Lei 8.625/93).

Dessa forma, para o desempenho de suas missões constitucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público possui plena autonomia institucional, sendo também norteado por princípios.

A Constituição Federal de 1988 elencou, no artigo 127, §1º, como princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

O princípio da unidade na definição mais tradicional significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão sob a direção de um só chefe (MAZZILLI, 2013, p.48).

De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público (2023), a unidade só existe dentro de cada Ministério Público, inexistindo entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual ou entre o Ministério Público de cada estado. Para Goulart (2009, p.161):

O princípio da unidade informa e orienta a atuação político-institucional do Ministério Público, que, através do conjunto de seus membros, de seus órgãos de execução e de Administração Superior, deve estar voltado à consecução do seu objetivo estratégico: a promoção do projeto de democracia participativa, econômica e social delineado na Constituição da República (a construção da sociedade

livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento deve estar voltado, necessariamente, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem comum).

O princípio da indivisibilidade dispõe que os membros do Ministério Público “podem ser substituídos uns pelos outros, não arbitrariamente, porém, mas segundo a forma estabelecida na lei” (MAZZILLI, 2013, p.48). Como dispõe o Conselho Nacional do Ministério Público (2023), essa substituição se confirma entre membros de um mesmo ramo, por exemplo, procuradores da República não substituem procurador do Trabalho ou promotores de Justiça.

Por fim, o princípio da independência funcional é, como explica Mazzilli (2013, p.48), atributo dos órgãos e agentes do Ministério Público, consistindo na “liberdade que cada um destes tem de exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição, subordinando-se por igual à Constituição e às leis”. Em decorrência do princípio em questão, por exemplo, pode um promotor defender a absolvição do réu, ainda que seu colega da instituição peça a condenação.

Ressalta ainda o autor que a independência consiste em ter a liberdade de tomar decisões dentro dos limites da lei, o que não significa arbítrio, ou seja, “não pode cada membro do Ministério Público, invocando a independência funcional ou seu papel de defensor do regime democrático, escolher que leis quer cumprir, e que leis não quer cumprir” (MAZZILLI, 2013, p.48).

Para Goulart (GOULART, 2009, p.162), deve-se afastar as distorções que foram construídas no atuar concreto dos membros do Ministério Público, no sentido de que “o membro do Ministério Público só deve obediência à sua consciência e ao direito”. Assim, propõe o autor uma revisão ao conteúdo do princípio da independência funcional:

[...] a) a independência funcional, antes de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é uma garantia da sociedade, uma vez que foi instituída para dar ao povo a segurança de contar com um agente político que, no exercício das funções de defesa dos

interesses sociais, possa atuar com independência, imune às pressões do poder;

b) quando se fala em dever de obediência à consciência, não se está tratando de uma consciência espontânea ou contingente (falsa consciência); mas, sim, de uma consciência autêntica, emancipada e universal (verdadeira consciência); de uma consciência ética, informada pelos valores universais da democracia;

c) quando se fala em dever de obediência ao direito, não se está tratando da obediência cega do membro do Ministério Público à literalidade dos textos legais, mas no uso do direito como instrumento de transformação social, o que implica interpretação recontextualizadora da norma, à luz dos valores que informam o projeto democrático constitucionalmente delineado (estratégia institucional do Ministério Público), bem como o reconhecimento de que o direito possui diferentes dimensões (política, econômica, cultural e normativa), portanto a dimensão normativa é apenas uma delas. (GOULART, 2009, p.163).

Portanto, tais princípios, juntamente com as autonomias administrativa, funcional e financeira, objetivam oferecer aos membros do órgão ministerial liberdade para suas atribuições, que devem ser exercidas com coerência e justiça, “sem pressões externas e internas que frustrem e inviabilizem o cumprimento da estratégia institucional” (GOULART, 2009, p.167).

Além da autonomia institucional e dos princípios norteadores, a Constituição Federal elencou garantias e vedações aos membros do Ministério Público, também para o efetivo cumprimento de suas missões, que serão analisadas a seguir.

2 GARANTIAS E VEDAÇÕES AO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal de 1988 prevê que o Ministério Público abrange o Ministério Público da União e Ministérios Públicos dos Estados.

O Ministério Público da União, compreende o Ministério Público Federal; o Ministério Público do Trabalho; o Ministério Público Militar; e, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, tendo por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos

membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução (art.128, I e §1º da CF/88).

Vale ressaltar que o Procurador-Geral da República, nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, visando assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil ratificou, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal (art.109, §5º da CF).

Os Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal possuem, cada um, seu próprio chefe, o Procurador Geral de Justiça, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, após a formação da lista tríplice dentre os integrantes da carreira elaborada pelos respectivos promotores (art.128, §3º da CF/88).

Para o exercício de suas funções, os membros do Ministério Público, tidos como agentes políticos, precisam de ampla liberdade funcional. Nesse sentido, a Constituição Federal elencou um rol de garantias, tratadas erroneamente por alguns como privilégios, para o pleno desempenho de suas atividades.

Para Bonavides (2004, p.525), existe garantia sempre em face de um interesse que necessita proteção e de um perigo que se deve afastar:

[...] a garantia institucional não pode deixar de ser a proteção que a Constituição confere a algumas instituições, cuja importância reconhece fundamental para a sociedade, bem como a certos direitos fundamentais providos de um componente institucional que os caracteriza.

A *garantia constitucional* é uma garantia que disciplina e tutela o exercício dos direitos fundamentais, ao mesmo passo que rege, com proteção adequada. Nos limites da Constituição, o funcionamento de todas as instituições existentes no Estado (BONAVIDES, 2004, p.537. Grifo do autor).

Tais garantias são importantes instrumentos capazes de permitir que o órgão ministerial cumpra seu papel constitucional de proteção da sociedade, sendo elas a vitaliciedade (após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo

senão por sentença judicial transitada em julgado); a inamovibilidade (salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa); e, a irredutibilidade de subsídio, nos termos da lei (art.128, §5º, I da CF).

Assim, as garantias visam assegurar a permanência e a segurança da instituição, pode-se dizer que são indispensáveis para a “compreensão de certas dimensões interpretativas dos direitos fundamentais” (BONAVIDES, 2004, p.538).

Também para o efetivo desempenho de suas atribuições, a Constituição Federal elencou um rol de atividades vedadas aos membros do Ministério Público: receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; exercer a advocacia; participar de sociedade comercial, na forma da lei; exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; exercer atividade político-partidária; e, receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (art.128, §5º, II da CF).

Além disso, no artigo 129, IV da CF, também fica vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas, configurando “limitações às atribuições da Instituição que, indireta e reflexamente, fortalece a dimensão do Ministério Público como legítimo defensor da sociedade e da ordem jurídica democrática” (ALMEIDA, 2010, p.64).

Analisadas as garantias e vedações constitucionais do órgão ministerial, passa-se ao desenvolvimento do estudo acerca das funções atribuídas à instituição.

3 FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A Constituição Federal elencou um extenso e exemplificativo rol de funções institucionais do Ministério Público, podendo, na forma da lei, serem elencadas outras compatíveis com o órgão. Nesse tópico, serão expostas tais funções, que só

podem ser exercidas por integrantes da carreira, previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8.625/93).

São diversas as funções previstas na Constituição Federal, como: promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; e, promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (art.129, I, III e IV da CF).

Neste último – promover o inquérito civil e a ação civil pública –, a Lei Orgânica do Ministério Público determina as seguintes hipóteses, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; e b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem (art.25, IV da Lei 8.625/93).

Além disso, prevê a CF/88 as funções do Ministério Público de expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; exercer o controle externo da atividade policial, na forma de lei complementar; e requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais (art.129, VI, VII e VIII da CF).

Outras atribuições consistem em zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; e, por fim, exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade,

sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (art.129, II, V e IX da CF).

Ainda, na Lei 8.625/93, estão estabelecidas como atribuições do Ministério Público, exercer a fiscalização dos estabelecimentos prisionais e dos que abriguem idosos, menores, incapazes ou pessoas portadoras de deficiência; deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, neste compreendido o do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação; e, interpor recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça (art.25, VI, VII e IX).

Após essa breve análise normativa das funções institucionais do Ministério Público reforça-se a essencialidade deste órgão ao sistema de justiça, alçado ao patamar de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

A defesa da ordem jurídica deve ser compreendida à luz dos dispositivos constitucionais que disciplinam a atividade do Ministério Público, especialmente, à luz de sua própria finalidade de proteção e defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis (MAZZILLI, 1991, p.44).

Para Sampaio (2018) os interesses sociais se referem às situações jurídico-políticas relacionadas à sociedade, com destaque para aquelas direcionadas a políticas redistributivas e para a proteção dos direitos, de titularidade difusa ou coletiva. Por outro lado, continua o autor, os interesses individuais indisponíveis:

[...] recaem sobre objetos que não se encontram à disposição de seus titulares, seja pela especial necessidade de tutela que requerem (como os incapazes), seja por se apresentarem como grupos ou classes de relevância social ou comunitária que se vinculam pela convergência de origem ou causa, o que tem recebido a denominação no Brasil de “interesses individuais homogêneos”; seja ainda porque possuem objeto indisponível, incluindo-se nesse domínio expressão significativa dos direitos fundamentais” (SAMPAIO, 2018)

O Conselho Nacional do Ministério Público (2023) define os interesses coletivos ou difusos, como aqueles comuns de pessoas não ligadas por vínculos

jurídicos, ou seja, questões que interessam a todos, de forma indeterminada, como por exemplo, o patrimônio público e o meio ambiente.

É possível perceber que, com as modificações advindas com a Constituição Federal de 1988, foram dadas ao Ministério Público importantes atribuições como guardião de direitos fundamentais. Dito isto, vale ressaltar as duas faces dos direitos fundamentais defendidas por Canotilho (2003, p.407-408):

Os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: 1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; 2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Com isso, ao Ministério Público incube a defesa de tais direitos, que só se atingirá se respeitadas as diretrizes democráticas. A democracia deve ser vista como um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando com o transcorrer do tempo (SILVA, 2005, p.126).

Em toda democracia, são convenientes controles externos, pois fazem parte do sistema de freios e contrapesos (MAZZILLI, 2013, p.45). Foi nesse sentido que a Emenda Constitucional n.45/2004 criou o Conselho Nacional do Ministério Público.

4 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O presente tópico abordará acerca do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão que está previsto na Constituição Federal de 1988, artigo 130-A, e possui competência de fiscalização e controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, respeitando a autonomia da instituição.



Possuindo como valores a ética, a cidadania, a efetividade, a transparência e a sustentabilidade, possui como missão a de “fortalecer, fiscalizar e aprimorar o Ministério Público, zelando pela unidade e pela autonomia funcional e administrativa, para uma atuação sustentável e socialmente efetiva” (CNMP, 2023).

O CNMP é composto por 14 membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, quais sejam: o Procurador-Geral da República, que o preside; quatro membros do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma de suas carreiras; três membros do Ministério Público dos Estados; dois juízes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e, dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Compete ao CNMP, dentre outras atribuições, receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção ou a disponibilidade e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano; elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho; zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas; e, zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir

atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências (art.130-A, §2º da CF).

Consciente de tais atribuições e da estrutura do CNMP, para Mazzilli (2013), é possível admitir que o CNMP exerça um papel prospectivo, embora sem caráter coercitivo:

Ao exercer o controle externo sobre os diversos ramos do Ministério Público, é possível que se depare com problemas pontuais ou gerais e aponte soluções; assim, de todo desejável expeça considerações ou recomendações a respeito. Ainda que não possa vincular os agentes do Ministério Público às suas recomendações no exercício da atividade-fim, terão elas importante valor político, que pode e deve ser bem aproveitado (MAZZILLI, 2013, p.58).

No exercício de suas atribuições, especialmente a de recomendar providências ao Ministério Público, foi expedida a Recomendação n.96/2023, a qual recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CUMPRIMENTO DOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A RECOMENDAÇÃO N.96/2023

Como visto no decorrer da presente pesquisa o Ministério Público tem como um de seus compromissos defender a ordem jurídica. Assim, deve zelar pelo cumprimento da Constituição Federal e das leis, logo, também deve cuidar da obediência aos tratados e documentos internacionais de direito humanos ratificados pelo Brasil.

Mais além, a Constituição Federal alçou o Ministério Público a defensor do regime democrático, cabendo ao órgão a proteção do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido:

[...] Todas as diretrizes do Estado Democrático de Direito, tais como a priorização da tutela jurídica preventiva, a tutela jurídica ampla e irrestrita a direitos individuais e coletivos, a transformação da realidade social, entre outras, são os legítimos parâmetros que delineiam o Ministério Público no contexto constitucional atual (ALMEIDA, 2010, p.59).

Dessa forma, cabe ao órgão ministerial a proteção dos direitos fundamentais no âmbito nacional e dos direitos humanos no âmbito internacionalⁱ, considerando que os direitos e garantias expressos na Constituição Federal de 1988 não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que Brasil seja parte (art.5º, §2º da CF/88).

Vale ressaltar, de acordo com Comparato (2003), o fato de que, atualmente, reconhece-se que a vigência dos direitos humanos não depende de sua declaração em “constituições, leis e tratados internacionais, exatamente porque se está diante de exigências de respeito dignidade humana, exercidas contra todos os poderes estabelecidos, oficiais ou não”.

A dignidade da pessoa humana é o valor que direciona toda a Constituição Federal, um princípio fundamental, e constitui, de acordo com Sarlet (2007), “valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa”:

[...] a dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável

nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2018).

Dessa forma, a dignidade humana é inerente a todos e essa ideia é irradiada em praticamente todos os instrumentos internacionais que visam a proteção dos direitos humanos, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Como exemplo, tem-se o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ambos no âmbito internacional de proteção dos direitos humanos), bem como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (aderida pelo Brasil no sistema regional de proteção dos direitos humanos).

O texto da Constituição Federal, em seu artigo 5º, §3º, determina que os “tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

O Brasil ratificou os principais deles, os quais objetivam a proteção dos direitos humanos e, para tanto, fazem parte da ordem jurídica. Ademais, o país faz parte do Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos (SIDH), regulado pela Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual prevê a cooperação entre os Estados membros para o desenvolvimento nos campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico (art.31 da Carta da OEA).

O SIDH possui como base normativa a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, principal documento do sistema regional, a qual dispõe que são competentes para conhecer dos assuntos relacionados ao cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH).

Assim, o Brasil, Estado membro do sistema interamericano de direitos humanos e integrante da maioria dos tratados internacionais de direitos humanos, deve buscar garantir o cumprimento de seus compromissos assumidos.

Considerando esses pontos, o Conselho Nacional do Ministério Público emitiu, em 28 de fevereiro de 2023, a Recomendação n.96/2023, a qual recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Tal recomendação foi necessária para reforçar o papel do Ministério Público na defesa da ordem jurídica. Acerca das recomendações emitidas pelo CNMP:

A recomendação naturalmente terá peso e valor pela sua qualidade intrínseca, desde que apresente propostas objetivas e viáveis. Considerar detidamente a recomendação convém a todos, ao Conselho, ao Ministério Público e à própria coletividade, destinatária final dos trabalhos institucionais. A sociedade será não só beneficiária, como aliada do Conselho, na identificação e na cobrança de solução para os problemas apontados (MAZZILLI, 2013, p.59).

Respeitando-se a independência funcional, foram recomendadas, além da observância aos documentos internacionais, especialmente três áreas para atuação dos membros do Ministério Público.

A primeira delas consiste na promoção do controle de convencionalidade das normas e práticas internas (art.3º, I da Recomendação n.96/23). O exercício de tal controle desdobra-se do “exame de compatibilidade material das normas do direito interno com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados e em vigor no Brasil”, assim sendo, esses tratados constituem parâmetros para o controle “tanto da produção normativa doméstica (elaboração das leis) quanto da aplicação das normas já vigentes no Estado, razão pela qual guardam nível hierárquico superior às normas do direito interno” (MAZZUOLI; FARIA e OLIVEIRA, 2020, p.264):

Nesse contexto, a efetiva primazia dos direitos humanos – segundo o estabelecido pelas regras de direito internacional – depende diretamente da consolidação de um Ministério Público pós-moderno,

que não se limite à tradicional fiscalização das leis, segundo a já ultrapassada nomenclatura de *custos legis*. Doravante, o Ministério Público é instituição que também opera no exame das normas internacionais de que o Estado é parte, normas tais que complementam a coleção de leis nacionais e, conseqüentemente, ampliam o mosaico normativo de proteção dos direitos humanos em vigor no Brasil. Há nítida transição, como se nota, do Ministério Público *custos legis* – fiscal das normas internas (Constituição e as leis) – para o Ministério Público *custos juris*, agora responsável pela fiscalização de cumprimento e/ou aplicação de todas as normas em vigor na ordem jurídica brasileira, com especial enfoque para as decorrentes de tratados de que a República Federativa do Brasil é parte (CF, art. 5º, § 2º). Em outras palavras, o Ministério Público do terceiro milênio deve ser capaz de enxergar para além dos limites estatais e de suas normas internas, compreendendo que por sobre a instituição recai a enorme responsabilidade de garantir o cumprimento das normas internacionais de direitos humanos de que o Brasil é parte, em diálogo construtivo com as normas de direito interno, em verdadeira atividade de *custos juris*. (MAZZUOLI; FARIA e OLIVEIRA, 2020, p.267)

Assim, a recomendação em análise se preocupou em destacar o papel importante do Ministério Público como guardião também dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

A segunda área que o órgão ministerial deve se ater, de acordo com a Recomendação n.96/23, consiste em priorizar a atuação judicial e extrajudicial nos casos relacionados com recomendações ao Estado brasileiro expedidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, especialmente quanto às medidas cautelares (art.3º, II da Recomendação n.96/23).

Foi levado em consideração o fato de que a Comissão possui, dentre outras atribuições, a de “formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas” (art.41 da Convenção), bem como seus preceitos constitucionais.

Além disso, de acordo com o Regulamento da Comissão, pode-se solicitar que o Estado adote “medidas cautelares relacionadas a situações de gravidade e urgência que apresentem risco de dano irreparável às pessoas ou ao objeto de uma

petição ou caso pendente nos órgãos do Sistema Interamericano” (art.25 do Regulamento da Comissão):

- Art.25, 2.: [...] a. "gravidade da situação" significa o sério impacto que uma ação ou omissão pode ter sobre um direito protegido ou sobre o efeito eventual de uma decisão pendente em um caso ou petição nos órgãos do Sistema Interamericano;
- b. a "urgência da situação" é determinada pelas informações que indicam que o risco ou a ameaça são iminentes e podem materializar-se, requerendo dessa maneira ação preventiva ou tutelar; e
- c. "dano irreparável" significa os efeitos sobre direitos que, por sua natureza, não são suscetíveis de reparação, restauração ou indenização adequada.

Assim o Ministério Público precisa priorizar a atuação judicial e extrajudicial nas recomendações da Comissão, principalmente com relação à tais medidas cautelares, dada a urgência que elas requerem.

E, por fim, a terceira área de atuação para os membros do Ministério Público consiste em priorizar a atuação judicial e extrajudicial a fim de garantir a reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos, bem como o cumprimento das demais obrigações determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro, inclusive quanto às medidas provisórias.

As decisões do Corte IDH, quando se constatar que houve violação da Convenção, determinarão ao Estados membros que se assegure ao prejudicado o gozo do seu direito ou liberdade violados. Além disso, se for o caso, será determinado que sejam reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado a violação desses direitos, bem como o pagamento de indenização justa à parte lesada (art.63 da Convenção).

A Recomendação n.96/23 ressalta que a atuação do órgão ministerial deve se ater inclusive às medidas provisórias expedidas pela Corte IDH, ou seja, naqueles expedidas nos casos de extrema gravidade e urgência, e quando se fizer necessário evitar danos irreparáveis às pessoas (art.63 da Convenção).

Dessa forma, como o Brasil deve cumprir seus compromissos internacionais e regionais, a Recomendação n.96/23 foi necessária para reforçar a importante função do Ministério Público na defesa da ordem jurídica, que é composta não só pela Constituição Federal e pelas leis, como também pelos instrumentos de proteção dos direitos humanos ratificados pelo Brasil.

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo demonstrar a essencialidade do Ministério Público na proteção dos direitos humanos no Brasil, considerando que o país ratificou os principais tratados internacionais e faz parte do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Assim, o órgão ministerial tem a importante tarefa de fazer cumprir tais direitos, principalmente quando se observa a ordem constitucional que o encarrega de defender o ordenamento jurídico, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por meio de uma análise normativa da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Ministério Público, concluiu-se que o órgão possui autonomia financeira, administrativa e funcional, bem como baseia-se nos princípios da unidade, indivisibilidade e independência funcional, tendo, assim, a liberdade necessária para o desempenho de suas funções institucionais.

Mais além, no decorrer da pesquisa observou-se que ao Ministério Público são asseguradas garantias para a sua permanência e segurança, sendo indispensáveis quando se trata de defender os direitos fundamentais e direitos humanos.

O Conselho Nacional do Ministério Público atento ao papel da instituição, deu um importante passo ao formalizar, apesar de não restar dúvidas acerca de tais atribuições, a Recomendação n.96/2023, orientando aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão



Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ademais, a Recomendação n.96/2023 prevê que o órgão ministerial deve promover o controle de convencionalidade das normas e práticas internas e priorizar a atuação judicial e extrajudicial a fim de garantir a reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos.

Concluiu-se que, como guardião do regime democrático e da ordem jurídica, ao Ministério Público incumbe observar e, mais além, dar cumprimento aos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, com medidas concretas a fim de garantir o adequado desempenho de suas funções.

Como já preconizava Norberto Bobbio (2004, p.16), o “problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.

Portanto, sempre é importante reforçar e trazer alternativas concretas para a efetivação dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: princípios, garantias, deveres e atribuições à luz do neoconstitucionalismo. *In: Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*. 2 ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2010. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2013/07/manual%20de%20atuao%20funcional%20mmpmg%202a%20ed.pdf>.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 7 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.



BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: DF, Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. **Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. 2 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARNEIRO, Rosa Maria Xavier Gomes. **O papel do Ministério Público junto ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito na área de Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa: 2018. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44788/1/ulfd144540_tese.pdf

COELHO, Inocêncio Mártires. Evolução do constitucionalismo brasileiro pós-88. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CNMP. **Institucional**. Glossário. [online]. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/institucional/476-glossario#>. Acesso em 20.03.2023.

_____. CNMP. **Resolução n.96 de 28 de fevereiro de 2023**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-96---2023.pdf>



GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização. *In*: LIVIANU, R. (coord). **Justiça, cidadania e democracia**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 158-169. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf>

MAZZILI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 20 ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 50, out./dez. 2013, p.41-62. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2592408/Hugo_Nigro_Mazzilli.pdf

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: MPRJ, n.78, out./dez. 2020, p.263-296. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2026467/Valerio_de_Oliveira_Mazzuoli_%26_Marcelle_Rodrigues_da_Costa_e_Faria_%26_Kledson_Dionysio_de_Oliveira.pdf

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O Ministério Público na Constituição de 1988. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**. São Paulo, v.2, p.177-192, 2012. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/46.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. OEA. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>

_____. OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>.



_____. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, art.25. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp#2>.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Capítulo IV – das funções essenciais à Justiça. Seção I. Do Ministério Público. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9 ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

_____. Art.1º, III – a dignidade da pessoa humana. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes. *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed., São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

Recebido em 03/04/2023

Publicado em 13/09/2023

ⁱ O presente trabalho não se aterá às divergências acerca da nomenclatura direitos fundamentais e direitos humanos, considerando direitos fundamentais aqueles protegidos no âmbito nacional e direitos humanos como sendo a expressão utilizada nos documentos internacionais.