

Ministério Público e Novas Tecnologias

Avanços, desafios e perspectivas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL (CEAF)
CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
UNIDADE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E NOVAS TECNOLOGIAS:
AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Belém / PA
2023

Rua João Diogo, 100 Cidade Velha – Belém – PA
CEP 66.015-160
(91) 4006-3400

ceaf@mppa.mp.br

<http://www.mppa.mp.br>

Publicação do Ministério Público do Estado do Pará por meio do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF)

Direitos autorais cedidos ao MPPA

Conselho Editorial

Daniel Carnio Costa - Unidade Nacional de Capacitação do CNMP

Fabiola Sucasas Negrão - Unidade Nacional de Capacitação do CNMP

José Edvaldo Pereira Sales - Diretor-Geral do CEAF/MPPA

Michelle Barbosa de Brito - Diretora de Publicações do CEAF/MPPA

Munike Teixeira Vaz - Unidade Nacional de Capacitação do CNMP

Editores

Ruth Barros Campos

Capista

Alana Kawaguchi Barradas - Estagiária CEAF/MPPA

Normalização bibliográfica

Sizete Medeiros do Nascimento - Divisão de Biblioteca /MPPA

Catálogo na Publicação (CIP)

P221m Pará. Ministério Público. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Ministério Público e novas tecnologias: avanço, desafios e perspectivas / Ministério Público do Estado do Pará. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. - Belém: MPPA; CEAF, 2023.

164 p.

ISBN: 978-65-89802-11-2

ISBN da versão digital: 978-65-89802-11-2

1. Ministério Público - Pará. 2 Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. 3. Novas tecnologias.
4. Conselho Nacional do Ministério Público.
5. Ministério Público brasileiro. 6. Atuação. I. Mattar Júnior, César Bechara.
- Procurador-Geral de Justiça. II. Título.

CDD: 341.413

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

César Bechara Nader Mattar Júnior

CORREGEDOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Sérgio Tibúrcio dos Santos Silva

SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA,

ÁREA JURÍDICO-INSTITUCIONAL

Antônio Eduardo Barleta de Almeida

SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA,

ÁREA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA

Ubiragilda Silva Pimentel

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PRESIDENTE

Antônio Augusto Brandão de Aras

PRESIDENTE DA UNIDADE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO

Daniel Carnio Costa

SUMÁRIO

1. As Ciências penais na era digital: há um direito digital penal e processual penal? - Dario José Kist	7
2. Reconhecimento facial para utilização em propaganda: uma análise do caso do metrô de São Paulo à luz dos conceitos de machinic enslavement e social subjection de Deleuze e Guattari - Thiago Augusto Bueno	29
3. A Nova dimensão da proteção do consumidor digital diante do acesso a dados pessoais no ciberespaço - Dennis Verbicaro; Janaina Vieira Homci	45
4. Tecnologia blockchain: possibilidades e desafios para o Ministério Público - Flávia Valéria Nava Silva	67
5. Tecnologia e participação social contra o tráfico de bens culturais: conheça a sentinela virtual do MPMG - Marcelo Azevedo Maffra	87
6. A Importância do Ministério Público na desmistificação da justiça restaurativa - Esdras Neemias Freitas Gavião; Danielle de Guimarães Germano Arlé	105
7. Impossibilidade de dispensa de licitação para contratação de escritório de advocacia - Emanuelle Fortunato Tartaglia; Douglas Luis Oliveira	115
8. A Responsabilidade política do estado pela violência de gênero contra a mulher no Brasil - Mariana Farias Cavaleiro de Macedo Pereira	129
9. O Ministério Público como instituição de transformação social: Expresso Direitos Humanos e a questão da Amazônia - Joyce Cardoso Olímpio Ikeda	145

As Ciências penais na era digital: há um direito digital penal e processual penal?

Dario José Kist^{1*}

Resumo: o texto trata dos impactos da era digital e das modernas tecnologias de informação e comunicação no âmbito jurídico, com enfoque no Direito Penal e no Processo Penal. Após identificar o ciberespaço, aborda as realidades por ele criadas e sua influência no campo da cibercriminalidade, da definição do lugar do crime e da prova digital, e trata da necessidade de instituição de regulamentação jurídico-legal para esses novos fenômenos.

Palavras-chave: era digital; tecnologias de informação e comunicação; ciberespaço; cibercriminalidade; prova digital.

Abstract: the text deals with the impacts of the digital age and modern information and communication technologies in the legal field, focusing on Criminal Law and Criminal Procedure. After identifying cyberspace, it addresses the realities created by it and its influence in the field of cybercrime, the definition of the place of crime and digital evidence, and addresses the need to establish legal regulations for these new phenomena.

Keywords: digital age; information and communication technologies; cyberspace; cybercrime; digital proof.

1 INTRODUÇÃO

Já se tornou comum, para caracterizar a sociedade na época em que vivemos, designá-la como sociedade da informação e da comunicação; em perspectiva evolutiva, seria uma sociedade pós-industrial ou pós-moderna.

Foi o economista FRITZ MACHLUP quem fez a referência inicial ao termo e ao conceito de Sociedade da Informação, em 1962; mas, o desenvolvimento do conceito foi trabalho de PETER DRUCKER, no livro *“The Age of Discontinuity”*, publicado em 1966, para quem estava em desenvolvimento uma sociedade pós-industrial, em que o poder da economia - que teria evoluído

^{1*} Doutorando em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direitos Fundamentais. Mestre *Master* em Segurança Pública Internacional. Promotor de Justiça no Estado da Bahia.

da agricultura para a indústria e desta para os serviços - estaria, agora, centrado na informação².

Se esta realidade já era detectável na década de 60 do século XX, é certo que ela se intensificou até o final desse mesmo século, muito por conta do surgimento e da popularização da Internet, que permitiu o desenvolvimento de inúmeras tecnologias digitais dela dependentes. E, no que aqui interessa, houve profundas alterações nos modos de as pessoas se comunicarem entre si e de terem acesso a informações.

De fato, a sociedade da informação e da comunicação é um “mundo” com intenso fluxo de informações, que está em veloz e permanente mudança e em que o conhecimento é flexível, fluido e sempre em expansão; as noções existentes sobre território foram relativizadas, pois superadas as barreiras que o espaço e o tempo impunham à comunicação entre as pessoas, notadamente as ausentes.

Essa realidade, própria da sociedade da informação, é caracterizada por MANUEL CASTELLS³ desse modo: a) a informação é a principal matéria-prima, havendo uma relação simbiótica entre ela e a tecnologia, que se auto complementam; b) as novas tecnologias têm alta capacidade de penetração e, em consequência, poder de influenciar a vida privada e social, a economia e a política; c) há predomínio da lógica de redes, própria de relações complexas, mas que, graças às novas tecnologias, pode ser implementada em qualquer tipo de processo, facilitando a interação entre as pessoas; d) há flexibilidade, pois a tecnologia favorece processos reversíveis, permite modificação por reorganização de componentes e tem alta capacidade de reconfiguração; e) há uma crescente convergência e interação entre as tecnologias, principalmente a microeletrônica, as telecomunicações, a optoeletrônica, os computadores e, inclusive, a biologia, ou seja, há uma interligação entre as trajetórias de desenvolvimento tecnológico de diversas áreas do saber.

2 CRAWFORD, Susan. “The Origin and Development of a Concept: The Information Society”. In **Bull. Med. Libr. Assoc.** Nº 71, October 1983, pp. 380 e 382.

3 CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação**: economia, sociedade e cultura. Vol. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

Pode-se dizer, portanto, que das muitas características, a nota peculiar desta sociedade situa-se na transcendental função que as tecnologias da informação e da comunicação desempenham globalmente, tanto na vida privada das pessoas como nas atividades sociais, culturais e econômicas; essas tecnologias potencializaram em muito a aquisição, o armazenamento, o processamento e a distribuição da informação por meios eletrônicos, nomeadamente os que funcionam com as bases da Internet, e essas tecnologias são utilizadas pelas pessoas em seus contextos particulares, sociais, econômicos e políticos, criando uma nova comunidade local, que é também e ao mesmo tempo global⁴.

2 AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO (TICS) E A AMPLIAÇÃO DOS FLUXOS INFORMACIONAIS E COMUNICACIONAIS

A comunicação, compreendida como a transmissão de informações, sempre foi vital para a humanidade, constituindo uma de suas necessidades básicas. Das várias formas de comunicação, a oral ou verbal predomina desde longa data ou talvez desde sempre, apresentando-se a palavra falada como o principal meio, nomeadamente entre pessoas que se encontram na presença das outras. Com o surgimento da escrita, ao permitir o registro das informações mais relevantes, tornaram-se possíveis formas de comunicação com nota de perenidade e amplitude, alargando no tempo a possibilidade de acesso a elas, assim como potencializou o número de pessoas com condições de contato. As informações, portanto, que antes eram acessíveis apenas a quem as ouvisse diretamente do emissor, por conta do registro passaram a ser perenizadas e acessíveis *a posteriori*.

Para isso, ou seja, para o registro, o papel foi a primeira “tecnologia” que permitiu o registro e a comunicação de um grande e variado número de informações; de fato, foi formatando papel na forma de livros que a humanidade conseguiu os maiores registros de informações e conhecimentos, a ponto de permitir uma noção de evolução, eis que novas gerações passaram a ter condições de acesso a conhecimentos já existentes e acumulados por gerações

4 GOUVEIA, Luís Manuel Borges. **Sociedade da Informação**. Notas de Contribuição para uma Definição Operacional. Disponível em <homepage.ufp.pt/lmbg/reserva/lbg_socinformacao04.pdf>.

anteriores, por estarem inscritos em livros⁵. O papel associado à palavra escrita, ademais, foi o instrumento que por muito tempo viabilizou a principal forma de telecomunicação - comunicação entre ausentes -, que é a carta escrita e envelopada. A própria imprensa, por muitos séculos, foi uma imprensa apenas escrita, especialmente em jornais, e para isso o papel era ferramenta básica e essencial.

Mas, ao longo do tempo foram inventadas outras formas de comunicação entre ausentes, para o que a eletrônica exerceu um papel cada vez mais importante e essencial: do telégrafo, passando pelo telefone, inicialmente fixo e depois móvel, pelo rádio e a pela televisão, até chegar às modernas formas de comunicação digital assentadas em sistemas telemáticos - junção da computação com as telecomunicações, que permitiu e induziu uma convergência das diversas mídias para o meio digital.

Contudo, e na essência, todos esses mecanismos podem ser reunidos de acordo com a sua finalidade básica, qual seja, a transmissão de informações por meio de palavras, imagens ou sons; texto, imagem (padrão bidimensional de luz e cor) e som (ondas sonoras) são formas de exteriorização ou manifestação das mensagens ou informações; são instrumentos, portanto, de comunicação entre as pessoas.

Com esses pressupostos, observa-se não haver nenhuma novidade, no sentido ontológico do termo, na expressão 'tecnologias da informação e da comunicação'. Em que pese isso, há uma nota peculiar na significação atualmente dada a elas, qual seja, elas incrementaram inúmeras ferramentas de geração, gerenciamento e uso da informação. Ou seja, no significado dado atualmente às TICs são ressaltados os recentes desenvolvimentos no modo de gerar e transmitir a informação, e nos mecanismos para tanto existentes: quanto ao modo, prevalece o eletrônico, superando os tradicionais meios físicos (jornais, revistas e livros impressos, todos demandando papel); quanto aos mecanismos, acentuam-se aqueles produzidos pela informática, em especial o computador - e suas variações, como *tablets* e *smartphones* -, e sua associação com a Internet.

5 Sobre a história do livro escrito pode-se consultar FEBVRE, Lucien. **O aparecimento do livro**. São Paulo : Unesp, 1992.

O resultado da operação desses mecanismos de forma eletrônica é um considerável aprimoramento, em especial no aspecto temporal, na aquisição, processamento, análise, armazenamento, recuperação e aplicação da informação.

É esse o produto das assim chamadas modernas tecnologias de informação e comunicação, que pode ser identificado, com maior precisão, no fenômeno da ampliação dos fluxos informacionais e comunicacionais, que teve no surgimento do “www” e no desenvolvimento dos mensageiros eletrônicos instantâneos as suas principais ferramentas.

Sobre a *World Wide Web (www)*, sabe-se que a Internet nasceu, nos anos 60 do século XX, no âmbito de um projeto do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, sob a responsabilidade da Agência de Investigação de Projetos Avançados (ARPA - *Advanced Research Projects Agency*), contextualizado na assim conhecida Guerra Fria; o objetivo era alcançar um meio de comunicação flexível e descentralizado que permitisse a continuidade do fluxo de informações e comunicações na hipótese de um ataque nuclear, ameaça constante vinda do lado soviético; buscava-se, portanto, uma rede de comunicações que sobrevivesse a um ataque nuclear. Essa rede permitiu, durante alguns anos, que agências governamentais, bases militares, laboratórios de investigação corporativa e centros universitários trocassem informações, mediadas pelos computadores conectados à referida rede.

Os primeiros passos para o uso privado da Internet foram dados no final da década de 80 do século XX, finda a Guerra Fria; a Organização Mundial do Comércio teve papel importante nesse processo de sua privatização, movida pelas excepcionais perspectivas do comércio “eletrônico” e em torno do qual se desenvolveu nos anos seguintes uma verdadeira economia digital.

Contudo, para que a Internet, associada ao computador compreendido como instrumento de comunicação - originalmente ele foi concebido para o mundo da matemática e da estatística, em especial para processar dados -, se tornasse essa poderosa ferramenta de intercomunicação pessoal, fora do âmbito do comércio, e de veiculação massiva de informações sobre todos

os temas e assuntos, criando uma “rede mundial”, outro fato foi decisivo: o surgimento do *WWW* - *World* (mundo) *Wide* (vasto) *Web* (rede), “*teia mundial*” ou “rede mundial de computadores”, na tradução popularizada.

O desenvolvimento dessa ferramenta é tributado ao físico inglês TIM BERNERS-LEE nos laboratórios da Organização Europeia para Pesquisa Nuclear (CERN), situado na Suíça, enquanto procurava uma forma de partilhar dados e informações contidas em documentos entre colegas e a comunidade de investigação em física⁶. Com essa marca de nascença (ferramenta para a partilha de documentos), o *World Wide Web* é um sistema de documentos públicos colocados e disponibilizados na Internet, no formato de hipertexto acessível a partir de um programa instalado no computador chamado de *browser* (navegador), criando uma linguagem padrão para a circulação de dados na rede, permitindo que qualquer computador, de qualquer parte do planeta, tenha livre acesso ao conteúdo que transita nessa rede mundial.

Por outro lado, no contexto acima descrito sobre o aumento do fluxo comunicacional, não há como ignorar a importância dos mensageiros eletrônicos instantâneos - os principais, considerando o número de *downloads*, são o *WhatsApp*, *Facebook Messenger*, *Hangouts*, *Skype*, *Viber*, *Line*, *Kik Messenger*, *WeChat*, *ICQ*, *Telegram* e o *KakaoTalk Messenger*; o *WhatsApp* é o mais difundido.

De fato, com o surgimento, em 1969, da Internet, e sua massificação a partir dos anos de 1990, desenvolveram-se diversos mecanismos de comunicação dela dependentes, a exemplo do correio eletrônico ou *e-mail* e, mais recentemente, dos mensageiros eletrônicos instantâneos; para este fenômeno, também foi imprescindível o aprimoramento dos computadores e dos aparelhos de telefonia móvel (*smartphones*), bem como o surgimento dos *tablets*, aparatos estes que passaram a ser largamente utilizados para a troca de mensagens eletrônicas instantâneas, utilizando-se de plataforma fornecida aos usuários na forma de aplicativos.

⁶ Dados sobre a história do “www”, inclusive uma cronologia de eventos, estão disponíveis em <<http://blog.hostdime.com.br/noticias/novidades/geral/o-que-aconteceu-nestes-20-anos-de-www/>> e também <<http://www.i-tecnico.pt/world-wide-web-o-que-e/>>.

As características principais destes mecanismos de telecomunicação são a imediatidade, ou seja, permitem diminuir drasticamente ou mesmo eliminar o espaço temporal entre a emissão e a recepção da mensagem, independentemente da distância física entre emissor e receptor; além disso, possibilitam a reciprocidade, que é a alternância nas posições de emissor e de receptor (própria da comunicação presencial e direta), de modo que a distância física entre as pessoas deixa de ser obstáculo à troca atual, momentânea e recíproca de informações e mensagens⁷.

3 CIBERESPAÇO

Uma das expressões intensamente usadas nesse novo contexto é ciberespaço e, para fins jurídicos, é imprescindível saber do que se trata; na seara penal, interessa o fato de que nele são preparadas e executadas uma série de condutas criminosas. Nesse contexto, uma das dúvidas é se ele é real no sentido físico, real, mas imaterial ou irreal e meramente virtual. A resposta a esse questionamento, embora de matriz fenomenológica, tem inegável projeção para o mundo jurídico-penal, nomeadamente quando se considera que as leis penais e processuais penais são concebidas para atuarem no interior de determinado território, demarcado pela soberania do país que as editou.

O primeiro uso do termo ciberespaço é atribuído a WILLIAM GIBSON, no livro de ficção científica "*Neuromancer*", publicado em 1984, para significar um espaço virtual criado pelas redes informáticas e composto por cada computador e usuário conectados numa rede mundial. A partir dessa ideia base, quando se fala em ciberespaço faz-se referência a uma rede global de infraestruturas de tecnologias de informação interligadas entre si, especialmente as redes de telecomunicações, bem como os sistemas informáticos de processamento de dados, mas

⁷ Sabe-se que a possibilidade de intromissão externa em telecomunicações (interceptação/escuta) decorre do lapso de tempo entre a emissão e a recepção da mensagem e pelo fato de esta encontrar-se, durante ele, sob o domínio de terceiro, encarregado pela sua transmissão; os mensageiros eletrônicos instantâneos permitiram máxima redução desse tempo, havendo uma quase imediatidade entre emissão e recepção do conteúdo comunicado; não obstante, dependem de terceiros para tanto, e é isso que faz com que também neles esse conteúdo seja acessível externamente, por processos de interceptação.

especialmente à Internet e aos conteúdos interativos que ela possibilitou, como as redes sociais e a mídia digital⁸.

Por outro lado, é certo que o termo ciberespaço é hoje estreitamente ligado à Internet, no sentido de haver entre ambos uma explícita coexistência e interdependência - o ciberespaço foi criado e é constantemente recriado pela Internet - e, associados, põem de relevo que se trata, acima de tudo, de um “lugar” de comunicação, embora sem natureza física primária, essencialmente relacional, ou seja, o ciberespaço é um “espaço” porque nele as pessoas se encontram e se relacionam. Se o espaço físico existe antes e continuará existindo depois que termine a relação entre duas pessoas, o ciberespaço esgota sua existência quando não mais servir para a comunicação entre pessoas, pois sem interação não há rede.

Concebido, portanto, como lugar típico de intercomunicação, é certo que o ciberespaço contrai ao máximo as distâncias - de espaço entre as pessoas e de tempo entre as interações - e, concomitantemente, dilata ao máximo as possibilidades de encontro e comunicação entre elas. Conforme assinalado por FERNANDO MIRÓ LLINARES⁹, a Internet contraiu o mundo, trazendo para o mesmo lugar interativo pessoas que estão em coordenadas geográficas separadas por milhares de quilômetros: *“el espacio se contrae, la intercomunicación se expande”* e, se antes era necessário que as pessoas ocupassem o mesmo espaço físico para se comunicarem, agora podem fazê-lo em simultaneidade no mesmo ciberespaço, ainda que se encontrem, fisicamente, em distintos e longínquos lugares geográficos.

Nessa perspectiva, e voltando à questão inicial, o ciberespaço é real, porque existe, embora não se manifeste fisicamente; é um espaço “virtual”, que despreza e supera distâncias, nomeadamente pela interação que possibilita e simultaneidade e reciprocidade nas comunicações (alternância das posições de emissor e receptor da mensagem, própria da comunicação direta) que os meios de comunicação típicos do ciberespaço permitem, a ponto de sugerir

8 RODRIGUES, José Conde. O ciberespaço e a ordem mundial. Disponível em: <<https://observador.pt/opiniaio/o-ciberespaço-e-a-ordem-mundial/>>.

9 LLINARES, Fernando Miró. “La oportunidad criminal en el ciberespacio”. In: **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. 2011, nº 13-07, p. 07:6.

a ausência de espaço (geográfico e de tempo). Existindo e sendo real, embora invisível e imperceptível aos sentidos, pode-se dizer que se está diante de uma espécie nova de espaço, no qual as coordenadas espaço-tempo adquirem outro significado, com alcances e limites redefinidos.

Em tentativa de caracterização do ciberespaço, e seguindo a trilha descritiva proposta por FERNANDO MIRÓ LLINARES¹⁰, podem ser apontadas como essenciais algumas notas. Inicialmente, há uma deslocalização geográfica, para significar que o ciberespaço não está localizado, geograficamente, em lugar nenhum, embora funcionalmente esteja em todo lugar; é da sua essência ser um fenômeno não espacial, no sentido de poder ser situado ou posicionado em determinado lugar físico.

Outra característica é a transnacionalidade: o ciberespaço é incompatível com as fronteiras próprias dos Estados soberanos; além disso, ele não pertence a nenhum Estado nacional concreto, embora seja acessível a partir de qualquer um deles. Ou seja, o significado da transnacionalidade do ciberespaço é a total ausência, para a comunicação e interação entre as pessoas, de barreiras que não sejam aquelas configuradas pelo próprio usuário; desde qualquer país é possível acessar a qualquer outro, e o conteúdo vertido numa página *web* alocada em servidor situado em qualquer lugar pode ser visto, simultaneamente, por inúmeras pessoas que se encontram distintos locais. A consequência é a facilitação da comunicação e da circulação de bens, pois o ciberespaço supera as barreiras que a distância física impõe.

O ciberespaço também é dotado de neutralidade, que se traduz em liberdade para o usuário transmitir e acessar conteúdos e transitar para além de fronteiras que de outro modo não transporia. Uma das consequências da neutralidade é a notável dificuldade no controle de informações e conteúdos veiculados pela Rede, por conta da rápida difusão por um espaço universal e altamente popularizado. E, se eles forem ofensivos a bens jurídicos, o ciberespaço permite e enseja a potencialização dos danos.

10 “La oportunidad criminal en el ciberespacio”. In: **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. 2011, nº 13-07, p. 07:5-14.

Outra nota característica do ciberespaço é a ausência de centralização, a significar que não há um centro do qual nasce e se difunde; pelo contrário, é essencialmente descentralizado, ou não centralizado, circunstância que decorre da própria arquitetura da Rede, em que não há ponto central ou pontos que atuem em centros locais; em consequência, nenhum desses pontos pode isolar outro, nenhum deles pode decidir com quem o outro se conecta, e também a queda de um ponto não impede que a informação siga fluindo pela Rede. É esse fator estrutural que também impede que haja uma autoridade central, órgãos ou instituições de controle das informações que circulam e que possam, por exemplo, estabelecer uma censura ou fiscalização dos conteúdos. Em virtude disso a Internet não está submetida às leis nacionais de um único país, nem a normas específicas aceitas por todos os países, o que tem por resultado a pouca efetividade de controles governamentais.

O ciberespaço também é um espaço universal e popularizado, no sentido de global, coletivo e popular. É um espaço de dimensões gigantescas, a considerar o total de usuários no mundo inteiro e a quantidade de informações e dados nele existente.

Fala-se, ainda, em espaço anonimizado. Embora haja manifestações no sentido de que o anonimato não é uma característica da Internet e do ciberespaço, porque seria cada vez mais fácil identificar o usuário a partir do endereço de IP, essa identificação não é tão simples assim, e isso tem toda a importância no âmbito da cibercriminalidade. Ou seja, se o anonimato, no âmbito da expressão e manifestação pode ser considerado um apanágio da liberdade, no campo criminal e em especial para o Processo Penal, chega a ser catastrófico, por conta das intensas dificuldades para a identificação do autor de infração penal por meio dele praticada.

Por fim, o ciberespaço é caracterizado como um espaço aberto e sujeito à (r)evolução permanente. Ao contrário de outros sistemas criados e mantidos por um poder central, o ciberespaço está configurado de forma aberta, no sentido de poder ser permanentemente alterado por ação dos próprios usuários, não havendo necessidade de formação e conhecimentos em informática.

4 PERSPECTIVAS JURÍDICAS PARA O CIBERESPAÇO: DIREITO DIGITAL

Esse “mundo” criado e constantemente alterado pela Internet impacta as ciências jurídicas. Com efeito, os sistemas de proteção instituídos para resguardar valores individuais ou sociais, eficazes até então, de momento para outro podem mostrar-se totalmente obsoletos; soluções jurídicas, satisfatórias e corretas, tornam-se facilmente ultrapassadas e inaplicáveis; há casos em que uma lei, com pretensão de regular determinado fenômeno, vem ao mundo ultrapassada porque durante o processo legislativo ocorreram substanciais alterações na realidade fática que pretende regular.

Alterações e mudanças fazem parte da vida e do mundo, e no físico elas ocorrem e são perceptíveis também. Mas, é notável que no ciberespaço a evolução tecnológica se apresenta na forma de (r)evoluções permanentes e não estancáveis. Mesmo assim, os sistemas de proteção de direitos devem ser concebidos e aperfeiçoados, ao menos em medida a impedir graves lesões e afetação substancial do sistema de proteção social.

As características acima descritas, e que definem e identificam o novo âmbito relacional e comunicacional que é o ciberespaço, vão determinar e se impregnar em todos os fenômenos que nele ocorrem e, por óbvio, também nas relações jurídicas nele desenvolvidas.

E é nesse contexto que surge a necessidade de adaptação das normas jurídicas, para que tenham capacidade de regular os infundáveis fenômenos que se manifestam no ciberespaço. A esse propósito, observa-se que os autores ocupados com a temática propõem uma nomenclatura específica, que é Direito Digital, e que se pretende pertinente, em termos terminológicos, para mencionar um conjunto de normas jurídicas vocacionadas a regular as relações jurídicas que se desenvolvem no ciberespaço.

Assim, e a título de exemplo, no âmbito do Direito Privado, pode-se identificar uma série de normas que tratam da proteção da propriedade intelectual, do direito à imagem, de contratos eletrônicos, inclusive os internacionais e de trabalho, que cotidianamente são firmados e executados. No campo do

Direito Comercial, é própria do mundo digital a regulação do comércio eletrônico [*E-commerce*]; ao Direito do Consumidor foi acrescentado um espectro amplo de situações e que, de forma especial, envolvem os contratos de consumo com forma eletrônica e, contemporaneamente, uma intensa discussão sobre a proteção de dados pessoais, especificamente a sua obtenção, tratamento e uso - a esse propósito, foi editada a Lei nº 13.709/18, designada como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), e a Lei nº 13.856/19, que instituiu a Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

O Direito Processual também vem sofrendo impactos do ciberespaço; no âmbito civil, há novidades sobre a identificação do lugar do ato jurídico, sobre novas formas de provar fatos e alegações [prova digital], sobre o próprio processo que vem tomando formato eletrônico.

Também o Direito Público está sofrendo injunções do ciberespaço, campo onde há um crescente interesse sobre o *e-governo* ou governo digital, focado na disponibilização e acesso a informações em geral, incluindo os dados pertinentes aos servidores públicos, à prestação de serviços públicos, às contratações públicas etc.

O Direito Eleitoral, por seu turno, vem sofrendo impactos profundos com as formas de propaganda eleitoral permitidas e viabilizadas no âmbito das redes sociais e mensageiros eletrônicos instantâneos. Nesse campo, uma das principais questões têm sido as assim chamadas notícias falsas [*fake news*], por conta do potencial de interferência na formação da vontade popular.

Essas referências, feitas a título de exemplos, revelam que não há como ignorar os efeitos das TICs no âmbito jurídico, em praticamente todos os ramos do Direito. E, uma das relevantes questões que essa realidade põe diz respeito a uma possível autonomização de um ramo jurídico, com designações que variam entre Direito Digital, Direito das Telecomunicações, Direito das Comunicações Eletrônicas, entre outras¹¹. A tentativa seria a de reunir, em conjunto harmônico e coerente, os princípios e normas jurídicas que regulam as atividades exercidas no ciberespaço e das

11 Para uma visão ampliada do tema: GONÇALVES, Pedro. **Direito das Telecomunicações**. Coimbra: Almedina, 1999.

relações jurídicas delas nascidas, considerando de forma especial os seus impactos particulares, sociais, econômicos e políticos.

Nessa trilha, uma das definições mais pertinentes e importantes é saber se será adequado recorrer, com as inevitáveis adaptações, às soluções jurídicas desenvolvidas e amadurecidas para o mundo físico, ou se, ao contrário, há a necessidade de criar e desenvolver um estatuto jurídico, com princípios e institutos, próprio para o mundo virtual, partindo de uma constatação: não mais se está, nesse âmbito, diante de sociedades territoriais, e sim, de sociedades universais¹².

Um parâmetro para solucionar essa questão pode ser visto nas conclusões de um Grupo de Trabalho, cuja criação foi prevista na Diretiva nº 95/46 da Comunidade Europeia, e que se ocupou da temática que envolve a proteção das pessoas quanto ao tratamento de seus dados pessoais; tais conclusões enveredam todas pelo caminho da equiparação do ciberespaço com o mundo físico, mas apenas no que toca aos princípios fundamentais e às regras gerais; identificadas especificidades, a normatividade jurídica deve considerá-las no sentido de estabelecer um Direito novo a respeito delas.

Mas, e para além dessa questão, há outra a ser enfrentada: poder-se-ia falar em autonomia desse ramo jurídico? Em termos concretos: seria o caso de se pensar em um conjunto de leis e princípios que regulasse todas as relações jurídicas desenvolvidas no ciberespaço, ou o caso de, em cada um dos ramos do Direito hoje conhecidos, destacar uma parcela de normas pertinentes ao ciberespaço?

Particularmente, considera-se difícil a concreção da primeira perspectiva; o ciberespaço é um conceito instrumental para identificar realidades presentes, e cada vez mais, na vida das pessoas em geral, e que se apresenta sob múltiplas situações, sendo difícil imaginar um corpo de leis ou uma codificação que tenha aptidão para disciplinar todas elas. É muito mais provável que, dentro de cada uma das tradicionais disciplinas jurídicas, haja uma parcela de normas dedicada às implicações digitais, e é esta a realidade que vem se observando na maioria dos países.

12 MARQUES, Garcia e MARTINS, Lourenço. **Direito da Informática**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2006, p. 425.

5 PERSPECTIVAS JURÍDICO-PENAIIS PARA O CIBERESPAÇO - DIREITO DIGITAL PENAL E PROCESSUAL PENAL

Para além das considerações acima feitas sobre os impactos do ciberespaço nos diversos campos do Direito, há dois que merecem atenção especial, que são o Direito Penal e o Processo Penal.

Com efeito, há um fenómeno intenso e cada vez mais alargado, identificado na ciberdelinquência, que traduz o uso do ciberespaço para a prática de crimes; é notável que ele se tornou palco para uma crescente criminalidade, que afeta bens jurídicos individuais e sociais, executada por grupos criminosos ou indivíduos escondidos nos recônditos de um quarto mal iluminado de uma casa qualquer situada em qualquer lugar do mundo, impactando pessoas que estão próximas ou há milhares de milhas.

A identificação dos cibercrimes tem sido objeto de estudos, observando-se na doutrina especializada vários critérios para classificá-los, e o mais difundido propugna que há duas espécies: de um lado, há crimes previstos em tipos penais tradicionais que estão sendo praticados nesse âmbito; nesse caso, o bem jurídico tutelado continua sendo o mesmo de antes, e o ciberespaço é apenas um novo meio de prática desses crimes; por isso, tais crimes são chamados de cibercrimes impróprio ou impuros, e os exemplos mais corriqueiros podem ser vistos nas ciberfraudes, nos ataques à honra e ameaças perpetradas por meio de redes sociais, o *cibergrooming*, o *cyberbullying*, o *cyberstalking*, a transmissão e difusão de conteúdo proibido, etc. Por outro lado, não há como negar que determinadas condutas lesivas praticadas no ciberespaço não se enquadram em tipos penais tradicionais, tratando-se de uma real novidade; estas condutas afetam um bem jurídico também novo, que pode ser identificado na disponibilidade, integridade e confiabilidade dos sistemas informáticos; trata-se de cibercrimes próprios ou puros e, seguindo a lógica acima mencionada, para estes é necessário desenvolver tipos penais e, de resto, institutos jurídicos próprios; é o caso do *hacking* (acesso não autorizado a um sistema informático), dos ataques *DoS* ou *DDoS* (embaraçam o funcionamento do sistema informático), da infecção do sistema informático por meio de *malware*, conhecidos vírus, do *ransomware* (“sequestro digital” e “sequestro de dados”, consistente na invasão do sistema informático e captura ou criptografia dos dados nele

existentes para fins extorsivos), a interceptação ilegal de dados que trafegam pela Rede, etc.

Portanto, e no âmbito do Direito Penal substantivo, o ciberespaço desafia em especial o legislador a identificar comportamentos humanos lesivos a bem jurídico e criar tipos penais para abarcá-los, e ao jurista a identificação e tratamento das questões próprias de Direito Penal - no geral, tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade.

Por outro lado, e no que toca ao Direito Processual Penal, concebido como instrumento para aplicação da lei penal, é de se perceber realidade parecida como a recém enunciada para o Direito Penal.

E, especificamente no que diz com a prova, o ciberespaço trouxe consigo uma modalidade nova, que é a prova digital; embora seja possível, ao menos à partida, utilizar de institutos e princípios desenvolvidos para a produção e valoração da prova física, há uma série de especificidades nas evidências probatórias digitais que determinam também procedimentos diferenciados para a sua recolha e posterior tratamento como prova passível de ser valorada para decidir causas penais.

E um dos campos no qual é perceptível de forma contundente essa diferença é o da obtenção dos meios de prova: a clássica busca e apreensão deverá ser uma pesquisa informática tendente a identificar, no interior de sistemas informáticos, dados desta natureza e que tenham potencial probatório para, na sequência, serem apreendidos; e essa pesquisa poderá revelar que os dados buscados encontram-se armazenados em sistema informático situado em outro país, o que movimentará uma grande gama de questões acerca da aplicação territorial ou aterritorial das leis do país que está promovendo a pesquisa e investigação criminal. As regras jurídicas desenvolvidas para o trato da interceptação da correspondência postal de pouca valia terão quando houver necessidade de apreender um correio eletrônico/*e-mail*. A apreensão de um dispositivo informático, a exemplo de um *smartphone*, em contexto de busca pessoal, e diante da probabilidade de em sua memória estarem armazenados dados que, eventualmente, sejam relevantes para a prova de um crime, põe a questão sobre os

requisitos para que o acesso promovido pela polícia seja legítimo; se eventualmente o acesso ao referido dispositivo informático estiver condicionado a uma chave/senha, põe-se a questão sobre eventual obrigação do indivíduo visado em colaborar com a investigação fornecendo a citada senha. O ciberespaço também viabilizou uma série de métodos ocultos de investigação criminal; de fato, para além da já tradicional interceptação/escuta telefônica, é necessário tratar da interceptação telemática, que abrange a comunicação feita por meio de mensageiros eletrônicos, da infiltração policial digital, do uso de *malware* [“vírus”], entre tantos outros temas.

Portanto, e se um processo criminal é concebido como meio para a reprodução do fato criminoso e momento especial para a defesa do acusado, ganha especial relevo a prova digital no Processo Penal. E, neste particular, deve-se perceber que qualquer cibercrime, na medida em que praticado por meio do ciberespaço, deixará suas evidências neste espaço e nele haverão de ser identificadas e recolhidas; contudo, e por conta da massificação e popularização dos dispositivos eletrônicos, em especial os *smartphones*, tem sido cada vez mais frequente o uso de prova digital para a comprovação da autoria e/ou materialidade de qualquer infração penal. De fato, as evidências de um homicídio, de uma lesão corporal, de um estupro, por exemplo, podem estar armazenadas na memória de algum dispositivo informático, usado para a sua gravação e/ou transmissão, circunstância que torna imperioso o estudo da prova digital.

Por fim, há um tema que repercute tanto no âmbito do Direito Penal como do Direito Processual, e que diz respeito ao lugar do crime. É consenso na doutrina especializada que a cibercriminalidade pode ser subsumida ao conceito de infração internacional ou transnacional, no sentido de ser uma criminalidade que cria situações jurídicas plurilocalizadas, tem caráter difuso ou transnacional e capacidade para afetar, simultânea e independentemente do local da prática do fato, as ordens jurídicas de vários Estados, contendo, portanto, elementos de extraneidade¹³. Essa característica da cibercriminalidade impacta de forma contundente na coordenada

13 Especificamente sobre esse tema, veja-se LEITE, Inês Ferreira. “**O Conflito de Leis Penais - Natureza e Função do Direito Penal Internacional**”. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, e PRADILLO, Juan Carlos Ortiz. **Problemas Procesales de la Ciberdelincuencia**. Madrid: Editorial Colex, 2013.

do lugar do crime e nos conceitos a ela relacionados, demandando sua reinterpretação nesse âmbito.

Como se sabe, o estudo do lugar do crime é instrumental para definir a jurisdição, nacional ou internacional, com competência para a investigação e a ação penal; os critérios usualmente manejados para o efeito são a ação/omissão e a consumação do crime, perquirindo-se do lugar em que esses eventos se manifestaram e, com a resposta, identificar a jurisdição competente.

É nesse campo que os cibercrimes promovem significativos problemas jurídicos, pois uma de suas características, já apontada, situa-se no fato de poderem ser praticados à distância, leia-se, os efeitos da atividade criminosa poderão ser observados em local diverso, muitas vezes distante, isto é, em país diverso daquele da situação física do agente e do lugar onde ele praticou os atos executórios, projetando dúvidas para o campo da definição da jurisdição penal competente e criando possíveis conflitos a esse propósito.

Essa possível fragmentação geográfica nos cibercrimes provoca problemas em nível substantivo, pois, na falta de uma uniformização na seleção de condutas típicas, pode ocorrer que em um desses países a conduta não se revista de caráter criminoso, o que, ao menos em tese, afasta o interesse deste país em persegui-la, assim como pode refletir-se em ausência de vontade em colaborar com a coleta da prova nele eventualmente existente. Também pode ocorrer que o país da nacionalidade do agente do crime não mostre interesse na sua punição, bem como não colabore com outro que pretenda fazê-lo, aí incluindo a negativa de extradição ou de execução da pena eventualmente aplicada em outro país.

Nesse tema, e como sabido, é de uso geral, para a definição do local do crime, a teoria da ubiquidade, que considera como tal o lugar da ação/omissão e o do resultado e, no caso da tentativa, é onde o resultado deveria ter sido observado. E, com esse parâmetro, o lugar do cibercrime, para o efeito da identificação da ordem jurídica aplicável para o seu conhecimento e julgamento, é qualquer um daqueles pelos quais a atividade criminosa transitou - serão lugar ou da ação, ou do resultado.

Contudo, pense-se no mais simples exemplo possível: uma pessoa, residente no Brasil, encaminha, por meio de correio eletrônico (*e-mail*), uma mensagem contendo ameaças de morte, usando-se de um provedor de Internet cuja sede está na Holanda, a outra pessoa que reside em Portugal e que, ao ler a mensagem, encontrava-se a trabalho no Japão; o Brasil terá sido o lugar da prática dos atos de execução do crime e da situação do seu agente; o resultado do crime verificou-se no Japão; na Holanda estão as provas do crime e em Portugal a situação (residência) permanente da vítima. Ou, então, e saindo de uma situação hipotética, considere-se o ataque *ransomware* “Wanna Cry” (em português, “vontade de chorar”), iniciado em 12/05/2017, contra computadores que executavam o sistema operacional *Windows*, criptografando dados e exigindo pagamentos (em *bitcoin*) para resgatá-los. Estima-se que o ataque afetou cerca de 230.000 computadores em 150 países, e em dezembro de 2017, os Estados Unidos, o Reino Unido e a Austrália afirmaram formalmente que a Coreia do Norte estava por trás do ataque¹⁴. Neste caso, e a se considerar como lugar do cibercrime aquele em que se verificou o resultado, há 230.000 vítimas espalhadas por 150 jurisdições nacionais soberanas, todas estas com potencial legitimidade para promover a punição do(s) autor(es) do ataque.

Tais exemplos deixam claro que, embora, em termos teóricos, seja relativamente fácil identificar o lugar do cibercrime, é patente a insuficiência desses tradicionais critérios - lugar da ação/omissão e do resultado - para resolver a situação da jurisdição competente. E, mesmo que se faça a opção por um deles e se diga que o crime ocorreu em determinado país e é dele a competência para o seu conhecimento e julgamento, novos entraves haverá, agora no campo da produção da prova. De fato, a referida fragmentação, intrínseca aos cibercrimes, produz reflexos também no plano probatório-processual, pois as evidências da infração penal poderão estar localizadas em qualquer dos países “tocados” pela ação do agente, e a sua recolha dependerá de cooperação internacional, nem sempre factível a tempo de impedir a alteração ou mesmo a

14 Cerca de um mês depois do início do ataque e quando ele já estava praticamente debelado, observou-se que foram efetivados 327 pagamentos de resgate, num valor global de \$130.634,77. Dados extraídos de: <https://en.wikipedia.org/wiki/WannaCry_ransomware_attack>.

destruição das provas.

No fundo, deve-se ter em linha de conta que leis penais e processuais penais foram e são pensadas para atuarem no interior dos limites geográficos do país que as edita, e o ciberespaço veio, de forma contundente, a desafiar essa limitação; e ainda não há critérios internacionalmente consensuados para a resolução dos grandes problemas que a cibercriminalidade apresenta, dentre os quais os efeitos da territorialidade das leis. Aliás, e conforme corretamente apontado por JUAN CLIMENT BARBERÁ¹⁵, referindo-se às questões de competência jurisdicional, a territorialidade da lei penal casa mal com a essência da Internet, que não observa os limites territoriais que definem o âmbito de incidência das normas penais e processuais, de modo que, quando a conduta delitiva navega pela Rede, atingindo países diversos, ela não se resolve pela aplicação simples da regra do lugar da ação ou do resultado.

O problema a resolver, de fato, é se o ciberespaço, em sua integralidade, é alcançável pelas leis de determinado país, ou se haveria a necessidade de uma legislação supranacional para esse efeito. Mas, ainda que se consiga formular essas respostas, deve-se adiantar que este é o campo da maior e mais intensa indefinição, tanto na doutrina como na jurisprudência, assim como no âmbito nas relações internacionais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As questões aqui referidas deixam evidenciada a incapacidade dos institutos jurídicos concebidos e amadurecidos para regularem situações concretas do mundo físico para ofertarem regulação adequada a esses novos problemas que o ciberespaço ensejou e a cada dia potencia mais, justificando e demandando uma abordagem específica.

Por isso, e no âmbito próprio das ciências criminais, sugere-se o manejo da expressão Direito Digital Penal e Processual Penal, com o propósito de reunir, sob essa nomenclatura, todas as questões jurídico-penais nascidas com o ciberespaço e a

15 BARBERÁ, Juan Climent. “La justicia penal en internet. Territorialidad y competencias penales”. **Cuadernos de derecho judicial**. Nº. 10, 2001 (Exemplar dedicado a: Internet y derecho penal. Juan José López Ortega (dir.), páginas 645-663, (657).

cibercriminalidade. Como referido, no campo do direito substantivo, trata-se de abordar os crimes praticados nesse espaço; para o Processo Penal, há interesse, de forma especial, na prova digital, instrumento necessário para a prova dos cibercrimes, cujos rastros são de natureza digital, bem como de qualquer infração penal, cujas evidências, com crescente probabilidade, também se encontram em formato digital.

Portanto, responde-se positivamente ao questionamento lançado no título do presente trabalho: as implicações que o ciberespaço produziu do âmbito das ciências penais merecem ser estudadas de forma específica; deve haver um trato particular da fenomenologia por ele criada, tendo por parâmetro os institutos próprios e já conhecidos do Direito Penal e do Processo Penal, com a necessária adequação às suas especificidades. Somente esta trilha pode conduzir a soluções jurídicas adequadas para os casos que a vida vivida no ciberespaço proporciona.

REFERÊNCIAS

BARBERÁ, Juan Climent. “La justicia penal en internet. Territorialidad y competencias penales”. **Cuadernos de derecho judicial**. n. 10, 2001.

CAMPBELL-KELLY, Martin and ASPRAY Willian. **Computer - A history of the Information Machine**. Westview Press: New York, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. Vol. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CRAWFORD, Susan. “The Origin and Development of a Concept: The Information Society”. In **Bull. Med. Libr. Assoc.** Nº 71, October, 1983.

FEBVRE, Lucien. **O aparecimento do livro**. São Paulo: Unesp, 1992.

GONÇALVES, Pedro. **Direito das Telecomunicações**. Coimbra: Almedina, 1999.

GOUVEIA, Luís Manuel Borges. **Sociedade da Informação**. Notas de Contribuição para uma Definição Operacional. Disponível em:

homepage.ufp.pt/lmbg/reserva/lbg_socinformacao04.pdf.

LEINER, Barry and CERF, Vinton, et al. “A Brief History of the Internet”, 1997. Disponível em: <http://www.internetsociety.org/internet/internet-51/history-internet/brief-history-internet>.

LEITE, Inês Ferreira. **O Conflito de leis penais**: natureza e função do direito penal Internacional. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

LLINARES, Fernando Miró. “La oportunidad criminal en el ciberespacio”. In: **Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología**. 2011, n. 13-07.

KIST, Dario José. **A Prova digital no processo penal**. São Paulo: JH Mizzuno, 2019.

MARQUES, Garcia e MARTINS, Lourenço. **Direito da informática**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

PRADILLO, Juan Carlos Ortiz. **Problemas procesales de la ciberdelincuencia**. Madrid: Editorial Colex, 2013.

RODRIGUES, José Conde. **O ciberespaço e a ordem mundial**. Disponível em: <https://observador.pt/opiniao/o-ciberespaco-e-a-ordem-mundial/>.

Reconhecimento facial para utilização em propaganda: uma análise do caso do metrô de São Paulo à luz dos conceitos de *machinic enslavement* e *social subjection* de Deleuze e Guattari

Thiago Augusto Bueno^{16*}

Resumo: O artigo analisa o caso da condenação de uma companhia do metrô da cidade de São Paulo que estava vendendo serviços de personalização de anúncios publicitários em suas estações a partir do uso da tecnologia de reconhecimento facial dos usuários de seus serviços. Na situação em tela, foi determinado judicialmente o banimento do uso da ferramenta, por falta do consentimento dos usuários. O trabalho se volta a estudar a situação narrada à luz dos conceitos de *machinic enslavement* e *social subjection*, desenvolvidos por Giles Deleuze e Félix Guattari, como maneiras de indução do comportamento social. Para tanto, são discutidos os principais aspectos envolvendo inteligência artificial e as características operacionais dos algoritmos, especialmente aquelas relacionadas a reconhecimento facial. A discussão se desenvolve a partir de artigos e obras produzidas por estudiosos(as) que se dedicam a estudar os impactos das novas tecnologias na nossa sociedade, especialmente os trabalhos que envolvem a análise da falta de transparência de como as aplicações de *machine learning*, utilizadas em reconhecimento facial, trabalham. Ao final, são trazidas considerações quanto ao alcance do consentimento em situações de utilização de dados em ferramentas de *big data*, além de se indicar a necessidade de análise mais atenta das especificidades dos serviços de classificação de dados.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Reconhecimento Facial; Falta de Transparência; Panóptico.

Abstract: The essay analyses the case of the São Paulo's underground company that was court-ordered to stop selling advertising messages shaped to the public in its stations. The usage of the technology was banished due to the lack of consent of the underground users. The essay deals with this case and the discussions of *machinic enslavement* e *social subjection*, developed 16* Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. cursando LLM em: **Law and New Technologies na Birkbeck College**, em Londres, Reino Unido. Procurador da República.

by Giles Deleuze and Félix Guattari as a form to determine social behaviour. The essay discusses the main aspects of Artificial Intelligence and how algorithms operate, particularly those involved in facial recognition. The discussion develops by analysing articles and books written by authors who study the impacts of new technologies in our society, especially those who analyse the implications involving the lack of transparency that machine learning, applications that operate facial recognition tools, work. The essay concludes by analysing the limits of consent involving big data tools. In addition, the discussion concludes by pointing out the implications involving the data classification procedure.

Keywords: Artificial Intelligence – Facial Recognition – Lack of Transparency - Panoptic

1 INTRODUÇÃO

Em maio de 2021 uma das companhias de metrô que operam na cidade de São Paulo foi ordenada judicialmente a suspender o uso de programas de reconhecimento facial em razão da falta de consentimento dos usuários¹⁷. A tecnologia operava coletando imagens dos rostos dos usuários do metrô para promover anúncios publicitários direcionados de acordo com o perfil do público da estação. A ideia era promover publicidade personalizada nas estações, baseadas em dados pessoais dos passageiros. Em questão de segundos, a tecnologia capta a imagem da face dos usuários, analisa suas características e determina o perfil dos passageiros. A coleta e tratamento de tais dados, que também envolve informações referentes à idade, gênero e raça das pessoas, é realizada para determinar os anúncios publicitários mais propícios ao público presente naquele momento. Na sentença, a juíza reconheceu que o uso da tecnologia de reconhecimento facial era ilícito porque os usuários não consentiram com o uso da imagem de seus rostos para os fins específicos de publicidade. Além disso, parte considerável dos passageiros eram crianças e adolescentes, pessoas legalmente reconhecidas como merecedoras de maior proteção¹⁸. Ao final, a sentença determinou o banimento do uso da tecnologia de reconhecimento facial e condenou a empresa

17 *IDEC v Via Quatro* [2021] Tribunal de Justiça de São Paulo, 37ª Vara Cível [2021]

18 Art. 14 da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018).

ao pagamento de indenização, por danos morais coletivos, de R\$ 100.000,00.

Este artigo examina a sentença que proibiu o uso de reconhecimento facial para fins publicitários a partir das discussões envolvendo os conceitos de *machinic enslavement* e *social subjection*, desenvolvidos por Giles Deleuze e Félix Guattari¹⁹. Para tanto, são discutidos os principais aspectos envolvendo inteligência artificial e as características operacionais de algoritmos, especialmente aquelas relacionadas a reconhecimento facial.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA) E RECONHECIMENTO FACIAL

Programas que operam com Inteligência Artificial são parte da nossa vida diária e têm sido adotados para os mais variados propósitos, tais como para a contratação de funcionários, para acesso de crédito, em mídias sociais e ferramentas de busca na internet. O Instituto Alan Turing e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados do Reino Unido (*Information Commissioner's Office – ICO*) definem inteligência artificial como “uma série de tecnologias e abordagens que tentam imitar os humanos através da solução de tarefas (tradução nossa)²⁰”²¹.

Taine Bucher²² trata de *machine learning* como sendo um computador que aprende por si próprio. Em outras palavras, *machine learning* é uma técnica que treina algoritmo para atingir resultados específicos a partir de modelos fornecidos previamente. O programa de computador aprende por exemplos para atingir seus objetivos. Segundo Bucher²³, aplicações de *machine learning* buscam encontrar algum parâmetro nos dados, de modo a usar este parâmetro para produção de resultados. Nesse processo, dados de diferentes fontes e formatos exigirão análise para encontrar

19 Gilles Deleuze and Félix Guattari. **A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia** (London: Continuum. 2004). 504-7

20 “(...) a range of technologies and approaches that attempt to mimic human thought to solve tasks.”

21 Information Commissioner's Office & The Alan Turing Institute. Explaining decisions made with AI: Draft guide for consultation. Part 1: The basics of explaining AI. (2019). 4

22 Taina Bucher, **'The Multiplicity of Algorithms'**. If... Then: Algorithmic Power and Politics, vol 1 (Oxford University Press 2018). 6.

23 Ibid.,6.

um caminho a fim de modelar seu conteúdo. Dados de diversas origens naturalmente aumentam as possibilidades de resultados não previstos, em razão da multiplicidade de fontes.

Nesse cenário, inteligência artificial e suas aplicações são programadas para alcançar resultados definidos, substituindo a atividade humana. Para atingir esses objetivos previamente previstos, programas de Inteligência Artificial se utilizam de algoritmos para analisar os dados anteriormente coletados, juntar padrões e construir modelos.

A popularização do uso de aplicações de Inteligência Artificial se fundou no desenvolvimento de tecnologias que possibilitaram a produção de máquinas mais baratas com alto poder de processamento (*hash power*), somado ao funcionamento de ferramentas de *big data* e à enorme quantidade de dados possível de ser coletado, especialmente por plataformas de mídia social (*social platforms*) e dispositivos inteligentes (*smart devices*), como relógios, pulseiras e celulares, que impulsionam ferramentas de *Internet of Things (IoT)*, angariando informações de diversas origens.

Uma das formas de coleta de dados possível com o desenvolvimento de Inteligência Artificial é o reconhecimento facial. Esta tecnologia lida com a face humana como um amontoado de dados que pode ser coletado, dividido, analisado e tratado para diferentes propósitos. Kelly Gates²⁴ afirma que reconhecimento facial tem duas utilizações principais: identificação facial, que é utilizada para comparar o rosto para identificar a identidade de uma pessoa determinada, tal como empregado por autoridades de controle de imigração; e análise facial, que é utilizada para analisar determinada pessoa para atingir um objetivo específico, como nas situações de interesses publicitários.

Em ambos os casos, como indicado por Claudio Bueno²⁵, a partir de lições de Gilles Deleuze e Félix Guattari, o rosto é o objeto de estudo, não se confundindo rosto com cabeça. Enquanto a cabeça se liga à dimensão animal, a face revela características

24 Kelly Gates, **Our Biometric Future**: Facial Recognition Technology and the Culture of Surveillance (New York: New York University Press. 2011). 17, 32.

25 Claudio Celis Bueno, **The Face Revisited**: Using Deleuze and Guattari to Explore the Politics of Algorithmic Face Recognition (2020) 37 Theory, Culture & Society 73. 77.

individuais de seres humanos. Graças a essa distinção, é essencial reconhecer que alguns experimentos de reconhecimento facial produziram resultados próximos a estudos relacionados a experimentos de frenologia realizados nos anos 1940.

Nessa mesma perspectiva, Kate Crawford²⁶ afirma que autoridades do sistema de justiça dos Estados Unidos utilizaram imagens de pessoas detidas, que estavam armazenadas no Instituto Nacional de Padronização e Tecnologias (*National Institute of Standards and Technology – NIST*) para identificar criminosos. Entretanto, de acordo com Crawford²⁷, Francis Galton, o fundador da eugenia, decidiu utilizar as mesmas imagens armazenadas no *NIST* para determinar biologicamente um “tipo de criminoso” (*criminal type*), se utilizando de um claro paradigma fisionomista, partindo de componentes matemáticos da face.

Simone Browne²⁸ chama de “epidermitização digital” – tradução livre (*digital epidermalization*), o uso imperativo de raça como uma tecnologia para definir tecnologias biométricas de medição do corpo, especialmente do rosto, para encontrar padrões de modo a permitir que máquinas identifiquem e definam perfis de pessoas. De acordo com a autora, a adoção de *digital epidermalization* permite um exercício de poder enquanto vigilância que pode ser exercida a partir de uma “verdade” produzida por dados que não se preocupam com os interesses pessoais.

Entretanto, este é apenas um ponto da discussão envolvendo ética de algoritmos. Shoshana Zuboff²⁹ afirma que o aumento no volume de dados coletados na internet, incluindo-se dados faciais, combinado com as análises de informações feitas por ferramentas de *big data* construíram o que a autora define como “capitalismo de vigilância”³⁰ (*surveillance capitalism*), uma abordagem segundo a qual experiências humanas são matéria-prima coletadas, analisadas e tratadas por empresas gigantes de tecnologia (*big*

26 Kate Crawford. **Atlas of AI**. (Kindle edn, Yale Press University 2021) ch 3, para 1-5.

27 Ibid. ch 3, para 1-5.

28 Simone Browne, **Digital Epidermalization: Race, Identity and Biometrics** (2010) 36 *Critical Sociology* 131. 132-133.

29 Shoshana Zuboff, **Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization** (2015) 30 *Journal of Information Technology* 75.

30 Ibid. 75

techs) para serem oferecidas como produtos para outras empresas aumentarem suas margens de lucro.

A falta de transparência em aplicações de Inteligência Artificial traz implicações envolvendo o direito à privacidade, especialmente em relação às grandes empresas de tecnologia (*big techs*) e a utilização de dados de seus usuários. Bueno³¹ indica que ferramentas de reconhecimento facial não explicam seu modo de funcionamento. Elas são máquinas construídas para analisar dados e encontrar padrões para atingir resultados previamente definidos. Em outras palavras, elas operam, comandam e processam dados dentro dos limites de algoritmos, que estão além da compreensão humana.

Frank Pasquale³² entende que a falta de informações sobre como os algoritmos funcionam e acerca da integridade dos dados por eles utilizados criou o que o autor chama de “caixa preta” (*black box*), impedindo análises mais profundas que fossem hábeis a demonstrar como os resultados são produzidos. As empresas de tecnologia se arvoram em proteções de propriedade para criar um ambiente de limitação do conhecimento de questões envolvendo o uso e os resultados dos algoritmos.

Aplicações de reconhecimento facial apresentam alguns dos problemas destacados por Zuboff³³ e Pasquale³⁴ porque a tecnologia entende o rosto humano de forma diferente, dividindo os atributos fundamentais de uma face em dados que são cruzados e referenciados em múltiplas funções que não podem ser compreendidas por humanos.

Trevor Paglen³⁵ afirma que máquinas criam enorme volumes de imagens para serem analisados por outras máquinas, removendo o elemento humano do ciclo. O autor entende que essas “imagens invisíveis” estão constantemente registrando nossa rotina,

31 Celis Bueno (n 10). 75.

32 Frank Pasquale. **The Black Box Society: The Secret Algorithms That Control Money and Information.** (Kindle ed, Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press 2015) ch 1, para 12.

33 Zuboff (n 14). 75.

34 Pasquale (n 17) ch 1, para 12.

35 Trevor Paglen, ‘Invisible Images: Your Pictures Are Looking at You’ (2019) 89 *Architectural Design* 22.

ainda que as pessoas não consigam perceber. Um exemplo é a tecnologia de leitura e placas de automóveis (*Automatic License Plate Readers – ALPR*) que registra, coleta e armazena imagens de cada veículo que se move em frente da câmera, que pode estar instalada em qualquer lugar (em viaturas de polícia, pontes ou prédios). O mesmo acontece quando um usuário faz o *upload* de uma foto para uma rede social. A informação enviada à rede social é utilizada para treinar o algoritmo da plataforma para melhorar os resultados de suas aplicações. Paglen³⁶ conclui que “sistemas de Inteligência Artificial tem se apropriado da cultura visual humana para transformá-la em um grande e flexível campo de treinamento” (tradução nossa)³⁷.

Nesse cenário, a suposta objetividade dos algoritmos começa a mostrar suas inerentes inconsistências. Alguns defendem que os algoritmos podem ser mais objetivos na produção de resultados quando comparados à avaliação humana porque eles trabalham sem a subjetividade decorrente da intervenção humana, de modo que os resultados estariam a salvo dos vícios decorrentes de preconceitos.

Entretanto, como indicado por Bueno³⁸, algoritmos não são neutros porque eles lidam com dados enviesados. Portanto, as aplicações reproduzem e mantêm os preconceitos sociais dos quais advém os dados coletados. Ao final, o algoritmo produz resultados enviesados que são adquiridos por empresas para incrementar seus lucros, em um ciclo que contribui para a manutenção das desigualdades sociais.

Pesquisa realizada pelo *NIST*³⁹, em dezembro de 2019, demonstra o potencial de viés racial que pode ser verificado quando da utilização de ferramentas de reconhecimento facial. O estudo foi realizado a partir de testes envolvendo algoritmos de reconhecimento facial em duas tarefas diferentes. A primeira tarefa é conhecida como reconhecimento “um a um”, consistindo em

36 Ibid. p. 4.

37 “(...) *AI systems have appropriated human visual culture and transformed it into a massive, flexible training set*”.

38 Celis Bueno (n 10). 76.

39 **National Institute of Standards and Technology Interagency**. Internal Report 8280 Natl. Inst. Stand. Technol. Interag. Intern. Rep. 8280, 81 pages (December 2019).

reconhecer a imagem de alguém dentro das imagens de pessoas constantes do banco de dados. Este é o mecanismo utilizado para abertura de *smartphones*. A outra tarefa, chamada “uma para muitos” busca a correspondência de uma foto com outras armazenadas em um banco de dados, tal como é feito em controles de migração em aeroportos. No total, 18,270 milhões de imagens foram coletadas de 8,49 milhões de pessoas.

O estudo verificou alto grau de falsos positivos durante o teste de correspondência de “um a um”, especialmente em populações de origem asiática e africana, quando comparados com os resultados envolvendo pessoas de origem caucasiana. Houve taxas similares de falsos positivos para asiáticos e afro-americanos, além de grupos nativos dos Estados Unidos, nos casos de teste de correspondência “um a um” entre algoritmos desenvolvidos nos Estados Unidos. Entretanto, algoritmos de origem asiática demonstraram melhores resultados em correspondência “um a um” envolvendo fotos de pessoas de origem asiática e caucasiana. Mulheres afro-americanas apresentaram uma alta taxa de risco, uma vez que nesse grupo foi verificada a maior ocorrência de falsos positivos. A pesquisa indicou que o reconhecimento facial utilizado pelo *NIST* apresentou um alto grau de viés racial entre as populações mais marginalizadas. Os falsos positivos ocorreram, em sua maioria, em grupos que historicamente são marginalizados na sociedade ocidental.

Crawford⁴⁰ considera classificação um “ato de poder” (*act of power*), afirmando que o processo de criação dos bancos de dados é vital para evitar a produção de resultados lesivos. Em que pese alguns discursos no sentido de que o emprego de algoritmos permitiria avaliações mais objetivas, de acordo com Crawford⁴¹, influências políticas na definição de taxonomias utilizadas podem “naturalizar uma classificação particular de mundo que produza efeitos que sejam vistos para justificar sua classificação original” (tradução nossa)⁴². A sentença do caso reconheceu a posição desprivilegiada dos usuários do metrô frente a essas novas formas de poder promovidos pelos algoritmos de reconhecimento facial.

40 Kate Crawford (n 12) ch 3, para 10.

41 *Ibid.* ch 3, para 36.

42 “(...) *naturalize a particular ordering of the world which produces effects that are seen to justify their original ordering*”.

3 MACHINIC ENSLAVEMENT E SOCIAL SUBJECTION

Deleuze e Guattari⁴³ desenvolveram a ideia de *faciality*, que é útil para compreender o uso contemporâneo das tecnologias de reconhecimento facial. De acordo com os autores, a face não é universal, mas uma construção social: “certas estruturas de poder exigem a produção de um rosto enquanto outras não (tradução nossa)⁴⁴⁴⁵. Bueno⁴⁶ afirma, a partir de Deleuze e Guattari, que a importância do rosto emergiu com o cristianismo. Nas sociedades primitivas o rosto não tinha o significado visto nas sociedades seculares modernas, que herdaram a ideia da relevância da face como um traço de individualidade e como uma ferramenta que integra o indivíduo na universalidade de pessoas: “A passagem do Cristianismo para as modernas sociedades ocidentais pode ser, dessa forma, descrita como um processo de secularização no qual cada pessoa, como Cristo, adquire um rosto para se tornar um indivíduo (tradução nossa)⁴⁷⁴⁸”.

De acordo com Foucault⁴⁹, sociedades disciplinares desenvolveram instrumentos para individualizar o sujeito dentro da multidão. Nessa perspectiva, o rosto é um elemento crucial na identificação de cada pessoa no meio da massa, atribuindo individualidade aos sujeitos, sendo essencial para a vigilância proposta pelo conceito de Panóptico. Analisando as capacidades dos algoritmos de reconhecimento facial, Bueno⁵⁰ afirma, partindo de Foucault, que essa tecnologia desenvolveu um “Panóptico automático”.

A ideia principal do Panóptico é a vigilância ininterrupta provida pelo Estado. Foucault⁵¹, a partir do projeto proposto por Bentham,

43 Gilles Deleuze and Félix Guattari. (n 4). 189.

44 “(...) *certain assemblages of power require the production of a face, [while] others do not.*”

45 Ibid., 195.

46 Celis Bueno (n 10). 77.

47 “*The passage from Christianity to modern western societies can be thus described as a process of secularization in which every person, like Christ, acquires a face to become an individual.*”

48 Ibid., 77.

49 Michel Foucault. *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. Harmondsworth: Penguin Books. 196-197.

50 Celis Bueno (n 10). 78.

51 Michel Foucault (n 31). 200.

explica que o Panóptico era uma construção especialmente elaborada para abrigar prisioneiros de forma isolada, em celas isoladas, formando um cilindro. Assim, o policial, localizado no meio da estrutura, vê qualquer prisioneiro de sua posição, enquanto nenhum dos encarcerados consegue o avistar. Nesse prédio, a vigilância é constante porque quem quer que esteja na cela nunca será capaz de saber quem o está observando e quando.

Foucault⁵² trouxe o conceito de Panóptico como um modelo generalizado, relacionado à disciplina e à modificação de comportamento. A ideia de disciplina é conectada a biopolítica porque é uma técnica explorada por autoridades para modificar o comportamento de uma pessoa. Disciplina é uma forma de influência empregada por diferentes instituições, como escolas, igrejas e forças armadas. Foucault classificou essas instituições que empregam disciplina como *infra-law* uma vez que “elas aparecem como métodos de treinamento que permitem indivíduos se tornarem integrados a essas demandas gerais (tradução nossa)⁵³”⁵⁴. Além disso, disciplina pode ser um instrumento para conectar pessoas, garantindo a distribuição de relações de poderes. Humanos são seres sociais, dessa forma, disciplina é uma ferramenta efetiva para encorajar alguém a modificar seu comportamento de modo a ser aceito em um grupo. Em muitas ocasiões a sociedade rotula pessoas as dividindo entre as que seguem e as que desobedecem às regras. Nas escolas há bons e maus estudantes, nos escritórios empregados são dedicados ou preguiçosos. É uma vantagem social ser membro de um grupo socialmente aceito. Além disso, disciplina desenvolve seus tentáculos, beneficiando os interesses daqueles que estão comandando a biopolítica.

Deleuze⁵⁵ lida com a distinção entre controle e disciplina para entender que a propagação do controle para a sociedade passa pelas limitações da disciplina. Nessa perspectiva, o autor afirma que as técnicas de disciplina são desenvolvidas para promover a biopolítica como uma ferramenta para influenciar as pessoas. Deleuze discute as consequências do controle nas sociedades e

52 Ibid., 195-228.

53 “*They appear as methods of training that enable individuals to become integrated into these general demands.*”

54 Ibid., 222.

55 Gilles Deleuze. Postscript on the Societies of Control. October, vol. 59, **The MIT Press** (1992) 3–7.

como indivíduos são entendidos. Conseqüentemente, o autor afirma que sujeitos são considerados “divíduos” (*dividuals*) porque o que importa é o dado, não o ser humano pessoalmente considerado. Quando Deleuze discorre sobre controle, ele se refere ao poder disperso de forma granular que pode alcançar indefinidas pessoas nos mais diferentes setores. A popularização de dispositivos inteligentes (*smart devices*), que atuam como espiões voluntários, coletando dados para compartilhar com diferentes empresas para influenciar a decisão do usuário, é uma expressão de controle. Este conceito se amolda aos métodos de perfilamento (*profiling*) através de reconhecimento facial para propósitos de propaganda, como ocorrido no caso do metrô de São Paulo.

No caso, a defesa da empresa alegou que os dados estavam sendo colhidos sem a identificação dos usuários, se restringindo a informações sobre gênero, raça e idade para traçar o perfil do público e aumentar os efeitos das propagandas oferecidas nas estações⁵⁶. A empresa admitiu que estavam sendo coletados dados através de algoritmos de reconhecimento facial. Entretanto, alegou que seu objetivo era construir uma visão mais ampla de seus consumidores. De acordo com a ré, a identificação individual das pessoas dentro da estação não era relevante porque não se estava adotando uma abordagem de identificação facial. Alegou que buscava uma visão supraindividual do público, para avaliar o perfil coletivo dos usuários. Além disso, a defendeu que não estava mantendo os registros dos usuários, já que alegou que destruía os dados depois do perfilamento, o que, na sua visão, seria uma conduta legal.

O contexto do caso sob análise é o mesmo trazido por Trevor Paglen⁵⁷ quando discute estratégias adotadas por algumas empresas para influenciar o comportamento dos usuários para aumentar os lucros, através da adoção de algoritmos de reconhecimento facial. Plagen⁵⁸ afirma que “*Euclid Analytics and Real Eyes*, entre muitos outros, instalam câmeras em shoppings e lojas de departamentos para monitorar o movimento de pessoas através desses espaços com *softwares* desenvolvidos para identificar quem está olhando para o quê e por quanto tempo, monitorando expressões faciais

56 *IDEC v Via Quatro* (n 1).

57 Paglen (n 20).

58 *Ibid.*, p. 3.

para distinguir o humor e o estado emocional das pessoas que estão observando” (tradução nossa)⁵⁹.

O autor sustenta que esse tipo de tecnologia é possível porque as imagens são legíveis por máquinas e fogem à intervenção humana. Nesse cenário, os indivíduos não são considerados pessoalmente. Como indicado por Deleuze⁶⁰, eles se tornam “divíduos” (*dividuals*). Com a adoção de algoritmos de reconhecimento facial que trabalham com imagens legíveis por máquinas, o rosto humano é decomposto em porções de dados que seres humanos não conseguem compreender. O fluxo de dados entre máquinas ocorre por conta da falta de intervenção humana e produz resultados a partir de aplicações de *machine learning* que não exigem atuação humana no processo. No final desse processo, o proprietário da tecnologia quer influenciar o público, sem considerar as pessoas envolvidas. Elas são apenas o alvo.

No caso da companhia de metrô, a defesa alegou que os dados eram anônimos e, por esse motivo, não era relevante sob uma perspectiva legal. Entretanto, o atual estado da arte das tecnologias aumentou o poder dos metadados, de modo que, segundo Matteo Pasquinelli⁶¹, atualmente estamos vivendo em uma “sociedade de metadados” (*society of metadata*).

Relacionando o conceito de controle desenvolvido por Deleuze para as tecnologias discutidas, Pasquinelli⁶² afirma que metadados são uma “nova forma de controle biopolítico (*dataveillance*)”, que “pode ser usado como controle de multidões e como meio de predição do comportamento de massas” (tradução nossa)⁶³. Por essa perspectiva, ainda que a companhia do metrô tenha utilizado dados encriptados para a proteção da identidade dos usuários, esses dados continuam relevantes para fins de

59 “*Euclid Analytics and Real Eyes, among many others, install cameras in malls and department stores to track the motion of people through these spaces with software designed to identify who is looking at what for how long, and to track facial expressions to discern the mood and emotional state of the humans they are observing.*”

60 Gilles Deleuze (n 36). 5.

61 Matteo Pasquinelli, Italian ‘Operaismo’ and the Information Machine (2015) 32 **Theory, Culture & Society** 49. 64.

62 *Ibid.*, 64.

63 “(...) *new form of biopolitical control (dataveillance)*’ which ‘*can be used as crowd control and a means of predicting mass behavior*”.

produção de publicidade e propaganda, de modo que persiste o interesse na sua proteção, uma vez que mantém a potencialidade de produção de resultados lesivos. Nesse cenário, Bueno⁶⁴ conclui que “reconhecimento facial pode não ser entendido simplesmente como um Panóptico automático e ubíquo, mas como um aparato de metadados que vai além da tarefa de individualização” (tradução nossa)⁶⁵.

Ademais, Deleuze e Gattari⁶⁶ criaram o conceito de *machinic enslavement* e *social subjection* como dois coexistentes polos de manutenção de poder. Bueno⁶⁷ descreveu esses dois conceitos para explicar como o poder é atualmente modulado. No *machinic enslavement*, o sujeito é ignorado. O que importa, de acordo com Bueno⁶⁸, são os “fluxos de energia que modulam uma unidade maior” (tradução nossa)⁶⁹. Por outro lado, o sujeito é o principal autor na *social subjection*, que se ocupa da relação entre pessoas e os objetos, incluindo outros sujeitos. De acordo com Wark McKenzie⁷⁰, “*social subjection* produz sujeitos; *machinic enslavement* produz ‘divíduos’” (tradução nossa)⁷¹.

Como mencionado antes, algoritmos de reconhecimento facial reduzem rostos a dados para permitir compartilhamento de conteúdo entre máquinas, excluindo os seres humanos desse processo. O que é essencial é a compreensão das máquinas sobre a desconstrução da imagem, não o rosto, da forma como as pessoas o entendem. A utilização desses dados desconstruídos e coletados, com sua análise e moldagem de acordo com o desejo do usuário da tecnologia, revela caminhos que influenciam aqueles mesmos indivíduos e moldam seus desejos para propósitos previamente definidos. Nesse sentido, algoritmos de reconhecimento facial desempenham, ao mesmo tempo, funções

64 Celis Bueno (n 10). 80.

65 “(...) *face recognition should not be understood simply as an automated and ubiquitous panopticon but rather as an apparatus of metadata that goes beyond the task of individualization.*”

66 Gilles Deleuze e Félix Guattari (n 4). 504-7.

67 Celis Bueno (n 10). 82.

68 *Ibid.*, 82.

69 “(...) *flows of energy that modulate a larger unity*”.

70 McKenzie Wark. *General intellects: twenty-one thinkers for the twenty-first century.* (Kindle edn, New York: Verso Books, 2017) ch 5, para 6.

71 “(...) *social subjection makes subjects; machinic enslavement makes ‘dividuals’.*”

de *machinic enslavement* e *social subjection*, agindo de uma forma que não reconhece os indivíduos como sujeitos. Além disso, é utilizado o perfilhamento/classificação arquivado (por exemplo, um consumidor de baixa renda, um estudante estrangeiro, um aposentado com renda etc.) para endereçar instruções individuais para estimular seu comportamento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso foi o primeiro julgamento de uma ação coletiva envolvendo a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados. A discussão trazida é essencial porque destaca pontos essenciais envolvendo o uso de algoritmos para reconhecimento facial pelo setor privado. Os conceitos de *machine enslavement* e *social subjection* desenvolvidos por Deleuze e Guattari são úteis para a compreensão de como nossa sociedade contemporânea atua para modular o comportamento humano. A mesma lógica é encontrada em algoritmos que operam com reconhecimento facial criados para perfilhar e classificar nossas emoções, sugerindo certos hábitos de consumo.

O rosto é parte essencial de nossa identidade, mas para máquinas são apenas outro amontoado de dados. A questão é se é legal transformar rostos em dados para aumentar os lucros de uma empresa sem que sejam sopesadas considerações relacionadas à consentimento. Atividades de perfilhamento promovidas por algoritmos não são claras e é comum encontrar resultados lesivos a direitos da personalidade por conta de vieses fundados em ilegítimas considerações de raça, gênero e idade. Computadores não necessitam de intervenção humana para coletar, analisar e tratar dados que envolvam rostos. Todavia, no fim deste processo, pessoas serão inevitavelmente impactadas.

A ideia de consentimento efetivo é ainda mais desafiadora nas situações que envolvem reconhecimento facial porque as pessoas são registradas diariamente sem que saibam disso. Muitas vezes ignoramos o fato de que nossos rostos estão sendo capturados.

Para além das discussões envolvendo falta de transparência algorítmica, o cenário atual deve voltar suas atenções para os problemas relacionados à classificação. Ser tido como um potencial

terrorista ou um mal pagador por uma máquina, sem intervenção humana não se mostra como um futuro desejável.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal (Lei Geral de Proteção de Dados) n. 13.709/2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em:

BROWNE, Simone. **Digital Epidermalization: Race, Identity and Biometrics** (2009).

BUCHER, Taina. **The Multiplicity of Algorithms. If... Then: Algorithmic Power and Politics**, vol 1 (Oxford University Press 2018).

BUENO, Claudio Celis. The Face Revisited: Using Deleuze and Guattari to Explore the Politics of Algorithmic Face Recognition. (2020) 31 **Theory, Culture & Society**, 73-91 p.

CRAWFORD, Kate. Atlas of AI. (Kindle edn, Yale Press University 2021).

DELEUZE, Gilles. Postscript on the Societies of Control. October, vol. 59, **The MIT Press** (1992) 3-7 p.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia**. [New ed.]. London: Continuum, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Discipline and Punish: The Birth of the Prison**. Harmondsworth: Penguin Books (1991).

GATES, Kelly. **Our Biometric Future: Facial Recognition Technology and the Culture of Surveillance**. (2011) New York: New York University Press.

IDEC v Via Quatro [2021] Tribunal de Justiça de São Paulo, 37ª Vara Cível [2021].

Information Commissioner's Office & The Alan Turing Institute. Explaining decisions made with AI: Draft guide for consultation. Part 1: The basics of explaining AI. (2019)

JEE, Charlotte. IBM says it is no longer working on face recognition

because it's used for racial profiling. (2020). **MIT Technology Review**. National Institute of Standards and Technology Interagency or Internal Report 8280 Natl. Inst. Stand. Technol. Interag. Intern. Rep. 8280, 81 pages (December 2019)

PASQUALE, **Frank**. **The Black Box Society**: The Secret Algorithms That Control Money and Information. (Kindle ed, Cambridge, Massachusetts; London, England: Harvard University Press 2015)

PASQUINELLI, Matteo. Italian 'Operaismo' and the information machine. (2015) **Theory, Culture & Society** 32: 49-68 p.

PLAGEN, Trevor. **Invisible Imagens** (Your Pictures Are Looking At You) (2016).

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: Surveillance Capitalism and the Prospects of an Information Civilization. (2015) 30 **Journal of Information Technology** 75.

WARK, McKenzie. **General intellects**: twenty-one thinkers for the twenty-first century. (Kindle edn, New York: Verso Books, 2017).

A Nova dimensão da proteção do consumidor digital diante do acesso a dados pessoais no ciberespaço

Dennis Verbicaro^{72*}

Janaina Vieira Homci^{73**}

Resumo: O artigo tem por objetivo demonstrar a vulnerabilidade algorítmica do consumidor inserido no ciclo mercadológico de processamento de dados e da publicidade direcionada. Primeiro, faz-se a caracterização do novo ciclo mercadológico dos dados pessoais, para, em seguida, apresentar os atores envolvidos nesse modelo de negócio. Ademais, analisa-se como o processamento de dados contribui para o agravamento da vulnerabilidade do consumidor, dando-se ênfase à vulnerabilidade informacional, comportamental e situacional. Por fim, avalia-se a proteção desse consumidor digital, considerando a Lei n.º 13.709/2018 e as demais leis. Foi utilizado o método hipotético-dedutivo e um referencial nacional e estrangeiro para a elaboração da presente pesquisa.

Palavras-chave: Dados pessoais; Relações de consumo; Vulnerabilidade Algorítmica; Privacidade.

Abstract: This article aims to demonstrate the algorithmic vulnerability of consumers inserted in the market cycle of data processing and targeted advertising. First, we show the characterization of the Zero-price advertisement business model and the actors involved in this business model. In addition, we analyze how data processing contributes to the worsening of consumer vulnerability, emphasizing informational, behavioral and situational vulnerabilities. Finally, we study ways to protect this digital consumers considering Law 13.709/18 and other laws. The hypothetical-deductive method with

72* Doutor em Direito do Consumidor pela Universidade de Salamanca (Espanha). Mestre em Direito do Consumidor pela Universidade Federal do Pará. Professor da Graduação e dos Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade Federal do Pará-UFPA e do Centro Universitário do Pará-CESUPA. Líder dos Grupos de Pesquisa (Cnpq) “Consumo e Cidadania” e “Consumo Responsável e Globalização Econômica”. Procurador do Estado do Pará, Advogado e Diretor do Brasilcon.

73** Doutoranda e Mestra em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Pará – UFPA. Especialista em Direito aplicado aos serviços de saúde – Estácio. MBA em Direito Civil e Processo Civil – FGV Rio. Pesquisadora no Grupo de Pesquisa (CNPq) “Consumo e Cidadania”. Advogada e Professora.

national and foreign reference was used to elaborate this research.

Keywords: Big Data; Consumer relation; Algorithmic Vulnerability; Privacy.

1 INTRODUÇÃO

O uso de dados pessoais é uma constante na vigilância e no controle coletivo exercidos por governos e empresas. Mas é inegável que a crise gerada pela pandemia da COVID-19 intensificou a sua utilização, escancarou as políticas de monitoramento e a necessidade da transparência nesse uso.

No início da pandemia no Brasil, em abril, dados, agregados e anonimizados, começaram a ser utilizados para georreferenciamento por empresas de telecomunicações como medida de combate à doença por meio da identificação das aglomerações e dos movimentos. O próprio governo federal, por intermédio do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, anunciou uma parceria com as principais empresas de tecnologia. No entanto, no mesmo mês, o Ministério não seguiu o planejamento e orientou cada estado a realizar a parceria de forma individual.

De outro modo, a pandemia intensificou a transição do consumo analógico para o digital⁷⁴ pela própria condição de isolamento imposto aos indivíduos. Como consequência, a coleta de dados no ciberespaço intensificou-se, tornando o consumidor virtual mais exposto a práticas de publicidade direcionada por tratamento de dados, o que gera uma nova dimensão na vulnerabilidade do consumidor, concretamente agravada.

O novo contexto, marcado pelo uso de plataformas eletrônicas para compras de produtos e serviços, realização de reuniões por videoconferências, crescimento dos *sites* de *marketplace* – inclusive com a disponibilização de espaço para pequenos empreendedores venderem em meio à crise –, fomenta uma nova realidade pautada no isolamento dos indivíduos, caracterizada pelo individualismo e segregação social e confiança excessiva nas plataformas online,

74 MAPEAMENTO mostra aumento de consumo de mídia online no brasil durante a quarentena. G1. 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2020/04/16/mapeamento-mostra-aumenta-consumo-de-midia-online-no-brasil-durante-a-quarentena.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

gerando uma nova espécie de vulnerabilidade: a algorítmica, sobretudo agravada pela regulação técnico-normativa insuficiente desses novos fenômenos.

Considerando que a utilização de dados pessoais no ciberespaço tornou-se mais evidente no contexto de combate à pandemia e de isolamento social, o artigo justifica-se pela necessidade de buscar medidas de proteção ao consumidor submetido à modulação algorítmica. Para o desenvolvimento do presente estudo, o método utilizado é o hipotético-dedutivo, sendo a fonte de conhecimento sedimentada inicialmente no estudo doutrinário dos referenciais teóricos selecionados como guias de análise.

Destarte, analisar-se-á o novo ciclo mercadológico dos dados pessoais dos atores da publicidade direcionada, para examinar o agravamento da vulnerabilidade do consumidor, a partir desse novo viés algorítmico, sem ignorar suas dimensões comportamental, informacional e situacional. Por fim, estudam-se os aspectos gerais da Lei n.º 13.709/2018 e das demais leis, em busca de mecanismos de maior proteção ao consumidor.

2 O NOVO CICLO MERCADOLÓGICO DOS DADOS PESSOAIS E ATORES DA PUBLICIDADE DIRECIONADA

Os negócios que envolvem o acesso a dados pessoais são, aparentemente, gratuitos, o que contraria a tradicional relação jurídica caracterizada pela contraprestação pecuniária direta. No entanto, essa relação é suportada pelo financiamento da publicidade direcionada. Quando se observa a economia de dados, constata-se que o consumidor é a própria mercadoria, uma vez que são as suas informações que servem de insumo para essa economia.

Segundo Konder e Souza⁷⁵, para que um contrato seja considerado oneroso, é necessário verificar as vantagens e os sacrifícios das partes, o que não implica um nexo de reciprocidade obrigacional, sendo a onerosidade dependente da existência de qualquer sacrifício, ainda que não esteja diretamente vinculada ao objeto contratual. Mesmo que não haja a indicação clara de

75 KONDER, Carlos Nelson de Paula. SOUZA, Amanda Guimarães Cordeiro de. Onerosidade do acesso às redes sociais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, jan./fev. 2019, p. 190 – 191.

remuneração direta, existem os casos com “gratuidade aparente”, em que o fornecedor, embora não exija diretamente do consumidor a prestação, alcança vantagem em razão daquela relação, o que ocorre nitidamente na economia de dados pessoais⁷⁶.

No mesmo sentido, Bioni dispõe:

Traçando um paralelo com outras operações econômicas, cuja contraprestação pelo bem de consumo é fixada pecuniariamente, sabe-se exatamente o custo de transação caracterizado por um *deslocamento patrimonial*, enquanto na lógica da economia informacional, é incerto como a disponibilização de uma informação pessoal poderá afetar o seu titular e, por conseguinte, o ‘preço’ a ser pago pelo bem de consumo”⁷⁷.

A expressão *zero-price advertisement business model* estabelece de forma clara o modelo em discussão: o consumidor não paga uma quantia determinada pelo produto ou pelo serviço, mas a contraprestação será realizada indiretamente pela venda dos dados pessoais coletados⁷⁸. O consumidor, com o direcionamento publicitário, participa do ciclo mercadológico do bem, como matéria-prima e destinatário final. Nesse sentido, o negócio binomial tradicional não é comportado nesse tipo de modelo, uma vez que diversos atores participaram da relação consumerista realizada.

Os anúncios publicitários não estão vinculados a *websites*, mas na navegação dos usuários. Os *players* agem de forma cooperativa para direcionar a mensagem publicitária e criar perfis de consumo. Conforme Bioni⁷⁹, na prática, é possível realizar o direcionamento publicitário por redes (*ad networks*) conectadas por milhares de veículos (*publishers*) aos anunciantes (*advertisers*). Os veiculadores publicitários (*publishers*) terceirizam a venda dos seus espaços publicitários ao anunciante (*advertiser*) para a promoção

76 KONDER, Carlos Nelson de Paula. SOUZA, Amanda Guimarães Cordeiro de. Onerosidade do acesso às redes sociais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, jan./fev. 2019, p. 193.

77 BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção dos dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. 2. ed. São Paulo: Forense, 2020, p. 24.

78 BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção dos dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. 2. ed. São Paulo: Forense, 2020, p. 23.

79 BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção dos dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. 2. ed. São Paulo: Forense, 2020, p. 25.

de um produto ou serviço, alcançando ainda outros inúmeros atores relacionados com a publicidade direcionada na *web*.

A terceirização da comercialização dos espaços publicitários possibilita o rastreamento do consumidor por meio de tecnologia de coleta, processamento e circulação para criar uma arquitetura da navegação e, conseqüentemente, o perfil comportamental do usuário. A sobreposição das redes de publicidade pelo acúmulo de maior quantidade de dados gera o *data brokers*⁸⁰.

Data brokers são intermediários que coletam informações pessoais dos consumidores de variadas fontes para vendê-las ou cedê-las a outras empresas. São empresas que normalmente não participam da relação de consumo tradicional; muitas vezes, o consumidor desconhece a sua existência e a sua prática. Para a Federal Trade Commission⁸¹, os *data brokers* compilam informações dos consumidores com o principal objetivo de traçar perfis a fim de direcionar a publicidade. Tal tratamento de informação normalmente não é informado ao consumidor, que tem seus dados coletados, manipulados e compartilhados sem seu conhecimento e, conseqüentemente, sem seu consentimento. Trata-se de um ciclo informacional obscuro na relação, que influi, porém, diretamente no êxito do negócio.

Com novos atores, é possível afirmar que a concepção de fornecedores na relação discutida deve ser ampliada. O artigo 3.º da Lei n.º 8.078 – o Código de Defesa do Consumidor (CDC) – enuncia um rol de fornecedores, e o termo “mediante remuneração” deve ser interpretado de forma ampla para considerar ganhos indiretos. Assim, exemplificativamente, equipara-se ao fornecedor aquele intermediário da relação de consumo. Como exemplo, podem-se citar as plataformas virtuais na economia colaborativa.

80 BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção dos dados pessoais**: a função e os limites do consentimento. 2. ed. São Paulo: Forense, 2020, p. 26.

81 Para a Federal Trade Commission, “data brokers collect personal information about consumers from a wide range of sources and provide it for a variety of purposes, including verifying an individual’s identity, marketing products, and detecting fraud. Because these companies generally never interact with consumers, consumers are often unaware of their existence, much less the variety of practices in which they engage” (FEDERAL TRADE COMMISSION. *Data Brokers: Call for Transparency and Accountability*. Washington, DC, May 2014, p. i. Disponível em: <<https://www.ftc.gov/reports/data-brokers-call-transparency-accountability-report-federal-trade-commission-may-2014>>. Acesso em: 30 maio 2020).

São consideradas provedoras de aplicação, conforme o artigo 15 da Lei n.º 12.965/2014, e responsáveis em caso de vício ou defeito do produto e/ou serviço⁸². Ainda, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018) criou as figuras do controlador e do operador de dados pessoais, que serão responsabilizados em caso de uso indevido ou ilícito.

Nesse sentido, é fato que o *zero-price advertisement business model* é uma complexa forma de realização de negócio por intermédio de novos atores, por vezes desconhecidos pelo consumidor, tendo em vista a criação de perfis com a finalidade de direcionar a publicidade, e, com base no perfil comportamental, a persuasão ao consumo de bens e/ou serviços. Afirmar que a ausência de onerosidade desqualifica a relação de consumo é uma grande falácia. Nessa relação, o consumidor, além de participar de todo o ciclo mercadológico como destinatário final do bem de consumo através da publicidade direcionada, torna-se a própria mercadoria, quando disponibiliza seus dados pessoais para ter acesso à plataforma.

3 IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DO ACESSO A DADOS PESSOAIS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO: A VULNERABILIDADE ALGORÍTMICA DO CONSUMIDOR INSERIDO NESSE CONTEXTO

Todo consumidor é considerado vulnerável em razão do caráter economicamente desigual da relação de consumo e da maior exposição ao risco de danos. A vulnerabilidade pode ser dividida em várias subcategorias (econômica, informacional, comportamental, situacional e etc.), conforme o caso em análise, sendo, inclusive, agravada por condições (a)temporais.

No que diz respeito ao consumidor-vidro⁸³, as relações virtuais que envolvem o uso de dados pessoais representam um puro negócio

82 VERBICARO, Dennis; VIEIRA, Janaina do Nascimento. A hipervulnerabilidade do turista e a responsabilidade das plataformas digitais: uma análise a partir da perspectiva da economia colaborativa. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 29, v. 127, , jan./fev. 2020, p. 324.

83 Conceito utilizado por Susane Lace para caracterizar o consumidor que dispõe de seus dados e, conseqüentemente, mune o *Big Data* com suas informações, facilitando o direcionamento publicitário (LACE, Susane. **The glass consumer: life in a surveillance society**. Bristol: Policy Press, 2005).

modulado por racionalidade algorítmica. A reconfiguração da noção de privacidade diante de tais mecanismos de vigilância e controle, a impossibilidade de agir de maneira diversa do estabelecido pelos termos de adesão dos aplicativos e *sites*, a dependência do novo modelo de negócio, muitas vezes disponibilizado em caráter de monopólio em clara concentração de mercado, acabam por gerar uma nova espécie de vulnerabilidade: a algorítmica.

A vulnerabilidade algorítmica decorre da captação, tratamento e difusão indevidos dos dados pessoais do consumidor, às vezes através de dispositivos dotados de inteligência artificial, em franca violação aos direitos da personalidade, como a privacidade e intimidade, por exemplo.

Também, essa nova espécie de vulnerabilidade decorre da insuficiência tecno-normativa do Direito para a adequada tutela da hiperconfiança do consumidor nesse admirável e igualmente perigoso mundo virtual, desestabilizando o senso de realidade e de perigo aos riscos a que está exposto. Em outras palavras, a insuficiência normativa, o abstencionismo estatal e o protagonismo das grandes plataformas virtuais criam as condições ideais para a concretização dos danos no ciberespaço.

A gestão de dados coletados incide diretamente no direito à privacidade do consumidor no que diz respeito às informações que podem ser coletadas, bem como na sua possibilidade de escolha do revelado e esquecido⁸⁴, relacionados diretamente com o direito da personalidade do consumidor quanto à preservação da sua individualidade.

Uma outra dimensão da violação da privacidade e da intimidade concerne à necessidade de estar só (*right to be alone*)⁸⁵: o consumidor pretende garantir o isolamento e a proteção de sua vida íntima, ou seja, garantir a prerrogativa que lhe é conferida constitucionalmente de proteger-se em sua privacidade, de não deixar que certos elementos sejam conhecidos pelos demais e de

84 FERRAÇO, André Augusto Giuriatto. A autodeterminação informativa do consumidor a partir da proteção de dados no âmbito internacional. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 125, set./out. 2019, p. 180.

85 WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. **Harvard Law Review**, Cambridge, MA, v. 4, n. 5, p. 193-220, Dec. 1890.

não ser perturbado⁸⁶. No ciberespaço, nota-se diretamente a quebra da previsão constitucional do direito de estar só no acesso aos dados e na sua utilização pelos meios publicitários. Desconectar-se não é mais uma garantia do isolamento; mas de se proteger contra os mecanismos de assédio, viabilizado pela coleta de dados no ciberespaço.

Assim, os dados dizem respeito a uma nova espécie de definição de identidade e, por isso, devem ser protegidos de forma fidedigna. Além da novel categoria da vulnerabilidade algorítmica, convêm destacar outras dimensões correlatas dessa característica intrínseca do consumidor, que podem coexistir numa mesma situação concreta, como se verá a seguir.

3.1 A VULNERABILIDADE INFORMACIONAL

O direito de informar-se é uma prerrogativa concedida às pessoas. O exercício do direito subjetivo corresponde à obrigação de outrem. Assim, o direito de informação decorre do dever de alguém informar. Nas relações de consumo, de acordo com o artigo 6.º, III, do CDC, cabe ao fornecedor a obrigação de manter o consumidor informado⁸⁷, como garantia do exercício da liberdade de escolha.

No ambiente virtual, o dever de informar faz parte do rol de deveres mais relevantes para a relação de consumo. Pelas próprias características do ciberespaço, em razão de sua natureza despersonalizada, a informação é o principal instrumento para a realização do negócio. As ofertas em *sites* são globais, amplas e a distância. São “ofertas sem diálogo”, desumanizadas, sem cara⁸⁸.

86 GOMES, Márcia Letícia; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana; BRUM, Amanda Netto. **Pelo direito de estar só**: o direito à intimidade na era da internet. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE, 3., 2015, Santa Maria. *Anais* [...]. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2015, p. 7. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/6-13.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

87 NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 120.

88 MARQUES, Cláudia Lima; KLEE, Antonia Espíndola. Os direitos do consumidor e a regulamentação do uso da internet no Brasil: convergência no direito às informações claras e completas nos contratos de prestação de serviços de internet. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (coord.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 506.

Daí a necessidade da informação, sem a qual a livre escolha do consumidor ficará comprometida na origem.

A informação tem o papel de preparar o consumidor para um ato de consumo verdadeiramente livre, sem vício no consentimento, fundamentado de forma clara, adequada e completa⁸⁹. Pode-se confirmar isso quando se examina a oferta, por exemplo, no artigo 31 do CDC: o legislador tem a preocupação na especificar que as informações sobre os produtos e serviços devem ser “corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem”.

No entanto, a vulnerabilidade informacional é uma das características mais presentes nas relações de consumo. Deve-se não à completa ausência de informação, mas à falta de informações claras, completas e compreensíveis sobre o produto e/ou serviço. Assim, caso a quantidade de informação técnica seja insuficiente e esteja distante do conhecimento cotidiano, o consumidor não terá condição de entender a realidade.

Quando se analisam as relações consumeristas com o avanço das tecnologias, observa-se o abismo informativo provocado pela imprevisibilidade, em alguns casos, do *machine learning*. Nesse caso, a confiança e a boa-fé são fundamentais para a contratação, sem adentrar a responsabilidade em casos de dano ocasionado pela inteligência artificial. No que diz respeito ao acesso a dados com a finalidade da modulação publicitária, pode-se afirmar que ocorre dano informativo em razão do ocultamento da intenção negocial⁹⁰.

Para Barbosa, o dano informativo é decorrente da ausência de informação e, conseqüentemente, do vício de consentimento. A autora destaca três aspectos da ausência da informação:

89 MARQUES, Claudia Lima; KLEE, Antonia Espíndola. Os direitos do consumidor e a regulamentação do uso da internet no Brasil: convergência no direito às informações claras e completas nos contratos de prestação de serviços de internet. In: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (coord.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Atlas, 2014, p. 509.

90 BARBOSA, Fernanda Nunes. O dano informativo do consumidor na era digital: uma abordagem a partir do reconhecimento do direito do consumidor como direito humano. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 122, mar./abr. 2019, p.221.

i. ela é desconhecida do fornecedor (nos casos em que a imprevisibilidade é característica do próprio produto ou serviço, como nos casos de IA); ii. ela é, propositadamente, solapada pelo fornecedor (nos casos em que a atenção do consumidor é, pelo uso de diversas técnicas de marketing, direcionada totalmente para o conteúdo publicitário); iii. ela é, propositadamente, desconfigurada pelo fornecedor (nos casos em que se cria uma confusão entre realidade e fantasia, aproveitando-se, em especial, da vulnerabilidade de alguns grupos de pessoas)⁹¹.

No contexto da modulação racional algorítmica publicitária discutida no presente estudo, a contratação é realizada por adesão a cláusulas difíceis, técnicas e, com frequência, em outro idioma, o que implica o vício de consentimento do consumidor, que, por vezes, não sabe de fato o que está contratando, dada a ignorância, a deficiência de julgamento⁹² e ainda a falta de uma real compreensão da utilização de seus dados.

Por outro lado, também o excesso de informação é uma circunstância prejudicial ao consumidor, na medida em que, no ambiente virtual, objetiva-se o alcance massificado da oferta e da publicidade, não se levando em consideração as condições pessoais e as necessidades reais do destinatário da mensagem, que depende exclusivamente de uma oferta genérica e orientada pela inteligência artificial. Não há espaço para dúvidas específicas, pois o formato das respostas é padronizado e limitado.

A informação excessiva confunde, a pretexto de orientar, fazendo com que a escolha do consumidor acabe sendo funcionalizada pelos artifícios da inteligência artificial, seja por pela pressão para forçar uma decisão rápida e irrefletida, seja pela sugestão (nem sempre confiável) de que o produto ou o serviço foi bem avaliado por outros consumidores.

91 BARBOSA, Fernanda Nunes. O dano informativo do consumidor na era digital: uma abordagem a partir do reconhecimento do direito do consumidor como direito humano. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 122, mar./abr. 2019, p. 223.

92 VERBICARO, Dennis; MARTINS, Ana Paula Pereira. A contratação eletrônica de aplicativos virtuais no Brasil e a nova dimensão da privacidade do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 27, v. 116, mar./abr. 2018, p. 375 – 380.

Ocorre, portanto, um inexorável agravamento da vulnerabilidade informacional do consumidor, além da nítida caracterização do dano informativo: no âmbito do ciberespaço, o consumidor não entende a relação entre o consentimento e a disponibilização de seus dados pessoais; compreende menos ainda, pela própria obscuridade do negócio, que seus dados serão utilizados como incentivo ao consumo por estratégias de *marketing*.

3.2. A VULNERABILIDADE COMPORTAMENTAL DO CONSUMIDOR E O ASSÉDIO DE CONSUMO

Para Oliveira e Carvalho⁹³, a vulnerabilidade comportamental é o reconhecimento das limitações intrínsecas do consumidor contemporâneo que busca um estilo de vida ideal, padronizado pelo mercado. Nesse sentido, tal consumidor passa a estar no centro da relação consumerista, vendo os bens e serviços disponibilizados em um universo imaginário de poder, diferenciação social, segurança, beleza e emoções, transformando-os em objeto de seus desejos.

Pode-se relacionar a vulnerabilidade comportamental do consumidor com a obsolescência psicológica⁹⁴, que ocorre quando se utilizam mecanismos de indução, instigação, sedução para fazer o consumidor gastar reiteradamente de forma a tornar o produto obsoleto na sua psique, apresentando o novo como melhor em relação ao velho, antiquado e obsoleto.

Assim, o ponto central da relação é o consumidor, que vê a satisfação de suas necessidades fisiológicas, sociais e emocionais atreladas ao consumo. Para a economia comportamental⁹⁵, as escolhas dos consumidores são impulsivas e irracionais. Os *insights* comportamentais⁹⁶ traduzem a fragilidade comportamental

93 OLIVEIRA, Amanda Flávio de; CARVALHO, Diógenes Faria de. Vulnerabilidade comportamental do consumidor: porque é preciso proteger a pessoa superendividada. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 25, v. 104, mar./abr. 2016, p. 196.

94 SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ANDRADE, Sinara Lacerda. A obsolescência programada e psicológica como forma de biopoder: perspectivas jurídicas do consumismo. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2016, p. 1778.

95 OLIVEIRA, Amanda Flávio de; CARVALHO, Diógenes Faria de. Vulnerabilidade comportamental do consumidor: porque é preciso proteger a pessoa superendividada. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 25, v. 104, mar./abr. 2016, p. 196.

96 OLIVEIRA, Amanda Flávio de; CARVALHO, Diógenes Faria de. Vulnerabilidade comportamental do consumidor: porque é preciso proteger a pessoa

do consumidor diante de práticas agressivas de *marketing*, que “desculpabiliza” o ato de comprar, levando-o a uma vida preocupada exclusivamente com o tempo presente.

A proposta de uma vida “presentista” sugere decisões rápidas e não refletidas, que alienam o consumidor. É o fenômeno definido por Byung-Chul Han como “cansaço da informação”⁹⁷. como “ A totalização do consumo suprime toda formação de contração imunológica. Uma defesa imunológica intensa sufoca a comunicação. Quanto menor a barreira imunológica, mais rápida se torna a circulação da informação”⁹⁸.

Cada vez menos, o consumidor tem a capacidade de distinguir o supérfluo do essencial, vindo a desenvolver uma individualidade fictícia, tornando-se um ser genérico⁹⁹. Seres genéricos buscam uma “felicidade privada”, através da satisfação de inúmeros desejos de consumo, como a longevidade a todo custo, maior produtividade, o prazer hedonista de novas experiências, modelos estéticos para atenuar qualidades que o sujeito (por influência do mercado) considera como indesejáveis, etc.

A publicidade direcionada pela racionalidade algorítmica tem por objetivo explorar a irracionalidade e a compulsão do consumidor. Consequentemente, em razão da vulnerabilidade comportamental do consumidor ante as práticas predatórias de *marketing*, o direcionamento e a subjetivação do ciberespaço influenciam diretamente o poder de escolha do consumidor.

Nesse sentido, o assédio de consumo tem a finalidade de influir no convencimento do consumidor por meio da sugestão de um envolvimento com o produto ou a marca, destacando que a escolha diversa do direcionado ocasionará o seu isolamento social. Assim, a constante necessidade de pertencimento faz com que a liberdade de escolha do consumidor seja mitigada. É mais adequado atender superendividada. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 25, v. 104, mar./abr. 2016, p. 185-190.

97 HAN, Byung-Chul. **No enxame**: perspectivas do digital. Petrópolis: Vozes, 2018, p. 103.

98 HAN, Byung-Chul. **No enxame**: perspectivas do digital. Petrópolis: Vozes, 2018, p. 104.

99 VERBICARO, Dennis; VERBICARO, Loiane da Ponte Souza Prado. A indústria cultural e o caráter fictício da individualidade na definição de consumidor-comunidade global. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 17, n. 1, p.107-131, jan./abr. 2017.

a influência do assédio do que ser excluído socialmente¹⁰⁰.

O combate ao assédio de consumo permite a proteção do direito à liberdade de escolha, garantido, no Brasil, enquanto direito básico do consumidor. Ainda, no artigo 54-C, do CDC, é vedado o assédio de consumo na oferta de crédito, principalmente aos considerados hipervulneráveis.

O consumidor, portanto, em razão de sua vulnerabilidade comportamental e do contínuo assédio direcionado com base no acesso a seus dados pessoais, vive em constante estado de danosidade pela exposição cotidiana a práticas de modulação algorítmica.

3.3 A VULNERABILIDADE SITUACIONAL

A vulnerabilidade situacional decorre da existência de situações específicas que possuem limitação temporal¹⁰¹. É a vulnerabilidade experimentada em um contexto determinado, com características pessoais e situacionais, algo bastante comum no ambiente virtual, em virtude da dependência do consumidor em relação às novas tecnologias.

Na abordagem do consumidor no ciberespaço, é fato que, para se utilizar de *sites* e aplicativos, por haver um contrato de adesão, a negativa em dispor de seus dados implica a inutilização do serviço. Além disso, a natureza de certos modelos de inteligência artificial vincula-se à captura de dados. Por exemplo, a função principal do celular não é a absorção das rotas do consumidor via GPS, no entanto, não só isso acontece como é transformado em publicidade direcionada para o consumo de bens e serviços fornecidos por empresas situadas nas proximidades dos aparelhos.

Pode-se destacar ainda que, mesmo com a negativa de utilização de aplicativos e serviços coletores de dados, o acesso

100 VERBICARO, Dennis; RODRIGUES, Lays; ATAÍDE, Camille. Desvendando a vulnerabilidade comportamental do consumidor: uma análise jurídico-psicológico do assédio de consumo. *In*: VERBICARO, Dennis; ATAÍDE, Camille; ACIOLI, Carlos (coord.). **Provocações contemporâneas no direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 170-176.

101 XAVIER, José Tadeu; RIEMENSCHNEIDER, Patrícia. A vulnerabilidade agravada do consumidor nas situações relacionadas à maternidade. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, jan./fev. 2019, p. 301.

à rede de transmissão possibilita o acesso aos dados. Nesse sentido, o contexto em que o consumidor está inserido é decisivo para disponibilizar informações pessoais, o que indica sua vulnerabilidade situacional.

Assim, observa-se que a vulnerabilidade situacional na disponibilização de dados pessoais é caracterizada pela liberdade mitigada pelas circunstâncias. Os contratos são de adesão, e a negativa impossibilita a utilização do produto e/ou do serviço. Nesse sentido, é fato que se trata de um consentimento viciado pela inexistência da autonomia de vontade do consumidor. Ser vulnerável situacional é ter sua liberdade relativizada pela situação em que está inserido. No caso em comento, não se pode falar em consentimento concreto quando as próprias condições da relação impossibilitam o exercício da autonomia de vontade.

4 A RESPONSABILIZAÇÃO POR USO INDEVIDO DE DADOS PESSOAIS: ASPECTOS GERAIS DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A Lei n.º 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), sancionada no dia 14 de agosto de 2018, com vigência estabelecida a partir de agosto de 2020 – inaugura no país o regime de proteção de dados pessoais. Essa lei – juntamente com a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), o Marco Civil da Internet (Lei n.º 12.965/2014) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078/1990 e Decreto n.º 7.962/2013) e demais legislações – moderniza o conjunto normativo para o tratamento da informação no país.

A LGPD está dividida em 10 capítulos e aplica-se a todos os que realizam o tratamento de dados pessoais, independentemente do meio no território nacional, seja pela coleta, seja pela prestação do produto e/ou serviço no território¹⁰². Tem uma base principiológica específica, podendo-se destacar a finalidade, a adequação, a necessidade e a transparência¹⁰³ como princípios norteadores da autorização da utilização das informações pessoais por meio do consentimento expresso do consumidor¹⁰⁴, por escrito ou por outro meio que comprove a vontade do titular, cabendo, nesse caso, a

102 *Vide* artigo 3.º da Lei n.º 13.709/2018.

103 *Vide* artigo 6.º da Lei n.º 13.709/2018.

104 *Vide* artigo 7.º da Lei n.º 13.709/2018.

inversão do ônus da prova¹⁰⁵.

A finalidade, por exemplo, foi citada em diversos momentos na lei em discussão, como nos artigos 5.º, XII, 6.º, 7.º, § 3.º, 8.º, § 4.º, 9.º, I e V, § 2.º, 10.º, § 1.º, 11.º, I, 15, I, 33, VIII, e 60, II. A principal premissa é vincular o tratamento de dados pessoais ao fim que motivou e justificou a sua coleta, destacando-se que a utilização dos dados pessoais de maneira diversa da finalidade informada ao consumidor será justificativa para amparar a nulidade do consentimento e a responsabilização do agente.

A Lei n.º 13.709/2018 tem como objetivo proteger os direitos fundamentais, como privacidade, honra, intimidade, direito de imagem, dignidade¹⁰⁶, uma vez que a informação ligada a esses direitos fundamentais passou a ser um ativo para o mercado e o governo, inclusive na disposição do poder¹⁰⁷, conforme já visto. A LGPD busca assegurar o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa física, inclusive no ambiente virtual, por entender que a vinculação à finalidade e à necessidade da utilização dos dados pessoais será um reflexo da liberdade e da autonomia da pessoa para autorizar e revogar a utilização de seus dados quando entender necessário¹⁰⁸.

Para Pinheiro¹⁰⁹, a facilidade do acesso a claros dispositivos de comunicação entre o titular das informações e os agentes de tratamento é garantia de que o princípio da boa-fé objetiva está presente em todo o processo.

Conforme o artigo 7.º da LGPD, na hipótese em que o consentimento é requerido e existir mudanças na finalidade para o tratamento de dados pessoais não compatíveis com o consentimento original, o controlador deverá informar previamente o titular sobre tais mudanças, podendo o titular revogar seu consentimento, caso discorde das alterações. De acordo com

105 *Vide* artigo 8.º parágrafo 2, da Lei n.º 13.709/2018.

106 *Vide* artigo 2.º da Lei n.º 13.709/2018.

107 PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentários à Lei n.º 13.709/2018. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 49-50.

108 *Vide* artigos 17 e 18 da Lei n.º 13.709/2018.

109 PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentários à Lei n.º 13.709/2018. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 82.

Pinheiro¹¹⁰, o consentimento deve ser tão fácil de retirar quanto de dar, em razão do respeito ao direito à informação que tal dispositivo legal defende.

Segundo Silva¹¹¹, há na LGPD a dispensa da exigência do consentimento quando os dados obtidos forem manifestamente tornados públicos pelo titular. Nesse sentido, a autora questiona se o critério de qualificação da informação como de interesse público pode ampliar a margem de interpretação, o que fragiliza o consumidor quando exposto aos ditames da sociedade confessional e de compartilhamento.

Por outro lado, considerando ainda o estabelecido nos artigos 20, 21 e 22 da LGPD, o consentimento não deve ser uma maneira de onerar o titular dos dados, em nenhuma hipótese, inclusive quando houver uma relação com decisões sobre a criação dos perfis de consumo, de crédito e de aspectos da personalidade, tanto de forma coletiva quanto individual.

No que diz respeito às novas formas de responsabilização dos agentes de tratamento de dados pessoais, há mister de destacar o caráter solidário entre o controlador e o operador, inclusive na reparação de danos coletivos¹¹², por meio dos legitimados ativos, salvo nas hipóteses de excludentes de responsabilidade caracterizadas no artigo 43 da LGPD.

Vale ainda observar que a irregularidade no uso dos dados está vinculada à segurança da proteção informacional. A adoção de medida de segurança para evitar acessos não autorizados é de essencial importância no trabalho dos agentes. A LGPD estabelece medidas de proteção contra o tratamento inadequado e ilícito dos dados, tendo os agentes o dever de zelar pelos dados, desde a sua concepção até o término do tratamento e sua exclusão, “podendo a autoridade nacional dispor sobre padrões técnicos mínimos, considerando a natureza das informações, as características

110 PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais**: comentários à Lei n.º 13.709/2018. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 67.

111 SILVA, Joseane Suzart Lopes da. A proteção de dados pessoais dos consumidores e a Lei 13.709/2018: em busca da efetividade dos direitos a privacidade, intimidade e autodeterminação. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, jan./fev. 2019, p. 383.

112 *Vide* artigo 42 da Lei n.º 13.709/2018.

específicas do tratamento e o estado atual da tecnologia, especialmente no caso de dados pessoais sensíveis¹¹³. Em caso de incidente de segurança que afete os dados processados, o agente de dados deve informar a autoridade nacional no prazo razoável¹¹⁴.

Quanto à proteção do consumidor inserido nesse ambiente de disponibilização e de acesso aos dados, a LGPD faz clara referência ao Código de Defesa do Consumidor ao afirmar que, para as violações de caráter consumerista, permanecem as regras de responsabilidade atribuídas nesse código¹¹⁵, ou seja, a responsabilidade objetiva, atentando-se para suas excludentes e exceções.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Código de Defesa do Consumidor, por sua natureza analítica, traz regras, princípios positivados e vai além, ao conceituar seus institutos, como as noções de consumidor (individual e coletivo) e fornecedor. Em relação a este último, estabeleceu um rol aberto e exemplificativo no artigo 3º, abrangendo várias atividades e segmentos econômicos.

Quando se analisa o uso indevido de dados pessoais para a publicidade direcionada, observa-se que todos os atores envolvidos na relação podem ser considerados como fornecedores; já aquele que tem seus dados utilizados, mesmo por meio de um contrato supostamente sem ônus, ou como resultado de uma informação espontânea, será considerado consumidor, como observado na seção 2 do presente texto.

113 SILVA, Joseane Suzart Lopes da. A proteção de dados pessoais dos consumidores e a Lei 13.709/2018: em busca da efetividade dos direitos a privacidade, intimidade e autodeterminação. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, jan./fev. 2019, p. 388.

114 Não houve definição de prazo na lei em discussão. Para Silva, “a multicitada Lei não dispõe sobre o prazo para que a dita informação seja prestada, mencionando apenas que será em *lapsus temporis* razoável, a ser fixado pela referida autoridade, mas se considera que deverá ser concretizada com o máximo de urgência possível” (SILVA, Joseane Suzart Lopes da. A proteção de dados pessoais dos consumidores e a Lei 13.709/2018: em busca da efetividade dos direitos a privacidade, intimidade e autodeterminação. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, jan./fev. 2019, p. 389).

115 *Vide* artigo 45 da Lei n.º 13.709/2018.

Caracterizada a relação de consumo e definidos os atores – consumidor e fornecedor –, examinou-se as hipóteses de violação do direito de proteção aos dados no âmbito das relações de consumo e constatou-se que estão sujeitas à responsabilidade objetiva dos agentes, conforme previsto no Código de Defesa do Consumidor e na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Isso se aplica às redes sociais, às plataformas de consumo compartilhado, ao comércio eletrônico e à intensificação do consumo digital na pandemia da COVID-19, em que o fornecimento de dados pessoais é condição para o acesso a produtos e serviços.

O uso das plataformas virtuais pelo consumidor – aparentemente, vantajoso, dinâmico, barato, eficaz, conferindo-lhe supostamente autonomia e domínio sobre a qualidade dos serviços – esconde, na verdade, inúmeros riscos de devastação mercadológica da privacidade e da intimidade, perfis de consumo sendo capturados pelas mais diversas práticas de assédio.

É fato que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais apresenta regras específicas que devem ser analisadas em conjunto com o Código de Defesa do Consumidor, em virtude da aderência ao diálogo das fontes e da crescente mercantilização dos dados pessoais. Não se pode discutir sobre proteção de dados sem observar como o seu uso indevido interfere na fruição plena de alguns direitos básicos do consumidor, como privacidade, intimidade, liberdade de escolha e acesso à informação qualificada.

Como foi visto no tópico 3, o uso e o tratamento abusivo dos dados pessoais do consumidor favoreceu o surgimento de uma nova espécie de vulnerabilidade: a algorítmica, que atrelada às suas congêneres informacional, comportamental e situacional, demonstram a importância da regulação tecno-normativa do ciclo mercadológico nessa nova esfera virtual de poder e dominação.

Na verdade, não se tem a real dimensão dos riscos avindos da confiança excessiva do consumidor nas plataformas eletrônicas, em especial quanto à colheita e destinação de suas informações pessoais, daí porque se revela ingênuo acreditar em autonomia plena da vontade do consumidor ao, inconscientemente, transigir e dispor acerca de sua intimidade e privacidade.

A vinculação da Lei n.º 13.709/2018 aos princípios da boa-fé objetiva, da finalidade e da necessidade decorre da aparente superação da lacuna informativa existente na relação *consumidor-publishers-advertiser*. Mas, e o consentimento? Pode-se falar da prevalência da autonomia de vontade nessa relação? A resposta é negativa.

Por se tratar de uma relação de consumo, a liberdade será relativizada, possibilitando, inclusive, o dirigismo contratual por meio da lei. Em outras palavras, não se pode falar em protagonismo da vontade como principal fonte obrigacional das relações de consumo. Essa vontade, portanto, está subordinada à lei, que, por sua vez, tem sua otimização garantida pelas fontes principiológicas do CDC e pela sua dimensão plural e solidária.

Como se viu, diante da vulnerabilidade algorítmica do consumidor, deverá o Estado, por intermédio dos seus órgãos competentes, garantir a proteção do consumidor. Em uma relação em que coexistem direitos, devem imperar o diálogo, a singularidade e a atuação conjunta dos agentes, tendo o Estado um papel mediador importantíssimo na prevenção e repressão de abusos das grandes plataformas eletrônicas em relação aos direitos da personalidade de seus usuários.

REFERÊNCIAS

BAKER, Stacey Menzel. **Vulnerability and Resilience in Natural Disasters: A Marketing and Public Policy Perspective.** *Journal of Public Policy & Marketing*, [s.l.], v. 28, n. 1, p. 114-123, Spring, 2009.

BARBOSA, Fernanda Nunes. O dano informativo do consumidor na era digital: uma abordagem a partir do reconhecimento do direito do consumidor como direito humano. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 122, p. 203-232, mar./abr. 2019.

BIONI, Bruno Ricardo. **Proteção de dados pessoais: a função e os limites do consentimento.** 2 ed. São Paulo: Forense, 2020.

BRASIL. Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, Suplemento, p. 1, 12

set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, edição extra, p. 1, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 24 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 59, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm. Acesso em: 15 jan. 2020.

FEDERAL TRADE COMMISSION. **Data Brokers: Call for Transparency and Accountability**. Washington, DC, May 2014, p. i. Disponível em: <https://www.ftc.gov/reports/data-brokers-call-transparency-accountability-report-federal-trade-commission-may-2014>. Acesso em: 30 maio 2020.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto. A autodeterminação informativa do consumidor a partir da proteção de dados no âmbito internacional. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 125, p. 167-191, set./out. 2019.

GOMES, Márcia Letícia; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana; BRUM, Amanda Netto. Pelo direito de estar só: o direito à intimidade na era da internet. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE**, 3., 2015, Santa Maria. *Anais* [...]. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2015. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/6-13.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

HAN, Byung-Chul. **No enxame: perspectivas do digital**. Petrópolis: Vozes, 2018.

KONDER, Carlos Nelson de Paula; SOUZA, Amanda Guimarães Cordeiro de. Onerosidade do acesso às redes sociais. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, p. 185-212, jan./fev. 2019.

LACE, Susane. **The glass consumer: life in a surveillance society**. Bristol: Policy Press, 2005.

MAPEAMENTO mostra aumento de consumo de mídia online no brasil durante a quarentena. **G1**. 16 abr. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2020/04/16/mapeamento-mostra-aumenta-consumo-de-midia-online-no-brasil-durante-a-quarentena.ghtml>>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MARQUES, Claudia Lima; KLEE, Antonia Espíndola. Os direitos do consumidor e a regulamentação do uso da internet no Brasil: convergência no direito às informações claras e completas nos contratos de prestação de serviços de internet. *In*: LEITE, George Salomão; LEMOS, Ronaldo (coord.). **Marco Civil da Internet**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 469-517.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de; CARVALHO, Diógenes Faria de. Vulnerabilidade comportamental do consumidor: porque é preciso proteger a pessoa superendividada. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 25, v. 104, p. 181-201, mar./abr. 2016.

PINHEIRO, Patrícia Peck. **Proteção de dados pessoais: comentários à Lei n.º 13.709/2018**. São Paulo: Saraiva, 2019.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; ANDRADE, Sinara Lacerda. A obsolescência programada e psicológica como forma de biopoder: perspectivas jurídicas do consumismo. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 1771-1786, 2016.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. A proteção de dados pessoais dos consumidores e a Lei 13.709/2018: em busca da efetividade dos direitos a privacidade, intimidade e autodeterminação. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, p. 367-418, jan./fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Directiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005. Relativa às práticas comerciais desleais das empresas. **Jornal Oficial da União Europeia**, ano 48, L 149, p. 22-39. 11 jun. 2005. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0029&from=EL>. Acesso em: 15 jan. 2020.

VERBICARO, Dennis; MARTINS, Ana Paula Pereira. A contratação eletrônica de aplicativos virtuais no Brasil e a nova dimensão da privacidade do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 27, v. 116, p. 369-391, mar./abr. 2018.

VERBICARO, Dennis; RODRIGUES, Lays; ATAÍDE, Camille. Desvendando a vulnerabilidade comportamental do consumidor: uma análise jurídico-psicológico do assédio de consumo. *In*: VERBICARO, Dennis; ATAÍDE, Camille; ACIOLI, Carlos (coord.). **Provocações contemporâneas no direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 167-204.

VERBICARO, Dennis; VERBICARO, Loiane da Ponte Souza Prado. A indústria cultural e o caráter fictício da individualidade na definição de consumidor-comunidade global. **Revista Jurídica Cesumar**, Maringá, v. 17, n. 1, p.107-131, jan./abr. 2017.

VERBICARO, Dennis; VIEIRA, Janaina do Nascimento. A hipervulnerabilidade do turista e a responsabilidade das plataformas digitais: uma análise a partir da perspectiva da economia colaborativa. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 29, v. 127, p. 305-330, jan./fev. 2020.

WARREN, Samuel D.; BRANDEIS, Louis D. The Right to Privacy. **Harvard Law Review**, Cambridge, MA, v. 4, n. 5, p. 193-220, Dec. 1890.

XAVIER, José Tadeu; RIEMENSCHNEIDER, Patrícia. A vulnerabilidade agravada do consumidor nas situações relacionadas à maternidade. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, ano 28, v. 121, p. 277-322, jan./fev. 2019.

Tecnologia blockchain: possibilidades e desafios para o Ministério Público

Flávia Valéria Nava Silva^{116*}

Resumo: Este capítulo investiga a inovação causada pelo uso da tecnologia *blockchain* que, como um livro de registro distribuído, não se restringe aos criptoativos. O uso e desenvolvimento dessa tecnologia possibilita sua aplicação em diversas áreas, inclusive no setor público, o que exige do Ministério Público o conhecimento do seu funcionamento e suas múltiplas possibilidades, desde a aplicação dentro da instituição até os possíveis impactos sociais em diversos ramos do direito. A tecnologia *blockchain* permitiu, ainda, o desenvolvimento e utilização dos *smarts contracts*, *NFT's* e *tokens*, no movimento chamado *tokenização* de diversos produtos, como imóveis, impactando os registros públicos. Por sua vez, o TCU (Tribunal de Contas da União) vem conduzindo os estudos no setor público culminando com a criação, em 30 de maio de 2022, da RBB (Rede Blockchain Brasil), além de catalogar as diversas experiências no setor público brasileiro da utilização da tecnologia *blockchain* e DLT, auxiliando a transformação digital do setor público brasileiro. O Ministério Público precisa estar atento para toda essa transformação digital causada pela tecnologia *blockchain*.

Palavras-chave: tecnologia; *blockchain*; inovação; Ministério Público; cidadania digital.

Abstract: This chapter investigates the innovation caused by the use of blockchain technology which, as a distributed ledger book, is not restricted to crypto-assets, allowing its application in several areas, including the public sector. This use requires the Public Prosecutor's Office to know its operation, functions and multiple possibilities, from the application within the institution to the possible social impacts in various branches of law. The use of blockchain technology allowed the development and use of smart contracts, NFT's and tokens, in a movement called tokenization which impacted public records in various products like in real state, for

116* Pós-graduada em Direitos Difusos, Coletivos e Gestão fiscal (ESMP/MPMA), Pós-graduada em Gestão e Governança em Ministério Público (ESMP/MPMA), Certificada pela Unic em *digital currencies*, Mestranda em "*Blockchain and Cryptocurrencies*" pela *University of Nicosia (Unic)* - departamento *Institute for the future*. Promotora de Justiça do Estado do Maranhão.

example. The initial studies in the public sector were conducted by the TCU (Federal Court of Accounts) culminating in the creation of the RBB (Brazilian Blockchain network) on May 30, which besides cataloguing the use of the Blockchain or DLT technology in the Brazilian public sector has been helping its digital transformation.

Keywords: technology; innovation; Public Prosecutor's Office; digital citizenship

1 INTRODUÇÃO

A sociedade humana está passando por uma intensa transformação digital, convergindo para um ponto de mutação, pela junção de tecnologias disruptivas como a *blockchain*, *IoT* (internet das coisas), inteligência artificial, e seus desdobramentos como criptoativos, *smart contracts* (contratos inteligentes), *DeFi* (finanças descentralizadas), o que requer dos Órgãos Públicos e do Ministério Público, fiscal da ordem constitucional e democrática, conhecimentos para acompanhar as transformações tecnológicas e seus impactos na sociedade.

No artigo “Construindo um MP para o futuro: transformações necessárias para atender uma sociedade complexa”, abordei os aspectos de gestão e governança, para preparar o Ministério Público para o presente e para as décadas vindouras, desde o orçamento, passando pela reestruturação da TI e do seu setor de comunicação, numa verdadeira mudança de cultura institucional e de visão administrativa, ante a aceleração digital na qual a sociedade encontra-se imersa, desafiando a atuação ministerial.

Redes sociais; realidades mistas; web 3.0; metaverso; neurodireitos; projetos para uso de inteligência artificial no judiciário, como o projeto Victor do STF; a necessidade da regulamentação de inteligência artificial; o risco das armas autônomas; as *deepfakes*, e todo o impacto dos processos de desinformação para a sociedade e seus usos nos processos eleitorais; a atuação das *bigtechs* e seus impactos; a proteção da infância e juventude desde a existência de *influencers* mirins, até os riscos causados pela tecnologia insurgente; a persecução criminal frente aos crimes digitais; a necessidade da proteção de dados e aprimoramento da LGPD são apenas alguns exemplos dos desafios a serem enfrentados pelo Ministério Público Brasileiro nessa era tecnológica.

Nesse cenário altamente inovador e tecnológico, merecendo cada um desses itens, um artigo próprio, escolhi abordar, no presente artigo, o impacto disruptivo causado pela tecnologia *blockchain*, suas possibilidades e desafios para o setor público, e consequentemente para o Ministério Público.

O conhecimento da tecnologia *blockchain*, pela qual é possível a existência de tokens e criptoativos, é fundamental para entender o mecanismo para as investigações ministeriais de lavagem de dinheiro, pautados em criptoativos. Sem olvidar os *smarts contracts* (contratos inteligentes) e as possibilidades de uso em *DeFi* (finanças descentralizadas), além do avanço na construção da CBDC (*Central Bank Digital Currency*) brasileira com o desenvolvimento cada vez mais próximo do real digital, tornando o conhecimento da tecnologia *blockchain* e das DLT's (*distributed ledger technology*) indispensável, ante seus impactos em toda a coletividade. Devido à extensão e complexidade, esses tópicos serão objeto de artigo posterior.

Nesse sentido, aprofundar o conhecimento da tecnologia *blockchain*, seus possíveis usos, impactos e intersecções, se torna, cada vez mais fundamental para toda a instituição pública, que mais cedo ou mais tarde, deverá fazer uso interno, com possibilidade de interligar os diversos setores em interoperabilidade.

A tecnologia *blockchain*, no caso do Ministério Público, torna possível a preservação dos arquivos ministeriais de forma segura, construindo uma cadeia de custódia efetiva tanto para as atividades internas como os setores de RH e finanças, quanto para a preservação das investigações e coleta de provas, entre muitas outras possibilidades para a utilização da tecnologia *blockchain*.

As incubadoras (laboratórios) de inovação ministerial podem auxiliar nesse processo, identificando e mapeando os pontos nos quais o uso da tecnologia *blockchain* seria indicado institucionalmente, além de fomentar os grupos de pesquisas, juntamente com os centros de capacitação e escolas de MP, como ponto de convergência para que membros possam atuar nas diversas áreas que começam a ser impactadas pelo uso da tecnologia *blockchain*: como sistema financeiro, saúde, cidadania (identificação digital), registro público (sistema de cartórios, com

impactos no registro imobiliário), ambiental (tokenização de créditos de carbono), e tantas outras extensões, a ponto de ser difícil identificar o que não será impactado pela tecnologia *blockchain*, com diversas consequências sociais e jurídicas.

Nesse sentido, o próprio TCU vem construindo informações e grupo de estudos para uso da tecnologia *blockchain* pelo setor público brasileiro que culminou no lançamento da Rede *Blockchain* Brasil (RBB) em parceria com o BNDES, no dia 30 de maio de 2021.

Com a tecnologia *blockchain*, a terminologia e institutos jurídicos já estão precisando de novos conceitos e definições, para esclarecer a natureza jurídica dos tokens, criptoativos, permuta de propriedade imóvel por token, e tantos outros, como ficou claro a partir do Provimento n. 38/21 CGJ/TJRS que regulamentou “a lavratura de escrituras públicas de permuta de bens imóveis com contrapartida de tokens/criptoativos e o respectivo registro imobiliário pelos Serviços Notariais e de Registro do Rio Grande do Sul”.

Destaque-se que o objetivo neste capítulo é abordar o impacto da tecnologia *blockchain*, suas possibilidades e desafios para o setor público e alguns dos impactos iniciais para o Ministério Público e para atender a esta questão, trabalhou-se a partir de uma pesquisa bibliográfica, com abordagem teórica e exploração das hipóteses, com descrição do conhecimento já produzido.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO SETOR PÚBLICO NO BRASIL

O sistema de justiça está sendo desafiado com o avanço da transformação digital da sociedade e o impacto causado pela tecnologia, o que inclui o Ministério Público, que deve promover sua transformação digital e se preparar para atuar nas demandas oriundas dessa sociedade tecnológica e veloz, de acordo com a Portaria nº 05/22 do CNMP, de 3 de dezembro de 2021, ao instituir o “Projeto de Governança de Dados e Transformação Digital no Ministério Público”, tornando clara a necessidade da mudança de cultura institucional para abrigar em seus processos a transformação digital ministerial.

Deve-se ressaltar que o processo de transformação digital do governo e do serviço público brasileiro está em andamento, tendo

sido estabelecidos os princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, pela Lei nº 14129/2021, em suas três esferas (União, Estados e Municípios). Ponto que merece destaque é a completa ausência nessa lei de qualquer projeto para implementação de políticas públicas que venham a garantir a inclusão digital de todos os brasileiros, e eliminar atuais índices de exclusão digital, como forma de garantir a cidadania digital, ante a previsão de acesso aos serviços públicos serem feitos no governo digital por meio das plataformas estabelecidas pelo art. 3º, II e XXIII¹¹⁷ da citada lei. Nesse ponto, a atuação ministerial precisa ser cada vez mais incisiva para efetivamente garantir a inclusão e cidadania digital dos brasileiros.

Muitos dos serviços a serem oferecidos nessas plataformas utilizarão a tecnologia *blockchain*.

Esse movimento de transformação digital já é sentido inclusive nos diversos concursos públicos que passaram a exigir o conhecimento de *blockchain* e criptoativos, demonstrando que o tema nunca foi restrito aos setores de tecnologia da informação, mas sim de interesse multidisciplinar, especialmente do direito, ante os impactos causados na sociedade. Nesse ponto, o Judiciário, além de todo processo para implementação dos laboratórios de inovação, bem como estudos para uso de inteligência artificial, aprovou a Resolução nº 423, de 05/10/2021 do CNJ¹¹⁸ que acrescentou disciplinas humanísticas às provas para ingresso na magistratura, entre elas Direito Digital.

117. Art. 3º. II - a disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos, observadas as restrições legalmente previstas e sem prejuízo, quando indispensável, da prestação de caráter presencial; (...)

XXIII - a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados, por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade, resguardado o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), com vistas, especialmente, à formulação de políticas públicas, de pesquisas científicas, de geração de negócios e de controle social.

118. 1 – A 4ª Revolução industrial. Transformação Digital no Poder Judiciário. Tecnologia no contexto jurídico. Automação do processo. Inteligência Artificial e Direito. Audiências virtuais. Cortes remotas. Ciência de dados e Jurimetria. Resoluções do CNJ sobre inovações tecnológicas no Judiciário. 2 – Persecução Penal e novas tecnologias. Crimes virtuais e cibersegurança. Deepweb e Darkweb. Provas digitais. Criptomoedas e Lavagem de dinheiro. 3 – Noções gerais de contratos inteligentes, Blockchain e Algoritmos. 4 – LGPD e proteção de dados pessoais.

Conclui-se que muito dos avanços tecnológicos da sociedade passa pela tecnologia *blockchain*, impactando de forma disruptiva diversos setores e o próprio setor público.

3 BLOCKCHAIN

3.1 CONCEITO

Na obra “Blockchain no setor público: guia de conceitos e usos potenciais” elaborado pela ENCCLA (estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro), o conceito de *blockchain* é expresso como:

Uma estrutura de dados que armazena transações organizadas em blocos, os quais são encadeados sequencialmente, servindo como um sistema de registros distribuído pelos “nós” da rede. Cada bloco é dividido em duas partes: cabeçalho e dados. O cabeçalho consiste em um número único que referencia um bloco, seu horário de criação e possui uma indicação para o hash (algo similar a uma “impressão digital”, legível por uma sequência única de letras e números) do bloco anterior, além do hash próprio do bloco. Os dados geralmente incluem uma lista de transações válidas e os endereços das partes, de modo que é possível associar uma transação às partes envolvidas (origem e destino) (ENCCLA, 2020 p. 5).

Considera-se que a tecnologia *blockchain* é conhecida por ser um de livro registro distribuído, significando dizer que as transações são encadeadas (blocos) de forma permanente e imutável.

Em linhas bem gerais, pode-se dizer que ao ser criada uma transação, esta é encaminhada para toda a rede P2P, e após aprovação da transação pelos nodes (‘nós’) validadores, ela é completada e passa a fazer parte do livro razão distribuído, o que equivale a dizer que é inserida na *blockchain*. O TCU elaborou um quadro simplificado para esclarecer esse funcionamento:

Figura 1.¹¹⁹ Quadro explicativo do funcionamento da blockchain elaborado pelo TCU.



Fonte: Figura 1 – Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/EC/61/84/43/B09747103F684747E18818A8/SEFTI%20-%20Blockchain%20GERAL-08.png>. Acesso em: 11 jun. 2022.

Entende-se que toda *blockchain* é uma DLT, mas nem toda DLT é uma *blockchain*. Uma DLT também é um registro distribuído, formado por nós, que empregam diferentes processos de consenso para validade de uma informação, podendo os arquivos serem visualizados pelos usuários credenciados, mas sem servidor central de armazenamento. A *blockchain* encadeia suas transações validadas em blocos e cada bloco é protegido por criptografia, chegando a informação, após validada, ao mesmo tempo em todos os pontos (nodes da rede).

2.2 CARACTERÍSTICAS E ESPÉCIES

Importante destacar que não existe apenas um único modelo de *blockchain*, ou que todas sigam exatamente as características da *blockchain* do bitcoin, uma vez que já estão catalogadas, atualmente, mais de 860 *blockchains* com diferenças significativas entre si.

Após ter sido lançado o *white paper* do bitcoin (conjunto de informações que descrevem o que é o bitcoin e a sua *blockchain*) por Satoshi Nakamoto, o êxito da *blockchain* do bitcoin é devido às suas

119 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/EC/61/84/43/B09747103F684747E18818A8/SEFTI%20-%20Blockchain%20GERAL-08.png>. Acesso em: 11 jun. 2022.

características que conferem segurança ao sistema da rede, assim elencadas: pública - qualquer pessoa pode verificar as transações e o que está acontecendo na rede; aberta – pode sair e entrar a qualquer hora na rede; ponta a ponta (peer-to-peer) – transações são enviadas de uma pessoa a outra sem necessidade de uma autoridade central; distribuída – armazenamento e validação são feitos pelos participantes; segura e imutável – o que foi escrito não pode ser apagado ou mudado, desde que 50% + 1 dos nodes sejam íntegros; não precisa de permissão; sem fronteiras – independe de país, nacionalidade ou língua; resistente à censura – ninguém pode impedir uma transação desde que respeitadas as regras de consenso; neutra – não há condições para as pessoas realizarem transações.

Além da *blockchain* do Bitcoin que é essencialmente pública, aberta e não permissionada (não precisa de permissão), podendo qualquer pessoa participar e ter acesso às informações, deve-se mencionar que existem outras *blockchains*: I) igualmente públicas, abertas e não permissionadas como a Litecoin (2011), Ethereum (2015) – é na rede ethereum que roda atualmente a maioria dos atuais contratos inteligentes (*smart contracts*), BNB Chain; II) públicas, abertas e permissionadas, significando dizer que não é todo mundo que pode interagir com a plataforma, devendo ter uma permissão para agir, adicionando camadas de segurança para restringir o acesso apenas a autorizados, apontando quem pode ter um nó e quem pode validar novas transações, além de apontar quem pode introduzir mudanças na rede/sistema. Como exemplo, pode-se citar a Ripple (2012); III) privadas – apenas contas aprovadas podem funcionar como nodes para aprovação de transações. Exemplos: Hyperledger, Corda; IV) híbridas – combina elementos das *blockchains* públicas e privadas, tendo por exemplo, a Dragonchain e a IOTA.

2.3 TECNOLOGIA BLOCKCHAIN E SETOR PÚBLICO

O TCU (Tribunal de Contas da União) publicou o Acórdão nº 1613/2020 Plenário (sessão realizada em 24/06/20), pontuando o uso e cautelas da utilização da tecnologia *blockchain* no serviço público no Brasil, fruto do Processo nº 031.044/2019-0 mantido em sigilo, que só foi levantado na publicação do Acórdão, como se verifica das determinações contidas no seu texto, que encaminhou

para conhecimento à CGU e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para avaliarem a conveniência e oportunidade da adoção de medidas nas suas áreas de atuação, em decorrência dos aspectos da nova tecnologia que possam afetar a atividade de fiscalização. Determinou, ainda, o encaminhamento para a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que, caso identifiquem órgãos e entidades sob sua supervisão que considerem o uso da tecnologia *Blockchain*/DLT, informe-os devendo atentar para:

9.3.1 a necessidade de realizar um estudo de viabilidade sobre a utilização das tecnologias blockchain e Distributed Ledger Technology (DLT), considerando os recursos humanos disponíveis e os requisitos de negócio da organização, se for o caso, inicialmente com a condução de um projeto-piloto para validação do caso de uso, com o intuito de verificar a real necessidade de se utilizar uma solução desse tipo, podendo ser aplicados, por exemplo, o modelo de árvore de decisão e o modelo canvas, apresentados no presente Levantamento, para auxiliar o referido estudo;

9.3.2. os desafios, riscos, oportunidades e fatores críticos de sucesso das tecnologias blockchain e Distributed Ledger Technology (DLT) identificados no presente Levantamento;

9.3.3. a necessidade de incluir medidas anticorrupção e pró-transparência, ainda na fase de desenho da solução blockchain pretendida, considerando o potencial da tecnologia para favorecer a abertura de dados e reduzir fraudes e desvios;

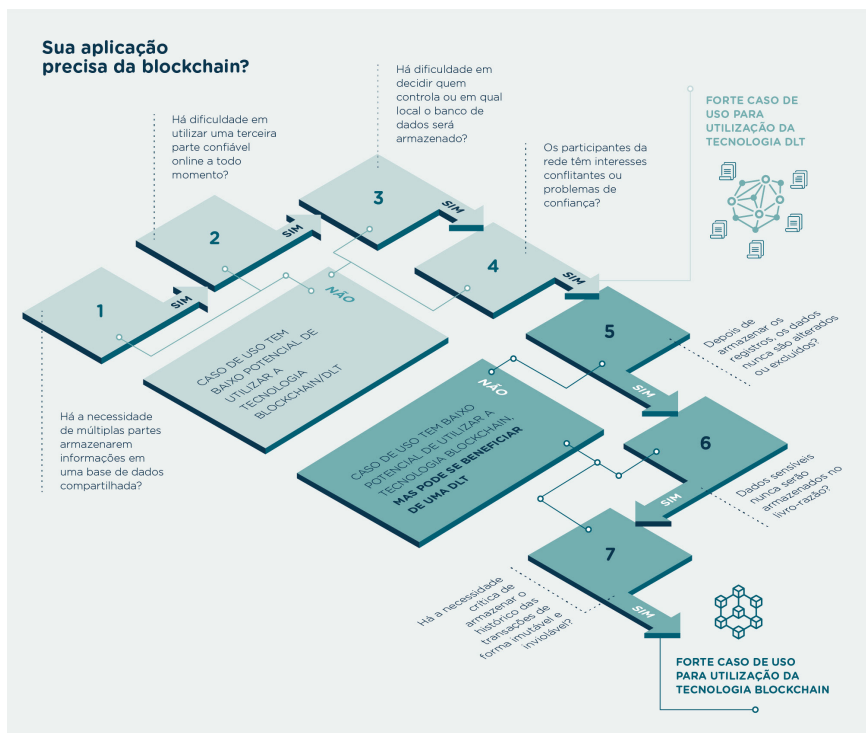
Nesse sentido, se iniciou no setor público brasileiro estudos e pesquisas sobre a tecnologia *blockchain* inclusive para iniciar o mapeamento dos setores e processos que se beneficiariam com essa tecnologia. Em linhas gerais, pode-se dizer que todo processo de uma instituição pública que precisa de múltiplas partes armazenando informações, com uma terceira parte de confiança, sem se saber quem deva controlar ou o local em que o banco de dados será armazenado, e, ainda, que os interesses

dos participantes possam ser conflitantes ou não tenham confiança entre si, com possibilidade de armazenamento de dados sensíveis, apontam para a indicação de uso de uma DLT.

Já no caso da necessidade de todos os itens acima conjugados, com exceção de dados sensíveis, que nunca devem ser armazenados de forma imutável e com acesso por toda a rede, ao mesmo tempo, pode-se dizer que é indicativo de uso de uma *blockchain*.

Esse passo a passo é bem ilustrado na figura abaixo, também proposta pelo TCU:

Figura 2¹²⁰. Diagrama elaborado pelo TCU da análise de necessidade de *blockchain* na instituição pública.



Fonte: Figura 2 - Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-estudo-inovador-sobre-a-tecnologia-blockchain-e-elabora-guia-para-orientar-os-gestores.htm>. Acesso em 11 jun. 2022.

120 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-estudo-inovador-sobre-a-tecnologia-blockchain-e-elabora-guia-para-orientar-os-gestores.htm>. Acesso em: 11 jun. 2022.

Como se percebe, o TCU adiantou os estudos para o setor público brasileiro, colocando-se vários passos à frente das demais instituições públicas. Em 30 de maio de 2022, juntamente com o BNDES, lançou a Rede Blockchain Brasil (RBB), a rede conta com a participação de entidades públicas e privadas, e, também, de universidades, objetivando maior segurança para os contratos e atos administrativos, além de possibilitar a interoperabilidade nas esferas de governo, no combate à fraude e à corrupção, com otimização dos serviços digitais prestados ao cidadão, constituindo-se, assim, em um passo importante para a transformação do setor público brasileiro com possibilidades de fiscalização dos recursos públicos de forma mais efetiva, possibilitando o percurso do dinheiro público.

Entende-se que é fundamental a participação do controle social e do Ministério Público a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de fiscalização da ordem jurídica e, portanto, do regime democrático. Destaque-se que o Ministério Público não participou desses estudos anteriores e nem da construção da RBB.

A escolha do tipo de *blockchain*, ao que tudo indica recaiu na *hyperledger Besu 2.0*. que aplica como prova de consenso a prova de autoridade (PoA). Nesse sentido, como visto na classificação das *blockchains* seria uma *blockchain* privada e apenas contas aprovadas como validadores poderiam efetivamente aprovar transações e bloqueios, revezando se para criar o próximo bloco, mas antes de inserir na cadeia, necessita de uma maioria de mais de 66% dos validadores assinando o bloco.

Nesse sentido é importante acompanhar como efetivamente será o sistema de governança dessa plataforma para que seja imune a transição de governos ou responsáveis pelo sistema de segurança escolhido, em outras palavras, quem efetivamente terá o controle desses nós validadores.

Considera-se que a escolha da *blockchain* para uso no setor público precisa de características específicas que resguardecam a autoridade custodiante. Afinal, os dados inseridos, devem estar protegidos e imunes a transições de governos e chefias, ainda mais se tratando de uma *blockchain* privada.

Ao lado da RBB, diversos projetos estão atualmente em

andamento pelo governo federal, como restou catalogado pela obra elaborada pelo TCU: “Aplicações blockchain no setor público do Brasil”, possuindo iniciativas desde o setor financeiro, passando pela área da saúde, além de proposições para os contratos públicos. Importante relacionar alguns exemplos para conhecimento, como o Bconnect (Receita Federal do Brasil e serviço federal de processamento de dados) - proposta de conectar a troca de dados e informações pelos países do Mercosul. Usa a Hyperledger; e, o bCPF e bCNPJ (Receita Federal do Brasil e empresa de tecnologia e informações da previdência) – O primeiro órgão a aderir ao bCPF foi o Conselho da Justiça Federal (CJF), no final de 2018. Outros órgãos já participam como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O principal serviço público provido pelos projetos bCPF/bCNPJ é o compartilhamento das bases de dados CPF e CNPJ por meio do paradigma *peer-to-peer*, que permitiu criar um modelo federativo de compartilhamento de dados. Foi reportada a redução em 98% do custo de propagação da base CPF (de R\$ 20.000,00 para R\$ 500,00), em relação à solução antiga. Usa a rede Ethereum, com contratos inteligentes (*smart contracts*) escritos na linguagem padrão da plataforma (Solidity). Há planos para migrar a plataforma para Hyperledger.

Para conhecimento das demais propostas em andamento no setor público brasileiro, importante a leitura do rol exemplificativo na figura 3¹²¹, que condensa algumas informações dos atuais projetos em andamento.



3 ALGUNS EXEMPLOS DE CASOS JUDICIAIS

Importante destacar que a existência das criptomoedas e tokens tem por base uma *blockchain*, como, por exemplo, a criptomoeda ether (eth) que é o token nativo da *blockchain* da ethereum. Nesse sentido, os processos judiciais envolvendo criptoativos já começaram a chegarem aos tribunais. Alguns referentes a empresas negociadoras de criptoativos, que em verdade ofereciam serviços que poderiam ser enquadrados, em tese, como pirâmide financeira como por exemplo nos autos do pedido de Busca e Apreensão Criminal nº 5004543-34.2019.4.02.5001/ES.

121 Disponível em: <https://www.flaviavaleria.com.br/post/tecnologia-blockchain-e-o-setor-publico-brasileiro>. Acesso em: 13 de jun. 2022.

Outras investigações em andamento referem-se à persecução penal da lavagem de ativos, envolvendo criptoativos, o que torna o conhecimento da tecnologia blockchain indispensável para esse tipo de atuação.

Importante destacar que os casos enfrentados pela justiça não estão restritos aos processos criminais, já impactando os processos cíveis de família e sucessão, em especial os casos referentes a ocultação de bens (no inventário/partilha/divórcio), com indicativos da existência de criptoativos.

Sem o conhecimento específico sobre o funcionamento da tecnologia *blockchain*, os criptoativos, as *exchanges* (nacionais e estrangeiras), a custódia de ativos em carteiras (*wallet's*) corre-se o risco de conceder decisões ou elaborar manifestações absolutamente inexequíveis, como por exemplo a decisão judicial para que o BITCOIN.org¹²² declarasse quantos bitcoins o requerido nos autos de divórcio possuía.

Figura 4. Notícia sobre determinação da justiça para o bitcoin.org informar dados de bitcoins para autos de divórcio.



Importante acrescentar todos os processos judiciais de recuperação de ativos ou mesmo execução, em qualquer juízo, o que inclui o trabalhista, cujo alvo é detentor de criptoativos. As nuances da custódia desse tipo de ativos requerem dos operadores do direito o conhecimento necessário para a atuação, desde o domínio do funcionamento da tecnologia *blockchain*.

3.1 CARTÓRIOS: PROVIMENTO Nº 038/2021 – CORREGEDORIA DE JUSTIÇA DO TJRS

Com a tecnologia *blockchain* surge a possibilidade de inovar os serviços cartorários, seja para a guarda das informações até então efetuadas em livros, ainda que no formato digital, seja na consulta de certidões e registros imobiliários. Será que em algum momento os tribunais de justiça deliberarão pelo fornecimento dos serviços de cartórios, permanecendo os TJ's como autoridades custodiantes, utilizando-se da tecnologia *blockchain*, mas sem a necessidade dos cartórios e serventuários como conhecemos hoje?

122 Disponível em: <https://livecoins.com.br/justica-expede-oficio-a-bitcoin-org-em-processo-de-divorcio/>. Acesso em: 14 jun. 2022.

Tecnologia para isso já existe, basta tão somente uma decisão de governança dentro da estrutura judicial.

Para além dessa possibilidade de mudança de paradigma, os cartórios também têm sido demandados para a permissão do registro da “tokenização de imóveis”. Neste último ponto, a Corregedoria do TJRS, pelo PROVIMENTO Nº 038/2021 – CGJ regulamentou a lavratura de escrituras públicas de permuta de bens imóveis com contrapartida de tokens/criptoativos e o respectivo registro imobiliário pelos Serviços Notariais e de Registro do Rio Grande do Sul, como se observa dos dispositivos do provimento:

Art. 1º - Os Tabeliães de Notas apenas lavrarão escrituras públicas de permuta de bens imóveis com contrapartida de tokens/criptoativos mediante as seguintes condições cumulativas:

I - declaração das partes de que reconhecem o conteúdo econômico dos tokens/criptoativos objeto da permuta, especificando no título o seu valor;

II - declaração das partes de que o conteúdo dos tokens/criptoativos envolvidos na permuta não representa direitos sobre o próprio imóvel permutado, seja no momento da permuta ou logo após, como conclusão do negócio jurídico representado no ato;

III - que o valor declarado para os tokens/criptoativos guarde razoável equivalência econômica em relação à avaliação do imóvel permutado;

IV - que os tokens/criptoativos envolvidos na permuta não tenham denominação ou endereço (link) de registro em blockchain que deem a entender que seu conteúdo se refira aos direitos de propriedade sobre o imóvel permutado (destaque nosso).

Em outras palavras, a corregedoria do TJRS regulamentou uma espécie de “tokenização de imóveis”, que em linhas gerais pode ser traduzida como o fracionamento da unidade imóvel para permuta (termo usado no provimento do TJRS, que não acolheu a terminologia venda) dessas frações por ativos digitais. Chama a atenção o inciso III do provimento que atribuiu responsabilidade ao cartório de averiguar se o valor declarado para os tokens/criptoativos guardem razoável equivalência econômica em relação à avaliação do imóvel permutado.

Entende-se que, para cumprir esta tarefa, o responsável por essa atividade no cartório deverá: I) Conhecer muito bem todo o mercado de criptoativos, especialmente o “*marketcap*” de todos os criptoativos existentes; II) Os riscos na tarefa do item 1, já que atualmente o mercado de criptoativos conta com mais de 8.000 modalidades entre tokens e criptoativos, impossibilitando o conhecimento aprofundado de todos eles, em termos de projeto e fundamentos; III) Qual referência de preço será usada pelo serventário do cartório, ante a volatilidade do mercado cripto? IV) Em razão da volatilidade, em qual momento será feita a avaliação da permuta? Da assinatura do contrato de permuta ou no momento da lavratura da escritura? Todos esses requisitos, tornam a atividade cartorária bastante arriscada, ainda mais ante a ausência de uma regulamentação própria.

Em alguns países que permitem essa modalidade, chamada de *asset token*, a regulamentação determina que a empresa responsável pela oferta dos serviços seja proprietária do imóvel e que as transações ocorram em plataformas específicas e em condições estipuladas, o que inclui tokens específicos e ligados a empresa, sem as quais não haverá autorização para a oferta desse tipo de “serviços”.

Como se pode constatar, a regulamentação brasileira ainda tem uma longa estrada pela frente.

4 USOS POSSÍVEIS DA TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN* PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Apesar dos avanços dos estudos realizados pelo TCU, os órgãos e instituições públicas não avançaram no mesmo ritmo, entre os quais o Ministério Público, que apenas em dezembro de 2021 instituiu pela Portaria nº 05/22 (CNMP) o “Projeto de Governança de Dados e Transformação Digital no Ministério Público”.

Considera-se que a incubadora (laboratório) de inovação ministerial seria o órgão ideal dentro da estrutura do Ministério Público para identificar os pontos em que o uso da tecnologia *blockchain* faria o diferencial inovador.

Uma dessas possibilidades de utilização dessa tecnologia no Ministério Público a ser considerada internamente é o setor

de Recursos Humanos, o que permitiria o cadastro de todos os membros e servidores (concursados, comissionados, terceirizados), armazenando os dados e com isso, facilmente cruzando as informações, como ingresso, verificação de identidade, portarias (vedada a expedição concomitante), pagamento de servidores.

Do ponto de vista procedimental, um dos usos possíveis, por exemplo, seria a possibilidade de construção, via *blockchain* de uma cadeia de custódia de provas de investigações ministeriais, dando a segurança de que não pereceriam ao longo do tempo, muito menos com riscos de ataques físicos ou digitais que viesse a comprometer a custódia dessas provas.

Isso sem falar do domínio e manejo do conhecimento da tecnologia *blockchain* para fins de rastreamento e investigações nos casos de lavagem de dinheiro e até mesmo a identificação de empresas utilizando criptoativos em esquemas típicos de pirâmide.

Nesse sentido, o Ministério Público do Distrito Federal instituiu a 1ª Unidade Especial de Criptoativos (Crypto) no Brasil, em junho de 2022. (Figura 5¹²³)



Outras unidades certamente deverão surgir nos demais Ministérios Públicos no Brasil, ante o impacto atualmente causado pela adoção dos criptoativos pelos brasileiros e usos a que já são destinados.

4.1 TOKENIZAÇÃO DOS CRÉDITOS DE CARBONO

O fenômeno da tokenização está presente em diversos modelos de negócios e além da tokenização de ativos imobiliários importante ter atenção com a tokenização dos créditos de carbono.

O debate climático está presente nas pautas mundiais, sendo a redução da emissão de carbono uma meta presente na pauta de diversos líderes mundiais, o que exige adequação de vários setores produtivos, para alcançar os índices estabelecidos para 2030.

Nesse sentido algumas startups estão promovendo serviços ligados ao fornecimento de crédito de carbono por meio de tokens.

123 Disponível em: <<https://www.tecmundo.com.br/mercado/239871-ministerio-publico-df-cria-unidade-especializada-criptomoedas.htm>>. Acesso em 16 de jun. 2022.

Esse modelo de negócio dessas startups parcela o equivalente a uma determinada área verde, transformando aquela unidade fracionada em tokens, e, assim, podem negociar esses tokens para empresas nacionais e, em especial estrangeiras, cumprirem suas exigências regulamentares quanto à emissão de carbono.

O Brasil já lançou o seu primeiro token de crédito de carbono como se verifica na figura 6¹²⁴:



Essa categoria entra na classe dos REFI (finanças regenerativas), subespécie das finanças descentralizadas (DeFi), ligados, entre outros aos projetos de tokenização dos créditos de carbono.

Como fiscalizar essas startups e as consequências desse modelo de negócio oferecido? No caso do registro imobiliário da área tokenização recair sobre área degradada, ou não cumprir os requisitos necessários para evitar o duplo gasto, e permitir que duas ou mais empresas compensem carbono, utilizando a mesma área tokenizada? Os órgãos encarregados da fiscalização devem estar bastante atentos e saber o funcionamento de uma *blockchain* e seus tokens, para identificação da modalidade adotada e características pertinentes, sob pena de não conseguirem efetivamente exercerem a atribuição de defesa do meio ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tecnologia *blockchain* permite uma disrupção sem precedentes não só para a esfera privada e nem somente para o setor financeiro, mas também possibilitando diversas aplicações no setor público, trazendo novos paradigmas.

Outra evidência do estudo teórico, foi o uso da tecnologia *blockchain*, para além dos criptoativos, sendo apontado pelo próprio TCU uma vasta possibilidade de uso no setor público, como identificação digital, sistema de saúde, registro de operações com transferência de recursos públicos, conferindo a possibilidade de maior transparência no caminho a ser percorrido pelo dinheiro público, além de alguns projetos em andamento como: diário de bordo digital (ANAC), sistema alternativo para liquidação de

124 Disponível em <<https://www.digitalmoneyinforme.com.br/brasil-lanca-lo-token-de-credito-carbono-do-mundo/>>. Acesso em 16 de jun 2022.

transações e de contingência para sistema de transferência de reserva (BACEN), BNDES token (BNDES), rede blockchain brasil (TCU e BNDES), rede nacional e data saúde (MS), B-CPF e B-CNPJ (receita federal).

Entende-se que a tecnologia *blockchain* possibilita, por um lado, o rastreo das transferências públicas; e, por outro, a própria existência de criptoativos, e sua natureza *peer-to peer*, bem com a valorização de NFT's pode se constituir numa porta para a lavagem de dinheiro, e pagamento de atividades ilícitas.

Considera-se que o uso da tecnologia *blockchain* impacta diversos setores da sociedade, e por via de consequência, o próprio direito. Para além dos processos de investigação de lavagem de dinheiro e, também, a má prestação de serviços por empresas cujas condições podem se equivaler a esquemas de pirâmide com o uso de criptoativos, com risco de lesão para vários consumidores, os processos de família e sucessão começam a clamar pelo conhecimento do funcionamento da cadeia de *blockchain* e criptoativos em processos de divórcio, no quesito separação de bens (ocultação de bens) e sucessão, para garantir a partilha ou não desses ativos entre os herdeiros, ante o mecanismo próprio de custódia desses ativos e peculiaridades na investigação dos alvos.

Com a transformação digital atualmente exigida para os tribunais, indispensável acompanhar pelo Ministério Público, as deliberações para uso de tecnologia blockchain e eventuais regulamentações, em especial para os cartórios, ante o impacto na cidadania digital dos brasileiros.

Um novo desafio já se torna realidade que é o uso da tokenização de ativos, tanto para a permuta de imóveis, quanto para cumprir a necessidade de carbono zero, a desafiar a atuação do ministerial público com atribuição ambiental.

Entende-se que o uso da tecnologia *blockchain* já é uma realidade nos projetos do setor público, não devendo o Ministério Público retardar a sua adoção em sua organização institucional, além do desenvolvimento de estudos permanentes sobre o tema. Nesse ponto, as incubadoras (laboratórios) de inovação ministerial exercem papel fundamental para identificar e fomentar a transformação digital ministerial e os pontos em que o uso da tecnologia *blockchain* seja necessário.

Considera-se que o conhecimento e uso da tecnologia *blockchain* trará cada vez mais inovações para o setor público e para a sociedade e o Ministério Público como instituição constitucionalmente incumbida da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, além dos direitos fundamentais, deve estar atenta e atuante.

REFERÊNCIAS

ANTONOPOULOS, **Andreas. Mastering Bitcoin**, ebook, 2019, p. 290.

ANTONOPOULOS, Andreas M.; Dr Gavin Wood. **Mastering Ethereum, building smart contracts and dapps**, (livro não publicado no Brasil, CA, US). O'Reilly, 2018, p. 384.

GABRIEL, Martha. **Você, Eu e os Robôs** – como se transformar no profissional digital do futuro. 2. ed. São Paulo:Atlas, 2021, p. 284.

SILVA, Flávia Valéria. Construindo um MP para o futuro: transformações necessárias para atender uma sociedade complexa. In: **Ministério Público contemporâneo e do futuro**. São Paulo. D'Plácido, 2021, p. 421

BRASIL. Lei nº 14029/21. Disponível em: < L14129 (planalto.gov.br)>. Acesso em: 20 junho 2021.

CORREGEDORIA TJRS (Provimento nº 38/2021). Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/static/2021/11/Provimento-038-2021-CGJ.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

ENCCLA. **Guia blockchain no setor público 2020**. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2020/blockchain-no-setor-publico-guia-de-conceitos-e-usos-potenciais> . Acesso em: 09 junho 2022.

SILVA, FLÁVIA VALÉRIA. **Tecnologia Blockchain e o setor público**. On-line. Disponível em: <https://www.flaviavaleria.com.br/post/tecnologia-blockchain-e-o-setor-publico-brasileiro>>. Acesso em: 13 jun. 2022.

TCU. **Blockchain**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/58/02/CE/5E/C4854710A7AE4547E18818A8/Blockchain_apendice1.pdf . Acesso em: 09 jun. 2022.

Tecnologia e participação social contra o tráfico de bens culturais: conheça a sentinela virtual do MPMG

Marcelo Azevedo Maffra^{125*}

Resumo: O presente trabalho visa apresentar uma importante ferramenta tecnológica desenvolvida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais para auxiliar no combate ao tráfico de bens culturais. A partir da identificação dos motivos pelos quais as obras de arte e antiguidades tornaram-se tão atrativas para as organizações criminosas, o artigo traz uma análise sobre a natureza dos bens culturais, seus atributos e aspectos negociais, além da regulamentação jurídica específica. A pesquisa faz um exame sobre as atuais circunstâncias relacionadas ao comércio ilegal de bens culturais, para, ao final, compartilhar a experiência do MPMG com o aplicativo de resgate de objetos desaparecidos.

Palavras-chave: Ministério Público. Patrimônio Cultural. Tráfico de Bens Culturais.

Abstract: The present work aims to present an important technological tool developed by the Ministério Público do Estado de Minas Gerais to assist in the fight against trafficking in cultural things. From the identification of the reasons why works of art and antiquities have become so attractive to criminal organizations, the article brings an analysis of the nature of cultural things, their attributes and business aspects, in addition to specific legal regulations. The research makes an in-depth examination of the current circumstances of crimes related to the illegal trade of cultural things, to, at the end, share the experience of MPMG with the application for the rescue of missing objects.

Keywords: Prosecutor. Cultural Heritage. Traffic of Cultural Pieces.

1 INTRODUÇÃO

A opulência do mercado de artes e antiguidades não é um fato recente, mas, com certeza, podemos dizer que o setor nunca esteve tão aquecido quanto nos últimos anos. Isto porque, estimulado pelo apetite feroz dos colecionadores, o preço das peças disparou a

^{125*} Mestre em Direito Público pela PUC/MG. Especialista em Direito Ambiental. Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais.

partir de 2019, quando as vendas mundiais ultrapassaram US\$64 bilhões, de acordo com as estimativas do *The Art Market Report 2020* (MCANDREW, 2021, p. 18).

Contudo, o aumento exponencial da demanda não estimulou apenas o crescimento do comércio legítimo. A expansão também trouxe a reboque uma forte ampliação do tráfico de bens culturais, que, segundo dados da UNESCO, é o terceiro mercado ilícito que mais movimentou recursos financeiros no mundo, ficando atrás apenas da venda ilegal de drogas e armas (BARDON, 2020, p. 5).

Apesar dos casos mais noticiados serem de furtos cinematográficos envolvendo obras de artistas renomados, no Brasil a imensa maioria das subtrações ocorre no silêncio das pequenas cidades do interior, especialmente nos prédios religiosos que guardam valiosos tesouros sacros e, não obstante, encontram-se desprovidos de sistemas adequados de monitoramento e vigilância. Por isso, o Brasil é considerado o quarto país do mundo que mais sofre com a subtração de bens culturais, conforme levantamento realizado pela RCI-*First* (TARDÁGUILA, 2016, p. 27).

Contudo, não é apenas o fascínio pela beleza e raridade dos objetos que atraem os olhares dos criminosos. Sem dúvidas, o emprego de bens culturais no crime de lavagem de dinheiro é um dos fatores que mais contribui para o crescimento do comércio clandestino no mundo. Basta observar a quantidade de quadros, esculturas e artefatos históricos apreendidos nas diversas operações policiais para verificar que, há bastante tempo, tais objetos vêm sendo utilizados para ocultar ativos de origem ilícita.

Os dados se tornaram mais alarmantes durante a pandemia de COVID-19, quando a flexibilização da vigilância propiciou um aumento significativo nos furtos em museus, galerias, templos religiosos e sítios arqueológicos. Tanto é que o tráfico de bens culturais prosperou significativamente nos últimos três anos: de acordo com a INTERPOL (2021, p. 6), apenas nas Américas, o número de crimes contra o patrimônio cultural relatados em 2020 é quase o dobro dos reportados em 2019, e significativamente maior em 2018.

O isolamento social também favoreceu o crescimento do

comércio eletrônico, fazendo com que a imensa maioria das vendas de obras de arte e antiguidades migrassem para as plataformas de *e-commerce*. A impessoalidade do mundo virtual atraiu ainda mais o interesse de grupos inescrupulosos, que não se importam com a origem ilícita dos objetos e se valem do anonimato proporcionado pela rede mundial de computadores para intensificar as transações clandestinas.

A alteração na forma de consumo fez com que o comércio ilegal aumentasse não apenas em números, mas principalmente em termos qualitativos, com a nítida evolução na eficiência e habilidade dos criminosos. Atualmente, com apenas um clique, é possível adquirir esculturas barrocas extraviadas das igrejas mineiras, pagar com criptomoedas e receber o produto em casa, sem correr riscos desnecessários.

Diante da brusca mudança no padrão das condutas delitivas, torna-se premente que os órgãos de fiscalização desenvolvam novas ferramentas investigatórias, que, além de utilizar melhor os recursos tecnológicos disponíveis, devem ampliar o envolvimento da sociedade na repressão das práticas ilícitas. Até porque ninguém duvida que o poder público, sozinho, seja totalmente incapaz de coibir o tráfico de bens culturais.

A primeira reflexão que será desenvolvida ao longo do presente trabalho refere-se aos motivos pelos quais as obras de arte e antiguidades tornaram-se tão atrativas para as organizações criminosas. A resposta certamente é multifatorial e exige uma análise aprofundada da natureza dos bens, seus atributos, aspectos negociais e a regulamentação jurídica específica.

A segunda parte do estudo ocupa-se da análise das circunstâncias do tráfico de bens culturais. A pesquisa parte da premissa de que o crescente interesse das organizações criminosas pelas artes tem como consequência imediata o alargamento do comércio ilegal de bens culturais, que se alimenta necessariamente dos crimes antecedentes: apropriações indébitas, peculatos, furtos, roubos e receptações dos objetos subtraídos do local de origem.

Ao final, o presente trabalho pretende trazer uma contribuição prática para o combate ao tráfico de bens culturais, apresentando

uma ferramenta desenvolvida no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), que tem apresentado grandes resultados no resgate de bens culturais desaparecidos, mormente pela ampliação da participação da sociedade no processo de vigilância do patrimônio cultural.

2 OBRAS DE ARTE E ANTIGUIDADES COMO OBJETOS DE CRIME

A partir da década de 1980, as maiores organizações criminosas do mundo começaram a investir intensamente na aquisição de obras de arte e antiguidades, como forma de facilitar a lavagem de recursos financeiros provenientes de práticas ilícitas. A morte do maior narcotraficante do mundo, Pablo Escobar Gaviria, em 1993, escancarou uma imensa fortuna direcionada pelo cartel colombiano na aquisição de uma valiosíssima coleção composta por centenas de obras de artistas renomados, entre eles Auguste Rodin, Pablo Picasso, Joan Miró e Salvador Dalí.

O mesmo expediente começou a ser intensamente replicado nos anos 1990 por inúmeras organizações terroristas, tais como IRA, ETA, Al Qaeda e Estado Islâmico, que também passaram a aplicar vultuosas quantias no mercado de artes (CÂMARA NETO, 2020, p. 38). Mais recentemente, o escândalo do *Panama Papers* trouxe à tona informações, até então sigilosas, que evidenciaram a massiva utilização de *offshores* para a ocultação de ativos no exterior, inclusive com inúmeros negócios obscuros no mercado das artes.

No Brasil, a Operação “Lava Jato”, em seis anos de trabalho, apreendeu mais de duzentas obras de arte, todas relacionadas à ocultação e dissimulação de valores indevidamente auferidos por meio da corrupção passiva e ativa. Dentre os diversos quadros localizados nas residências dos alvos estavam obras atribuídas à Di Cavalcanti e Amilcar de Castro, avaliadas em alguns milhões de dólares (DANTAS, 2021).

Na operação “Calicute”, a Polícia Federal apreendeu na casa do ex-Governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, quase trinta obras de arte de elevado valor comercial, dentre as quais destacam-se esculturas do barroco mineiro, imagens sacras

de igrejas, objetos de prata do período monárquico e quadros de artistas famosos (WERNECK, 2016).

2.1 ANÁLISE ECONÔMICA DO TRÁFICO DE BENS CULTURAIS

Para o presente estudo, antes de propor medidas para prevenir e combater o tráfico de bens culturais, é imprescindível conhecer os fatores que ensejam o crescente interesse das organizações criminosas pelo mercado das artes e antiguidades. Afinal, o que faz com que esses objetos sejam tão atrativos?

Obviamente a resposta é multifatorial e envolve a análise concomitante das seguintes questões: 1) baixa transparência do setor; 2) intensa volatilidade do mercado; 3) alto valor das peças; 4) relativa informalidade negocial; 5) intensa participação de intermediários nas negociações; 6) portabilidade dos objetos; 7) confidencialidade das negociações; 8) ampliação das plataformas de comércio virtual; 9) regulamentação incipiente e insuficiente; 10) fragilidade no controle e fiscalização; e 11) baixa participação social da prevenção dos crimes.

As obras de arte, em geral, são peças singulares, de difícil precificação. Qual seria o valor de mercado de um quadro assinado por Cândido Portinari? Por quanto seria vendida uma escultura de autoria de Antônio Francisco Lisboa, o mestre Aleijadinho? Quanto custaria um poema inédito, recém-descoberto, escrito de próprio punho por Carlos Drummond de Andrade?

HOUAISS (2001) define a arte como sendo a “produção consciente de obras, formas ou objetos, voltada para a concretização de um ideal de beleza e harmonia ou para a expressão da subjetividade humana”. O conceito evidencia que a compreensão das artes exige o uso da imaginação do intérprete na análise dos valores imateriais agregados à obra. É preciso ter os sentidos aguçados para compreender o que está além da superfície, para enxergar os detalhes que expõem as intenções do artista.

Portanto, são bens que, pela própria natureza, são difíceis de definir e classificar. Não existem tabelas ou valores de referência realmente capazes de avaliar objetivamente obras de arte e antiguidades, até porque são objetos infungíveis e desatrelados a uma função utilitarista.

Em regra, os valores de venda das obras de arte e antiguidades são calculados apenas com base nas expectativas do vendedor, na experiência do intermediador ou nas possibilidades financeiras do adquirente. Essa diferença entre o valor intrínseco do bem e o seu preço real de venda permite que os negociantes tenham uma imensa margem nas operações, o que favorece a atuação dos criminosos interessados em maquiagem lucros ilícitos auferidos em outras infrações penais.

Por isso, nas investigações criminais é bastante comum verificar declarações falsas sobre aos valores de compra, que frequentemente são declarados a menor, e de venda, que não raramente são declarados a maior, visando a lavagem do montante equivalente a diferença apurada.

Não por acaso, a operação “Galeria”, correspondente a fase nº 65 da “Lava Jato”, identificou diversas operações fraudulentas de compra e venda de obras de arte, nas quais familiares do ex-Ministro de Minas e Energia, Edílson Lobão, teriam lavado pelo menos R\$10 milhões provenientes de propinas (ORTEGA, 2022). De acordo com a denúncia do Ministério Público Federal, a lavagem de dinheiro envolvia a aquisição e posterior venda de obras de arte sobrevalorizada, sendo que, em duas operações, os quadros de Milton Cota e de Ivan Serpa foram adquiridos por R\$45 mil e vendidos, em seguida, por R\$850 mil cada, ou seja, uma valorização de 1788%.

É claro que os especialistas do ramo, que trabalham de forma ética e compromissados com a lisura das transações, possuem parâmetros objetivos que asseguram certa previsibilidade no processo de precificação¹²⁶. Atributos como beleza, antiguidade, técnica empregada, autoria e historiografia, conferem singularidade à peça e são aliados das justas avaliações. Todavia, tais critérios não são suficientes para imunizar os preços contra as grandes oscilações causadas pela lei da oferta e da procura.

Nas tradicionais casas de leilão, que concentram grandes fatias do mercado de artes e antiguidades, os participantes são

126 A título de exemplo, vale conferir o site <<https://www.catalogodasartes.com.br/inicio/>> que oferece um guia de preços de obras de arte e antiguidades, onde os assinantes podem obter cotações *on line*, tendo como base os valores de arrematação dos objetos em leilões anteriores.

atraídos pela oportunidade única de adquirir peças que dificilmente serão comercializadas novamente. Em que pese a minuciosa análise prévia dos especialistas, que atuam para garantir previsibilidade nos valores de venda, os pregões são pensados para incentivar os maiores lances possíveis, visando a valorização das obras negociadas.

No entanto, o problema tratado no presente estudo reside distante das consagradas casas de leilão e das tradicionais galerias de arte. É no mercado informal, bem longe da visão dos órgãos de controle, que a clandestinidade possui terreno fértil, em razão do alto grau de opacidade das transações. Na imensa maioria dos casos, as pessoas físicas detentoras de obras de arte e antiguidades não possuem qualquer documento hábil para comprovar a legitimidade da posse, normalmente porque o objeto está em poder da família por gerações. “Nenhuma nota fiscal, comprovante de pagamentos, *provenance*, ou seja, nenhum traço da documentação original ou mesmo subsequente a esta” (DE SANCTIS, 2015, p. 68).

A informalidade abre portas para a intensa participação de intermediários inescrupulosos, que são responsáveis não apenas por facilitar a venda de objetos falsificados, mas também por forjar documentos e por negociar bens de origem ilícita.

A situação torna-se ainda mais grave ao considerarmos a portabilidade dos objetos, que são bens móveis por essência. A mobilidade facilita a ocultação, o armazenamento e o transporte para outra localidade, caso seja necessário impedir a identificação ou apreensão pelos órgãos de repressão.

A associação desses fatores torna o mercado das artes e antiguidades bastante atrativo para os criminosos, desafiando o poder público a desenvolver novos métodos e ferramentas capazes de conferir mais efetividade às investigações, bem como às medidas de prevenção e repressão ao comércio ilegal de bens culturais.

3 TUTELA JURÍDICA DOS BENS CULTURAIS

Para o presente trabalho, importa limitar o escopo da abordagem apenas em relação aos bens culturais materiais móveis, ou seja, aqueles objetos que trazem referências à identidade, ação e à memória da sociedade. O patrimônio cultural difere-se das

produções culturais em geral pelos seus especiais atributos, que representam os valores fundamentais de determinada comunidade. Para FIORILLO (2013, P. 63), os bens culturais traduzem “a história de um povo, a sua formação, cultura e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, que constitui princípio fundamental norteador da República Federativa do Brasil”.

Os bens culturais não são passíveis de dominialidade exclusiva, ou seja, embora possam pertencer à esfera privada, são bens de fruição coletiva, “o que os torna coisa pública não em razão de seu domínio, mas no tocante a seu desfrute” (MARCHESAN, 2004, p. 126). Vale dizer, diante da sua relevância para as presentes e futuras gerações, mesmo àqueles de propriedade particular, os bens culturais são considerados como de interesse público¹²⁷, atraindo a responsabilidade do poder público para, juntamente com a sociedade (art. 216, §1º, da CF), adotar as medidas necessárias para sua proteção, valorização e difusão.

A fruição plena de um patrimônio cultural hígido constitui direito fundamental de caráter difuso¹²⁸, de titularidade indeterminada, tendo em vista que “a tutela desse direito satisfaz a humanidade como um todo, na medida em que preserva a sua memória e seus valores, assegurando sua transmissão às futuras gerações” (MIRANDA, 2021, p. 57). Logo, em razão da transindividualidade e da indisponibilidade do interesse, cabe ao Ministério Público atuar na defesa do patrimônio cultural, nos termos do art. 127, III, da Constituição Federal.

Na Conferência-Geral da Organização das Nações Unidas para a Cultura, reunida em Paris em 1970, foram aprovadas diversas medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedade ilícita dos bens culturais. No texto, ficou registrado que os bens culturais constituem um dos elementos básicos da civilização e da cultura dos povos, razão pela

127 SOUZA FILHO (2006, p. 36) diz que aos bens culturais: “é agregada uma qualidade jurídica modificadora, embora a dominialidade ou propriedade não se lhe altere. Todos os bens culturais são gravados de um especial interesse público – seja ele de propriedade particular ou não”.

128 Nos termos do art. 81, I, da Lei nº 8.078/90, direitos difusos são aqueles “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

qual os Estados devem protegê-los contra subtrações ilegais. As determinações foram incorporadas ao direito brasileiro por meio do Decreto nº 72.312, de 31 de maio de 1973.

Em reforço, a Convenção sobre Bens Culturais Furtados ou Ilícitamente Exportados de 1995, realizada em Roma, em 1995, pelo Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT), reconheceu os graves danos causados pelo tráfico ilícito de bens culturais e trouxe um conjunto de regras jurídicas relativas à restituição e retorno dos objetos extraviados. O Brasil aderiu aos termos da convenção e publicou as medidas no Decreto nº 3.166, de 14 de setembro de 1999.

No plano constitucional, o art. 23, III, outorgou à União, Distrito Federal, Estados e Municípios competência comum para a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural. No inciso IV, do mesmo artigo, a Constituição incumbiu-lhes da missão de *“impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”*.

Muito mais do que o mero reconhecimento formal do valor cultural, o texto constitucional impõe, de forma solidária aos entes federativos, a adoção de medidas concretas e efetivas de proteção ao patrimônio cultural brasileiro. Não se trata de norma programática ou de aplicação protelável, mas sim de determinação normativa com eficácia direta e imediata, de imposição cogente, que vincula totalmente o poder público, em todas as esferas.

No art. 216, §1º, a Constituição também determina que o Estado, com a colaboração da comunidade, deverá promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro. O reconhecimento expresso do princípio da participação comunitária materializa a imprescindível cooperação que deve existir entre a sociedade e o poder público no planejamento e na execução da política cultural.

Os novos tempos mostram efetivamente que o estado, por si só, na maioria das vezes não tem condições de atuar de maneira pronta e eficaz para a satisfação de todos os anseios públicos. Daí, a tendência constitucional de incentivar a participação

da sociedade na definição e execução de medidas que visam à melhoria da condição de vida da própria população (MIRANDA, 2021, p. 80).

O texto constitucional consagrou a comunidade como partícipe do processo de valorização, difusão, seleção, defesa e promoção dos bens culturais, garantindo a todos o pleno exercício dos seus direitos culturais. No mesmo sentido:

A participação popular consiste num direito fundamental que se encontra previsto ao longo de toda a Constituição brasileira de 1988. No caso específico do patrimônio cultural essa participação consiste na colaboração com o poder público nas ações de seleção, promoção e proteção dos bens culturais (MAGALHÃES, 2020, p. 102).

Todo bem cultural é, inexoravelmente, dotado de uma parte física, que corresponde ao ‘corpo’, e de outra parte abstrata, que traduz a alma do objeto. MIRANDA (2021, p. 98), ensina que o “corpo é o suporte material do bem (uma igreja, um casarão, uma escultura, um lugar para a prática de atividades culturais etc.), enquanto a alma é constituída dos valores imateriais que justificam a especial relevância da coisa (antiguidade, autoria, raridade, vínculo com fatos memoráveis, beleza, inovação etc.)”.

Logo, ao contrário dos bens ordinários fungíveis, os bens culturais materiais não são renováveis ou substituíveis, pois representam valores atemporais e significados comunitários, que vão muito além do corpo físico do objeto. Assim, uma vez destruído, ele se extinguirá e, com sua extinção, perde-se uma parte da história.

Ao lado da conservação física, outra grande preocupação reside na manutenção dos bens culturais nos locais de origem, onde eles representam os valores da comunidade e são reconhecidos como objetos identitários. Contudo, em razão dos seus especiais atributos, tais peças despertam grande interesse de traficantes de obras de arte e antiguidades. As subtrações, além de privar a comunidade da fruição, afastam os bens culturais do seu contexto, aniquilando sua função prístina.

Na maioria dos casos, as peças desaparecem em razão de furtos, roubos, peculatos e apropriação indébita, sendo que, em alguns casos, a subtração é encomendada por receptadores profissionais, que vivem do comércio clandestino de bens culturais. Em regra, o *iter criminis* começa com a subtração de peças custodiadas em prédios religiosos, museus, galerias, casas de leilão e, inclusive, em coleções particulares. O ato ilícito costuma prosseguir com adulterações estéticas no bem e falsificação dos documentos de procedência, com o objetivo de dificultar os trabalhos dos órgãos de fiscalização. Com efeito, uma vez introduzidos no mercado, as obras de arte e antiguidades dificilmente são identificadas e restituídas aos locais de origem.

4 SISTEMA DE OBJETOS MINEIROS DESAPARECIDOS E RECUPERADOS (SOMDAR)

Minas Gerais é o estado com o maior número de bens culturais formalmente protegidos no país, pois aqui estão mais da metade dos bens materiais tombados no Brasil. Contudo, o estado guarda em seu histórico episódios recorrentes de furtos a templos e museus. Estima-se que quase 60% dos bens culturais sacros foram retirados de seus locais de origem, por serem muito cobiçados por colecionadores e comerciantes de artes e antiguidades.

Assim como em outras unidades federativas, os órgãos de fiscalização sempre encontraram diversas dificuldades para promover um combate eficiente contra os crimes dessa natureza, a começar pela grande extensão territorial do estado e pela falta de capilaridade dos órgãos de proteção nos 853 municípios mineiros.

Além disso, até pouco tempo, o trabalho de resgate dos bens culturais era ainda mais difícil por não existir a necessária integração entre as instituições responsáveis pelas investigações. Cada órgão de fiscalização possuía sua própria base de dados e as informações não eram compartilhadas. Os dados estavam completamente desorganizados, desatualizados e não eram de acesso público.

Já dissemos que nos últimos anos, no mundo todo, houve um aumento significativo do comércio ilegal de bens culturais na internet, principalmente em site de leilões virtuais e plataformas de

e-commerce. As quadrilhas especializadas na prática de crimes contra o patrimônio cultural aperfeiçoaram o *modus operandi* e, atualmente, concentram as vendas ilegais nas redes sociais, fóruns privados e grupos fechados de *marketplace*.

Atento à nova realidade, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), por meio da Coordenadoria de Defesa do Patrimônio Cultural, desenvolveu uma nova ferramenta, que, além de utilizar os melhores recursos tecnológicos disponíveis, permitiu a participação da sociedade no processo permanente de vigilância do patrimônio cultural.

O Sistema de Objetos Mineiros Desaparecidos e Recuperados (SOMDAR) é um aplicativo desenvolvido para funcionar como sentinela virtual do patrimônio cultural, pois, além de colocar a proteção dos bens culturais na palma das mãos da comunidade, confere capilaridade à vigilância e, conseqüentemente, torna mais efetivo o trabalho de resgate das peças desaparecidas.

A tecnologia foi lançada em agosto de 2021, durante o evento denominado “Colóquio de Proteção do Patrimônio Cultural e Meio Ambiente”, promovido pelo Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), em parceria com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).

Trata-se de uma ferramenta colaborativa, que reúne, em uma única plataforma, todos os bancos de dados sobre os bens culturais desaparecidos e recuperados em Minas Gerais, de modo a consolidar as informações que antes eram restritas a cada órgão de fiscalização. Por isso, o primeiro resultado alcançado pelo SOMDAR foi o aumento da integração dos órgãos de proteção do patrimônio cultural, tendo em vista que a gestão dos dados e o processamento das denúncias passou a ser feito conjuntamente pelo MPMG, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA) e Arquivo Público Mineiro (APM).

O aplicativo conta atualmente com mais de três mil objetos cadastrados, organizados em nove categorias e vinculados

aos municípios de origem, de forma que qualquer pessoa pode descobrir quais são os bens culturais desaparecidos na sua cidade. O sistema ampliou significativamente as bases de pesquisa, ao incluir, além das peças sacras, os documentos históricos, bens arqueológicos, paleontológicos, artísticos, etnográficos e outros que foram subtraídos do local de origem.



Figura 1: *print* da tela do SOMDAR (<https://somdar.mpmg.mp.br/>)

O sistema viabilizou o acesso das informações à sociedade civil e abriu um importante canal de comunicação do poder público com a população, ampliando significativamente a participação popular no processo de vigilância dos bens culturais. Ou seja, além de conferir ampla publicidade aos dados constantes dos cadastros, que agora podem ser livremente consultados por qualquer pessoa, o aplicativo também permite que os usuários façam denúncias diretamente ao MPMG, fornecendo pistas sobre o paradeiro das peças extraviadas ou mesmo contribuindo para o aprimoramento dos cadastros.

Em pouco tempo de funcionamento, o SOMDAR trouxe mais celeridade às investigações e, conseqüentemente, reduziu significativamente o tempo de resposta do MPMG no resgate de peças desaparecidas, principalmente por simplificar o fluxo de informações entre a sociedade e o poder público. A rápida atuação do Ministério Público aumenta consideravelmente as chances de identificar do detentor do bem cultural antes da efetivação da venda ilegal, aumentando exponencialmente as chances de resgate.

Além disso, a publicidade das informações fomenta as devoluções espontâneas de peças desaparecidas, principalmente em relação aos detentores de boa-fé. Em diversos casos, ao tomar conhecimento da origem ilícita, os detentores promovem a restituição dos bens ao local de origem, independente de ordem judicial. Em outras situações, os potenciais adquirentes tornam-se agentes fiscalizadores, ao denunciarem as vendas ilegais dos itens cadastrados no SOMDAR, fazendo com que a atuação do MPMG seja mais proativa.

O sistema, que foi desenvolvido em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), utiliza a tecnologia *Progressive Web App (PWA)*, que utiliza o navegador de internet (*browser*) para simular o funcionamento de um aplicativo nativo de *smartphone*. O PWA combina os recursos oferecidos pelos navegadores mais modernos com os benefícios da experiência móvel, sem armazenar dados no aparelho.

A interface simplificada e a facilidade de navegação têm atraído cerca de 8 mil acessos por mês, inclusive de outros países. O número demonstra o sucesso e o engajamento social em torno da plataforma, que pode ser acessada de qualquer lugar do mundo, por meio da internet.

Para ilustrar o sucesso da plataforma, vale a pena mencionar, ainda que de forma resumida, quatro casos em que a utilização da ferramenta garantiu a recuperação de bens culturais que haviam sido subtraídos dos locais de origem:

Em julho de 2021, ainda no período de testes do SOMDAR, o MPMG resgatou três documentos históricos, relativos à Sedição de Vila Rica, produzidos durante o período monárquico, que estavam sendo ilegalmente negociados em um site de leilões. Os documentos foram recuperados e devolvidos ao Arquivo Público Mineiro.

A imagem de Nossa Senhora da Apresentação, que havia sido furtada em 1994 no município de Campanha/MG, constava como desaparecida no aplicativo SOMDAR. Em outubro de 2021, a peça foi localizada pelo MPMG e restituída ao local de origem, em uma cerimônia de muita emoção para a comunidade.

Em outubro de 2021, logo após a divulgação do SOMDAR, a detentora da peça denominada “Cabeça de Anjo de Fita Falante”, de autoria de Aleijadinho, procurou o MPMG para realizar a devolução espontânea da escultura. A peça foi entregue ao MPMG em fevereiro de 2022 e entregue para a custódia do Museu da Inconfidência.

Em outubro de 2021, o MPMG recebeu informações sobre um anúncio de dezessete peças sacras em um *marketplace* virtual. No SOMDAR, a imagem de Nossa Senhora do Rosário estava cadastrada como desaparecida, por ter sido furtada na cidade de Itaguara/MG. Em fevereiro de 2022, o MPMG deflagrou a operação “Santo Roubado Não Faz Milagres” e resgatou, em São Paulo/SP, três peças do anúncio. As imagens foram periciadas e, em breve, serão devolvidas à comunidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos foi identificada uma nítida alteração no padrão de atuação dos traficantes de bens culturais, que passaram a utilizar predominantemente a rede mundial de computadores para negociar obras de arte e antiguidades de origem ilícita. Diante disso, os órgãos de controle e fiscalização vêm desenvolvendo novas ferramentas capazes de acompanhar o aprimoramento tecnológico das organizações criminosas.

Por outro lado, o poder público tem se mostrado incapaz de combater o tráfico de bens culturais sem a colaboração da sociedade. Logo, em obediência ao texto constitucional, é imprescindível a ampliação da participação popular no processo de vigilância do patrimônio cultural, de forma a garantir maior capilaridade na proteção.

Nesse sentido, partindo da premissa de que a comunidade é a melhor guardiã de seu patrimônio, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) desenvolveu o aplicativo SOMDAR, com o objetivo de conferir ampla publicidade às informações sobre os bens culturais desaparecidos e, conseqüentemente, trazer a população para participar ativamente da defesa dos bens culturais.

O sistema colocou, literalmente, na palma das mãos da comunidade a possibilidade de atuar na defesa dos seus bens

culturais, fornecendo informações sobre o paradeiro das peças desaparecidas ou dados complementares sobre as peças cadastradas.

Com a ampla difusão do banco de dados, começaram a chegar ao MPMG informações muito mais qualificadas e de fontes mais seguras, aumentando significativamente a eficiência das investigações.

A ferramenta permitiu o fortalecimento da atuação integrada dos órgãos de proteção, que conseguiram reunir, em apenas uma única plataforma, todas as informações oficiais dos bens culturais desaparecidos em Minas Gerais.

Nas próximas etapas, com o aprimoramento dos cadastros e o refinamento das imagens, será possível a utilização de inteligência virtual para auxiliar nas investigações relacionadas aos crimes cibernéticos cometidos contra o patrimônio cultural. Também será criado um museu virtual para exibição de todas as peças recuperadas por meio do SOMDAR.

Para conhecer o sistema e ver como a tecnologia e a participação popular podem ser decisivas no resgate de bens culturais desaparecidos, acesse: <https://somdar.mpmg.mp.br>.

REFERÊNCIAS

ARTE. In HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

CÂMARA NETO, Hamilton Calazans. **Lavagem de dinheiro no mercado de arte: um novo panorama da criminalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CUNHA FILHO, F. H. **Teoria dos direitos culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

DANTAS, Dimitrius. Em seis anos, Lava-Jato acumulou mais 200 obras de arte apreendidas. **O Globo**. Rio de Janeiro, 12 jan. 2021. Política. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/em-seis-anos-lava-jato-acumulou-mais-de-200-obras-de-arte-apreendidas-24834128>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

INTERPOL. **International Criminal Police Organization**. Assessing Crimes Against Cultural Property. 2020. Disponível em: <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/Protecting-cultural-heritage>. Acesso em: 07 jun. 2022.

MAGALHÃES, A. C. M. **Patrimônio cultural, democracia e federalismo**: comunidade e poder público na seleção dos bens culturais. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Inquérito civil público e ação civil pública na tutela do patrimônio cultural. In: **Anais do 1º Encontro Nacional do Ministério Público na Defesa do Patrimônio Cultural**. ANDRADE, Ricardo Rangel et al. Org. Instituto Centro Brasileiro de Cultura. Goiânia, 2004.

MCANDREW, Clare. **The Art Market Report 2020**. Art Basel and UBS. 2021. Disponível em: <https://artbasel.com/discover/the-art-market/overview>. Acesso em: 22 de jul. 2022.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Introdução ao direito do patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: 3i Editora, 2021.

NABAIS, José Casalta. **Introdução ao direito do património cultural**. Coimbra: Almedina, 2010.

ORTEGA, Pepita. Operação Galeria é ‘aula de lavagem de dinheiro’, diz delegado da PF sobre filho de Lobão. **Estadão**. São Paulo, 19 set. 2019. Disponível em: <<https://politica.estado.com.br/blogs/fausto-macedo/operacao-galeria-e-aula-de-lavagem-de-dinheiro-diz-delegado-da-pf-sobre-filho-de-lobao/>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

PANAMA papers revelam operações obscuras no mercado de arte. **Revista Veja**, São Paulo, 8 abr. 2016. Mundo. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/panama-papers-revelam-operacoes-obscuras-no-mercado-de-arte/>>. Acesso em: 01 ago. 2022.

PAULO, L. D. R. **A participação popular no processo de eleição de bens culturais**. Belo Horizonte: Editora Conhecimento, 2020.

SANCTIS, Fausto Martin de. **Lavagem de dinheiro por meio de obras de arte: uma perspectiva judicial criminal**. Belo Horizonte. Del Rey: 2015

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e sua proteção jurídica**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2006.

TARDÁGUILA, Cristina. **A arte do descaso: a história do maior roubo a museu do Brasil**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.

WERNECK, Antônio. Operação da PF revela a face de colecionador de Sérgio Cabral. **O Globo**. Rio de Janeiro, 25 nov. 2016. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/operacao-da-pf-revela-face-de-colecionador-de-sergio-cabral-20538184>. Acesso em: 01 ago. 2022.

A Importância do Ministério Público na desmistificação da justiça restaurativa

Esdras Neemias Freitas Gavião^{129*}
Danielle de Guimarães Germano Arlé^{130}**

Resumo: O presente artigo busca trazer a proposta da Justiça Restaurativa enquanto paradigma de teoria de justiça e apresentar a importância do Ministério Público enquanto órgão constitucionalmente instituído para a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como agente necessário para a propagação da Justiça Restaurativa, chancelando e participando de processos e programas restaurativos para reforçar a legitimidade da proposta restaurativa e a sua congruência aos intentos ministeriais. O artigo também tem o objetivo de sustentar o papel do Ministério Público na superação dos mitos da Justiça Restaurativa como prática religiosa, lúdica ou meramente garantista pró-réu.

Palavras-chave: Justiça restaurativa; Ministério Público; Acesso à justiça.

Abstract: This article seeks to bring the proposal of Restorative Justice as a paradigm of justice theory, as well as to bring the importance of the Public Ministry as a constitutionally instituted body for the defense of social and indisposable individual interests, as a necessary agent for the propagation of Restorative Justice, signing and participating in restorative processes and programs to reinforce the legitimacy of the restorative proposal and its congruence with ministerial intentions, overcoming the myths of Restorative Justice as a religious, playful or merely pro-defendant guarantor practice.

Keywords: Restorative Justice; Public Ministry; Access to justice.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por escopo tratar do viés restaurativo e da importância do Ministério Público na proliferação desta perspectiva. A Justiça Restaurativa é uma teoria de justiça focada

^{129*} Bacharel em Direito pela PUC/MG. Atualmente é habilitado como conciliador judicial (TJMG/CNJ). Facilitador de práticas restaurativas no COMPOR/MPMG.

^{130**} Mestre em Sistemas de Resolução de Conflitos, pela Universidade Nacional de Lomas de Zamora, na Argentina. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

nas necessidades do ofendido, do ofensor e da comunidade em alguma determinada situação. Os teóricos da Justiça Restaurativa também demonstram sua preocupação principalmente na sua realização prática, mais do que na sua conceituação. Por isso, o presente texto tratá muito do que a Justiça Restaurativa não é, bem como o que a Justiça Restaurativa não se propõe a ser. Ainda, sustentará que as práticas e programas de Justiça Restaurativa divulgadas, avalizadas ou com a participação do Ministério Público podem ter um salto na desmistificação do que é, e principalmente de que, no escopo prático, se trata de medida científica e não conflitante com os ideais de justiça do Ministério Público brasileiro. O método utilizado neste estudo foi o hipotético dedutivo, com técnica bibliográfica, através da análise de conteúdo consistente da matéria, via entendimento doutrinário.

2 A PROPOSTA RESTAURATIVA

A Justiça Restaurativa é uma filosofia ou teoria de justiça, que se realiza através da autocomposição, seja por métodos próprios (restaurativos)¹³¹ ou exógenos¹³², se apresentando como paradigma próprio de compreensão de justiça. Focada no ofendido e nas suas necessidades, com participação não menos importante do ofensor e da comunidade, busca a compreensão do ofensor enquanto violador de um semelhante, mas também de um sistema comunitário de relações¹³³. A perspectiva restaurativa busca trazer o acesso à justiça como proposta dialógica integrativa comunitária, superando a compreensão de realização da justiça exclusivamente como contenciosidade¹³⁴.

No escopo restaurativo, a compreensão de justiça deve se dar como política distributiva. Entende-se por esta o estabelecimento de igualdade material, pois indivíduos de uma mesma sociedade, ainda que formalmente iguais¹³⁵, são materialmente desiguais em

131 Círculos de Construção de Paz, Mediação Vítima-Ofensor, Conferência Restaurativa etc.

132 Processos autocompositivos de escopo negocial podem deter viés restaurativo.

133 ZEHR, Howard. **Trocando as lentes**: um novo foco sobre crime e justiça. São Paulo: Athena, 2008, p. 703 e p.177.

134 Ibidem, p.171.

135 Art. 5º caput da **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/

razão de processos econômicos, históricos, étnicos etc., por motivos alheios às suas vontades. Concretizando o ideal da justiça no seu estado puro, equitativa de sujeitos dentro de um mesmo sistema social¹³⁶, devendo ser entendida como intervenção psicossocial¹³⁷, de caráter emancipatório dos indivíduos, advinda da compreensão da responsabilidade de todos os atores, enquanto sujeitos de direitos e deveres, que ocupam espaços sociais e comunitários.

2.1 O OBJETIVO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA

A Justiça Restaurativa tem por objetivos a reparação de danos da vítima (ofendido)¹³⁸, a responsabilização ativa do agente causador do dano e a satisfação das necessidades de todos os atores envolvidos¹³⁹. Ainda, detém o objetivo da compreensão de responsabilidade coletivo-comunitária para efetivação integral de reparação do ofendido. Dessa forma, reequilibra o pertencimento de todos à comunidade. Por fim, se propõe a recompor o tecido social, com a transformação do conflito, assim, restaurado¹⁴⁰. Em razão disso, cumpre elucidar alguns mitos sobre a Justiça Restaurativa.

2.2 O QUE A JUSTIÇA RESTAURATIVA NÃO SE PROPÕE A SER

A Justiça Restaurativa não é uma teoria que tem por escopo o garantismo com privilégio ou enfoque principal no acusado. Não é religiosa ou derivativa, e por isso não detém pretensões criacionais de processos com sucesso determinado pelo perdão do ofendido ao ofensor. Não é um método ou um programa, exatamente porque não tem a finalidade de descongestionamento da justiça formal, por poder funcionar simultaneamente a feitos judiciais¹⁴¹. Tampouco se limita ao contexto penal/infracional.

A priori, é importante ressaltar que os processos restaurativos

Constituição.htm>. Acesso em: 16/12/2021.

136 RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo. Martins Fontes. 1997, p. 703, pp. 3-12 e p. 285.

137 RIZZO, Alvis. Aproximación teórica a la intervención psicossocial. In **Poiésis**, n.17. 2009. Disponível em: <<https://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/poiesis/article/view/189>>. Acesso em: 16/12/2021.

138 A compreensão de dano pode ser tanto material quanto imaterial.

139 Ofendido, ofensor e comunidade.

140 ARLÉ, Danielle. **A justiça restaurativa e o ministério público brasileiro**. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 85-93.

141 Ibidem. p. 71-84.

não têm viés alternativista¹⁴², podendo ser utilizados livremente de forma complementar à justiça formal (contencioso).

Essa possibilidade aponta pra uma lacuna do sistema penal, que se comporta como anulador do diálogo entre ofensor, ofendido e comunidade, produzindo tão somente uma retribuição estatal, que se realiza pela imposição da pena e/ou indenização. Mais alarmante ainda no que concerne às ações onde o Ministério Público substitui o ofendido¹⁴³, sendo o ofendido reduzido à mera condição de procedibilidade da ação ou de meio de prova de atuação ministerial. Inexiste qualquer tentativa de promoção do diálogo entre o ofensor e ofendido no processo formal (ainda que de vontade destes atores), retirando dos indivíduos a possibilidade de trazer quaisquer interesses ou necessidades além do processamento e eventual condenação¹⁴⁴.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A JUSTIÇA RESTAURATIVA

O Ministério Público brasileiro, desde a sua concepção na Constituição da República de 1988, foi instituído enquanto órgão ativo, na forma do art. 127 da CFRB/88, que o patentiza enquanto defensor da ordem jurídica-constitucional, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, não sendo meramente acusador ou consultivo, tal qual o era pré-constitucionalmente¹⁴⁵. Dessa forma, a atuação ministerial deve se pautar enquanto garantidora do efetivo acesso à justiça¹⁴⁶, para que cumpra os objetivos fundamentais da República, consignados na Carta Magna.

Assim, a teoria de Justiça Restaurativa e conseqüentemente os programas, políticas e práticas baseadas nela demonstram alinhamento ao *design* constitucional do Ministério Público

142 Ibidem. p. 71-84.

143 Ação penal pública (art. 24 ao 62 do CPP) e ação penal pública condicionada à representação (art. 39 do CPP).

144 ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre crime e justiça**. São Paulo: Athena, 2008, p. 703 e pp. 94-97.

145 MOREIRA, Jairo Cruz. **A intervenção do Ministério Público no processo civil**. 2009. Belo Horizonte, Del Rey, 2009. p. 152.

146 PEDRON, Flávio Quinaud. Reflexões sobre o “acesso à Justiça” qualitativo no Estado Democrático de Direito. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 18, n. 3525, 24 fev. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23802>>. Acesso em: 22 abr. 2022.

brasileiro, que busca primordialmente a proteção do ofendido (vítima), mas também garantir humanidade ao ofensor (acusado), a integração de todos esses atores à comunidade, bem como sua manutenção enquanto tecido social¹⁴⁷.

Se o Ministério Público tem entre suas missões a de construir uma sociedade mais livre, justa e mais solidária, a visão de justiça que parece ser a mais adequada às missões ministeriais é justamente a da Justiça Restaurativa, que propõe a satisfação da necessidade de todas as pessoas de maneira relacional.

A visão restaurativa de justiça é visão de justiça plenamente compatível com a missão ministerial, conforme, inclusive, reconhecido na Resolução CNMP.118, de 1º de dezembro de 2014²²³, que, ao dispor sobre a Política Nacional de Autocomposição no âmbito do Ministério Público, previu as práticas restaurativas para as situações em que “seja viável a busca da reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos” (artigo 13).

O *parquet*, enquanto compromissado com o acesso efetivo à justiça, deve se propor a ser propagador de processos autocompositivos judiciais e extrajudiciais, quando da vontade dos interessados, em prol da superação do paradigma de acesso à justiça apenas pela contenciosidade¹⁴⁸.

3.1 A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DE PROCESSOS E PROGRAMAS DE JUSTIÇA RESTAURATIVA

O Ministério Público brasileiro não se propõe a ser exclusivamente acusatório e tampouco está imbuído constitucionalmente de dever apenas punitivo. Na seara restaurativa, popularmente entre leigos e operadores do direito, muito se especula inveridicamente acerca dos intentos da Justiça Restaurativa¹⁴⁹, principalmente no que tange a esta enquanto abolicionista penal, ou garantista hiperbólica monoclar.

147 ARLÉ, Danielle. **A justiça restaurativa e o Ministério Público brasileiro**. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 142.

148 Ibidem. p. 143.

149 Conforme tratado nos itens 2.1 e 2.2 deste artigo.

A superação do paradigma de medida adequada de solução de conflito pela substitutividade processual do Estado-juiz se deu de forma pragmática, após a consignação da audiência preliminar de conciliação e mediação no Código de Processo Civil de 2015¹⁵⁰, bem como do dever promocional da autocomposição por parte dos operadores do direito (entre eles o *parquet*), ensejando outras legislações nesta seara, além de políticas judiciárias de autocomposição no Poder Judiciário¹⁵¹.

A percepção de realização de acesso à justiça qualitativo, concretizado em práticas, programas e abordagens restaurativas quando encabeçadas, avalizadas ou conduzidas pelo Ministério Público, tem capacidade de amplitude da compreensão da Justiça Restaurativa enquanto modelo aderente aos intentos públicos defendidos pela instituição, do interesse social legítimo, bem como da aplicação prática, superando os mitos que permeiam os leigos, pejorativizando a Justiça Restaurativa enquanto filosofia balizadora de práticas descompromissadas com o método científico, tão somente lúdicas ou pseudoquânticas¹⁵².

Em suma, a importância do Ministério Público na adesão das pessoas a práticas e programas com enfoque restaurativo está relacionada à possibilidade de maior participação, baseada na confiabilidade das pessoas às instituições¹⁵³. Também produz efeitos na superação interna da imagem da própria instituição enquanto exclusivista acusatória, punitivista e contenciosa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até aqui, foi proposto que a Justiça Restaurativa não se trata de um método, prática ou política específica, mas de uma teoria de justiça que se realiza inclusive, de forma muito mais prática do que conceitual. A Justiça Restaurativa se propõe, enquanto teoria, ao enfoque no ofendido (vítima), mas especialmente preocupada

150 Art. 334 do CPC/15.

151 A Lei nº. 13.140/15 (lei de mediação), bem como a Resolução CNJ nº. 225/16 (Política Nacional de Justiça Restaurativa) são posteriores ao CPC/15.

152 ARLÉ, Danielle. *A justiça restaurativa e o ministério público brasileiro*. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020. p. 85-93.

153 TOFF, *et al.* Overcoming indifference: what attitudes towards news tell us about building trust. Reuters Institute, 2021. Disponível em: <<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/overcoming-indifference-what-attitudes-towards-news-tell-us-about-building-trust>>. Acesso em: 22, abril de 2022.

com as necessidades de todos os atores envolvidos em alguma situação, que são ofendidos, ofensor e comunidade.

A perspectiva restaurativa, então, traz em suas práticas um ator importante para a compreensão de processo participativo, a comunidade, que tem papel integrativo importante no viés de compreender o fato conflitivo como fator de interesse comunitário, e que só pode ser superado enquanto tal com a participação efetiva da comunidade.

A Justiça Restaurativa, como teoria de justiça, foi ao longo dos tempos associada a práticas autocompositivas como a mediação, mas é importante elucidar que a Justiça Restaurativa se constitui em um método autocompositivo, mas tem uma de suas formas de realização em métodos autocompositivos. Ainda, tal qual sua confusão com a mediação, vários mitos acerca da Justiça Restaurativa foram criados, como a proliferação da ideia de que se tratava de mais uma teoria pró-réu, o que é superado pela sua compreensão, pois se trata de uma teoria com enfoque na vítima. Tampouco se trata de abolicionismo ou alternativismo penal, pois não se propõe a substituir o sistema formal de justiça, nem a ser um sistema que determina seu sucesso no perdão, mas somente retomar o protagonismo dos atores que os são maiores interessados naquela situação: ofendido, ofensor e comunidade.

Justamente na superação destes mitos acerca da Justiça Restaurativa, o Ministério Público, enquanto órgão de Estado, com função essencial à ordem jurídico-constitucional, tem papel importante na inserção e proliferação dos ideais de justiça da Justiça Restaurativa, por não serem incompatíveis com suas funções. A instituição detém confiabilidade pública para demonstrar as teorias e práticas restaurativas sem comprometer sua função enquanto órgão que busca a justiça à vítima, ao réu e á comunidade. Dessa forma, pode ser um agente fundamental na desmistificação do que sejam a Justiça Restaurativa e suas práticas, recomendando-as, avalizando e delas participando efetivamente, pois goza de confiabilidade enquanto órgão de Estado imbuído da defesa dos interesses públicos.

REFERÊNCIAS

ARLÉ, Danielle. **A Justiça restaurativa e o Ministério Público brasileiro**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

ARLÉ, Danielle. **Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ). Resolução 225, de 31 de Maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ). Calculando custos prisionais: Panorama nacional e avanços necessários, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/calculando-custos-prisionais-panorama-nacional-e-avancos-necessarios.pdf>. Acesso em: 30 de maio 2022.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ). Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros/ Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/panorama-reentradas-sistema.pdf>. Acesso em: 30 de maio 2022.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça** (CNJ). Seminário de Justiça Restaurativa: Mapeamento dos Programas de Justiça Restaurativa. Brasília, Distrito Federal. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/06/8e6cf55c06c5593974bfb8803a8697f3.pdf>. Acesso em: 02 de jul. 2022.

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público** (CNMP). Resolução 118, de 1 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF, [2016]. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de Junho de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF nº 347. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília. 27 de ago. 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>. Acesso em: 30 de maio 2022.

GAVIÃO; ARLÉ. A importância do Ministério Público na desmistificação da Justiça Restaurativa. **II Congresso Internacional de Autocomposição do TJMG**. p. XX-XX.

GAVIÃO, Esdras; SOUZA, Adriano. Pressupostos das medidas autocompositivas adequadas de solução de conflitos: Acesso efetivo à justiça. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro. Ano 16. V. 23. N. 2, pp. 382-403.

GORDILHO, Heron; SILVA, Marcel. Acordo de não-persecução penal e discricionariedade mitigada na ação penal pública. **Revista de Criminologias e Políticas Criminais**. Belém, v. 5, n. 2 p. 99 – 120. 2019.

HIGHTON; ÁLVAREZ; GREGORIO. **Resolución alternativa de disputas y sistema penal: la mediación penal y los programas víctima-victimario**. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1998.

MATA, Marília. **Práticas psicossociais pesquisando e intervindo**. Belo Horizonte: Edições do Campo Social, 2004. p. 13-24.

MOREIRA, Jairo Cruz. **A intervenção do Ministério Público no processo civil**. 2009. Belo Horizonte, Del Rey, 2009.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo. Martins Fontes. 1997.

RIZZO, Alvis. Aproximación teórica a la intervención psicosocial. *In Poiesis*, n.17. 2009. Disponível em: <https://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/poiesis/article/view/189>. Acesso em: 16 abr. 2022.

SICA, Leonardo. **Bases para o modelo brasileiro de justiça restaurativa in “Novas direções na governança da Justiça e da Segurança”**. Brasília, Distrito Federal: Ministério da Justiça. 2006.

SICA, Leonardo. Justiça Restaurativa: Críticas e contra-críticas. **Revista IOB de Direito Penal e Processo Penal**. Porto Alegre, vol. 8, n. 47, dez. 2007/jan. 2008. p. 158- 189.

TOFF, *et al.* Overcoming indifference: what attitudes towards news tell us about building trust. **Reuters Institute**, 2021. Disponível em: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/overcoming-indifference-what-attitudes-towards-news-tell-us-about-building-trust>). Acesso em: 22 abr. 2022.

WORD PRISION BRIEF. **Highest to Lowest: Prison population total**. Disponível em: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All>. Acesso em: 02 jun. 2022.

ZEHR, Howard. **Justiça restaurativa**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre crime e justiça**. São Paulo: Athena, 2008.

Impossibilidade de dispensa de licitação para contratação de escritório de advocacia

Emanuelle Fortunato Tartaglia^{154*}

Douglas Luis Oliveira^{155**}

Resumo: O presente artigo trará uma rica análise sobre a impossibilidade de se contratar, pelo menos como via de regra, um escritório de advocacia sem a realização de licitação. Assim, mostrará os casos em que não se permite contratar sem realizar o presente procedimento, bem como os casos em que se aceita a inexigibilidade do procedimento licitatório, pois observa-se que muitos municípios dispensam tal procedimento para agilizar as tratativas de sua administração, no entanto, acabam por tornar o procedimento repleto de vícios que poderão prejudicar a Administração Pública. Através de preceitos doutrinários específicos sobre a matéria que ora se debruça, bem como pela interpretação das leis que regem a matéria, partindo-se de métodos interpretativos especialmente voltadas à historicidade, taxatividade, reserva constitucional e sistematicidade das normas legislativas, chegaremos à conclusão que o fato de a Administração Pública adotar, como regra, a dispensa de licitação para contratação de profissionais da advocacia fere o texto constitucional. A tese ora em desate é reforçada, sobretudo, pela jurisprudência dos Tribunais Superiores, pacíficas ao balizar tal tema de forma a atender os preceitos do poder constituinte originário como também do legislador ordinário. Importante se pontuar que este trabalho se inicia por contextualizar o procedimento licitatório no ponto de vista constitucional e infraconstitucional, sendo dispensada especial atenção aos princípios fundantes que o regem. Posteriormente, passa-se a uma análise breve sobre os institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitar, pelo Poder Público, diferenciando-os, e ressaltando quais são seus respectivos requisitos, tanto do ponto de vista da Lei 8.666/93 quanto da novel Lei 14.133/21, sendo tal destaque relevantíssimo para o desate do ponto central desta epístola. Por fim, a questão da contratação de escritórios de advocacia pelo Poder Público é colocada sobre enfoque, ao balizar

154* Graduada em Direito no Centro Universitário de Viçosa/MG.

155** Graduação em Direito pela Universidade Federal de Viçosa/MG.

essa espécie de contratação pública dentro dos parâmetros legais e constitucionais, destacando o posicionamento dos Tribunais Superiores a respeito do tema, e fechando com exemplos práticos frequentemente percebidos no dia a dia. Portanto, o presente conteúdo irá possibilitar a reflexão sobre o tema e auxiliar na grande controvérsia que o assunto provoca.

Palavras-chave: Administração Pública; Controvérsia; Licitação; Vícios; Escritório de advocacia.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo demonstra-se a necessidade e importância do procedimento licitatório para tornar atos da Administração Pública mais justos e coerentes para com a sociedade, trazendo como objeto principal a possibilidade de dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação de escritório de advocacia, assunto que traz importantes discussões e desavenças.

Assim, em suas linhas há um passeio pelas legislações como a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, bem como da nova lei de licitações Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, que mesmo sendo novidade, contribuiu para importantes considerações e por último a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

Logo, vale ressaltar que a reflexão aqui proposta remete à importância de discutir os procedimentos realizados pela Administração Pública e a necessidade de lembrar a relevância de tornar tais ações mais transparentes perante a sociedade, a fim de validar suas ações.

2 DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

2.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Importante destacar o conceito de licitação de acordo com as lições de José Roberto Dromi (1975, p. 92):

É o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Logo, o procedimento licitatório é a forma de tornar o exercício da função administrativa mais público e justo, possibilitando a todos os interessados a chance de participar da seleção. A Constituição Federal é clara quando exige a licitação para toda e qualquer contratação entre um ente público, quer seja da administração direta ou indireta, será sempre através de licitação, ressalvados os casos expressamente previstos em lei.

Neste sentido:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

De acordo com a nova Lei de Licitações, 14.133 de 1º de abril de 2021, o procedimento licitatório deve ser realizado para contratação da Administração pública Direta, autarquias, fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios, abrangendo ainda todos os órgãos do Poder Legislativo e Judiciário da União dos Estados, do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos municípios, enquanto desempenham função administrativa. Ainda, dependerão de procedimento licitatório os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela administração.

Assim, observa-se que a licitação é um procedimento essencial para administração pública, sendo indispensável a sua realização para as entidades citadas anteriormente.

2.2 DOS PRINCÍPIOS

Sabe-se que para tornar qualquer atividade da administração pública justa, moral, transparente e eficaz é necessário observar os princípios que a regem, logo, a licitação não fica de fora. Esta é regida, sobretudo, pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, da celeridade, economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Para o presente artigo, serão dedicados o estudo dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, do interesse público, igualdade, julgamento objetivo, competitividade e da proporcionalidade.

Pelo princípio da legalidade, entende-se que existe a necessidade de sempre acompanhar o que está sendo ditado pela legislação vigente, conforme leciona Fernanda Marinela (2018, p. 79), “a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, instituindo-se um critério de subordinação à lei”, logo, observa-se que todas as decisões devem ser tomadas conforme a lei.

Já o princípio da moralidade diz que as ações devem ser regradas baseadas na moral, na ética e na boa-fé, ou seja, a administração pública deve atentar em sempre seguir tais fundamentos para garantir eficiências em suas ações.

Por sua vez, o princípio da publicidade traz em seu ensinamento a necessidade de as ações da administração pública serem dotadas de transparência para garantir veracidade e moralidade dos fatos, a fim de não gerar dúvidas na população quanto a honestidade das ações.

No que diz respeito ao princípio do interesse público, a administração pública deve levar em consideração o interesse público em detrimento do particular, visto que, toda ação deve ser realizada pensando no bem-estar da sociedade. Maria Sylvia Zanella Di Pietro salienta a importância de utilizar de tal princípio tanto para

elaborar as leis administrativas, quanto para executá-las¹⁵⁶.

Dentro do princípio da igualdade, este assegura à administração a possibilidade de escolha da melhor proposta, ou seja, possibilita a administração escolher qual opção melhor atende as suas necessidades, ainda assegura a igualdade de direito entre todos os licitantes.

O princípio do julgamento objetivo diz que o julgamento das propostas das licitações, devem ser realizadas de acordo como diz o edital, ainda, conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 425) diz que “o julgamento das propostas será objetivo, devendo a comissão de licitação ou responsável pelo convite realiza-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos (...)”.

No princípio da competitividade, tem-se como objetivo a obtenção da proposta que seja mais vantajosa para a administração pública, logo, o objetivo e finalidade da licitação é a busca das propostas que irá beneficiar a administração da melhor forma.

Por último, de acordo com Fernanda Marinela (2018, p. 103) “o princípio da proporcionalidade exige equilíbrio entre os meios de que se utiliza a Administração e os fins que ela tem que alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que se vive, analisando sempre cada caso concreto”, ou seja, conclui-se que os procedimentos licitatórios devem ser dotados de equilíbrio para atender melhor a todos.

3 DAS HIPÓTESES DE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

3.1 DISTINÇÃO

Tratando-se de dispensa de licitação, o legislador elenca uma série de hipóteses em que ela será dispensável. Por se tratar de rol taxativo, somente os artigos listados na lei sobre dispensa de licitação poderão ser considerados como dispensáveis. Vale ressaltar que tal modalidade permite competição. Dentro da

156 Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017, p. 96.

antiga lei de licitações, Lei 8.666/93, o rol que dispensa licitação está disposto no art. 24. No entanto, se tratando da nova lei de licitações, Lei 14.133/21 o rol que exibe a dispensa de licitação se encontra no seu art. 75.

Sobre a inexigibilidade de licitação, quando não for viável a competição, a administração pública fará a contratação direta, sem necessariamente realizar licitação, ou seja, não será exigível que ocorra tal procedimento. Ainda, quanto aos artigos a que se refere a licitação, trata-se de um rol exemplificativo, isto é, refere-se a uma lista que contém somente alguns itens, ficando em aberto para que outros casos possam surgir.

Conforme a antiga lei de licitações, o rol que diz respeito à inexigibilidade de licitação encontra-se no art. 13. Todavia, conforme o advento da nova lei de licitação, tal assunto se encontra descrito no art. 74.

3.2 REQUISITOS LEGAIS

No que diz respeito à possibilidade de dispensa de licitação para contratação de escritório de advocacia, de acordo com a Lei 14.039 de 17 de agosto de 2020 em seu art. 1º expõe:

A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Ao contrário do que se pode imaginar, o dispositivo acima transcrito não dispõe que a prestação de serviços advocatícios à administração pública prescindirá de procedimento licitatório, mas pelo contrário. Tal como já brevemente argumentado acima, as hipóteses legais que impliquem em inexigibilidade de licitação são

exemplificativas, ou seja, não se constituem de cláusulas intangíveis, podendo a Administração Pública ampliar o rol de abrangência.

Tanto a legislação quanto a jurisprudência eram supedâneos ao determinar que a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços advocatícios exigia o preenchimento cumulativo de diversos requisitos, entre eles, e talvez o mais significativo, estava no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Em uma análise interpretativa que visa assegurar a regra constitucional da licitação, exposta no art. 37, XXI da Constituição Federal, extrai-se os seguintes requisitos para que não seja necessária a realização da licitação para contratação de escritórios ou profissionais de advocacia: a) procedimento administrativo formal; b) serviço de natureza singular; c) profissionais ou empresa de notória especialização; d) inadequação da prestação do serviço pelo pessoal da administração pública, e; e) verificação da prática de preço de mercado para o serviço.

Não basta, portanto, que o profissional seja dotado de notória especialização, exigindo-se, igualmente, que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar competência. É essa nota de diferenciação que torna inviável a competição, mesmo entre prestadores qualificados, dada a necessidade de um elo de especial confiança na atuação do profissional selecionado.

O pressuposto foi objeto da Súmula 39 do Tribunal de Contas da União, aprovada na sessão de 01/06/2011, que possui a seguinte redação:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao

processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Além disso, o requisito da notória especialização do profissional a ser contratado não está presente. O conceito para notória especialização encontra-se no §1º do artigo 25 da lei de regência, que assim dispõe:

Art. 25. (...)

§1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O novo regramento para licitações, a Lei 14.133/21, em hipótese alguma, retirou a essência normativa acima citada. Mantêm-se plenos os requisitos básicos para inexigibilidade de licitação que são aplicáveis à contratação de serviços advocatícios, principalmente as exigências mais delicadas, tais como a notória especialização e verificação da prática de preço de mercado para o serviço.

Assim, esboçados quais são os requisitos inerentes às hipóteses legais focadas no que diz respeito à inexigibilidade do dever constitucional de licitar, pela administração pública, no tópico abaixo adentraremos na parte que cinge especificamente sobre a contratação de escritórios ou profissionais individuais da advocacia pelo Estado, e, principalmente, que tal ato administrativo não escapa ao dever geral de licitar.

4 DA CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA ADVOCACIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como demonstrado acima, não significa dizer que por ser considerado dispensável ou inexigível licitação para contratação de escritórios de advocacia, que necessariamente deverá impedir de realizar tal procedimento, pois entende-se que deverá ser estudado se determinado escritório poderá ser contratado ou não, eis que será analisado se é serviço de notória especialização.

No entanto, entende-se que para preservar os princípios da administração pública e garantir um procedimento licitatório justo e igualitário para todos, é necessária a licitação para contratação de escritório de advocacia, posto que se abre um novo escritório de advocacia na cidade, este não caracterizaria como serviço de notória especialização, logo, se faz necessário abranger a possibilidade de todos mostrarem seu serviço, sendo ao final escolhido o melhor. A propósito, confira-se o entendimento do colendo Superior Tribunal de Justiça a respeito da hipótese, conforme dois acórdãos abaixo transcritos:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, MAS NÃO SINGULARES. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. DISPENSA. 1. Os serviços descritos no art. 13 da Lei n. 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. 2. Estando comprovado que os serviços jurídicos de que necessita o ente público são importantes, mas não apresentam singularidade, porque afetos à ramo do direito bastante disseminado entre os profissionais da área, e não demonstrada a notoriedade dos advogados? em relação aos diversos outros, também notórios, e com a mesma especialidade? que compõem o escritório de advocacia contratado, decorre ilegal contratação que tenha prescindido da respectiva licitação. 3. Recurso especial não-provido. (REsp 436.869/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 01/02/2006, p. 477).

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. ART. 535 NÃO VIOLADO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO POR MUNICÍPIO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS NÃO SINGULARES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 25, II, § 1º C/C 13, V, DA LEI 8.666/93. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. 1. Trata-se de Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas

Gerais contra o então Prefeito, membros da Comissão Permanente de Licitação e Contratos do Município de Visconde do Rio Branco e o Procurador Municipal pela contratação do escritório de José Nilo de Castro Advocacia Associada S/C, sem a realização do devido procedimento licitatório, sob o fundamento da inexigibilidade. 2. Verifica-se que o acórdão recorrido analisou todas as questões necessárias ao desate da controvérsia. Logo, não padece de vícios de omissão, contradição ou obscuridade, a justificar sua anulação pelo STJ. Dessarte, merece ser repelida a tese de violação do art. 535 do CPC. 3. Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente. 4. A singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado. 5. No caso dos autos, o objeto do contrato descreve as atividades de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas e elaboração de pareceres, as quais são genéricas e não apresentam peculiaridades e/ou complexidades incomuns, nem exigem conhecimentos demasiadamente aprofundados, tampouco envolvem dificuldades superiores às corriqueiramente enfrentadas por advogados e escritórios de advocacia atuantes na área da Administração Pública e pelo órgão técnico jurídico do município. Ilegalidade. Serviços não singulares. 6. O STJ possui entendimento de que viola o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993 a contratação de advogado quando não caracterizada a singularidade na prestação do serviço e a inviabilidade da competição. Precedentes: REsp 1.210.756/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010; REsp 436.869/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 01/02/2006, p. 477. 7. A contratação de serviços sem procedimento licitatório quando não caracterizada situação de inexigibilidade viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade. Improbidade administrativa - art. 11 da Lei 8.429/92.

8. É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. 9. Recurso parcialmente conhecido e nessa parte provido, com a devolução dos autos para a instância de origem para a apreciação das penalidades cabíveis. (REsp 1444874/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/02/2015, DJe 31/03/2015).

Analisa-se que existe a possibilidade de contratação de escritório de advocacia que tenha natureza singular e notória especialização. No entanto, dentro de uma mesma cidade, poderá existir diversos escritórios de natureza singular e de grande notoriedade, logo, escolher um único escritório no meio de uma variedade de opções, seria uma contratação ilegal, violando os princípios da igualdade e competitividade, como já esboçado neste artigo. Ainda, não se deve esquecer que a Administração Pública “é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas¹⁵⁷”, assim, sua função é atender a necessidade de todos, garantindo, com isso, a primazia do interesse público.

Ainda, complementa-se que o excelso Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito do tema, entendendo que os parâmetros exigíveis para a inexigibilidade de licitação, nos casos de contratação de escritórios de advocacia, devem observar os rigores da legislação cabível, e restar patentemente demonstrada e comprovada, principalmente, a notória especialização profissional, natureza singular do serviço e inadequação de que o serviço seja prestado pelo próprio poder público, conforme acórdão abaixo transcrito:

IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização

157 MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 68.

profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa. (Inq 3074, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-193 DIVULG 02-10-2014 PUBLIC 03-10-2014).

Assim, observa-se que a Administração Pública não poderá contratar sem realizar licitação, por exemplo, um escritório de advocacia especialista no ramo tributário, apenas para movimentação de execuções fiscais, tarefa rotineira dentro de uma prefeitura, eis que não entra no requisito da inadequação da prestação de serviços pelo próprio poder público. Não obstante, ainda a título de exemplo, uma prefeitura não poderia contratar um escritório de advocacia recém-aberto sem licitação para um caso que exige um grande conhecimento e de extrema complexidade, visto que estaria ausente o requisito de notória especialização profissional, já que o profissional recém-formado, não terá a mesma bagagem de um profissional que atua há longos anos na área.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, conclui-se que tal artigo mesmo sendo um tema polêmico, traz a importância de olhar com delicadeza para o assunto. Logo, em suas linhas, demonstrou-se a importância de observar os princípios que regem a Administração Pública, bem como a importância de realizar um procedimento licitatório e quando não se deve realizar tal procedimento.

Ainda, se constata-se que, mesmo existindo a possibilidade de dispensar ou inexigir a licitação para contratação de escritórios de advocacia, deve-se observar cada caso em sua singularidade, pesando se naquela situação poderá dispensar ou inexigir o procedimento licitatório, sob pena de nulidade da contratação como foi demonstrado nos posicionamentos dos Tribunais Superiores.

Logo, observa-se que a Administração Pública é um dos pilares para um bom funcionamento da sociedade, não podendo banalizar os procedimentos que garantem sua legitimidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 1 maio 2021.

BRASIL. **Lei 14.039, de 17 de Agosto de 2020**. Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l14039.htm. Acesso 16 maio 2021.

BRASIL. **Lei 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 4 maio 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 7 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 436.869/SP**, relator Ministro João Otavio de Noronha, Brasília/DF, julgamento em 06 de dezembro de 2005. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200200544937. Acesso em 1 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.444.874/MG**, relator Ministro Herman Benjamin, Brasília/DF, julgamento em 03 de fevereiro de 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=201303523557. Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Inquérito 3.074**, relator Ministro Roberto Barroso, Brasília/DF, julgamento em 26 de agosto de 2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Inq%20se=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>. Acesso em: 1 maio 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. Súmula 39, relator Valmir Campelo, Brasília/DF, aprovada em 01 de junho de 2011, Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/sumula/*/NUMERO%253A39/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 1 maio 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DROMI, José Roberto. **La licitación pública**. Buenos Aires: Astrea, 1975.

FISCHGOLD, Bruno. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado no Direito Administrativo brasileiro**. Migalhas. 16 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/230028/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-sobre-o-interesse-privado-no-direito-administrativo-brasileiro>. Acesso em: 11 maio 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ZUCCO, Fábio. **Os princípios específicos da licitação**. RCC. 23 de agosto de 2018. Disponível em: <https://www.rcc.com.br/blog/principios-da-licitacao/#:~:text=Mas%20para%20isso%20%C3%A9%20preciso,regra%20da%20obrigatoriedade%20da%20licita%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 5 maio 2021.

A Responsabilidade política do estado pela violência de gênero contra a mulher no Brasil

Mariana Farias Cavaleiro de Macedo Pereira^{158*}

Resumo: Este artigo visa identificar a origem da violência de gênero contra a mulher no Brasil, com o objetivo de propor uma reflexão sobre a melhor forma de alterar o cenário futuro do País, mediante uma mudança cultural provocada pela consolidação de ações afirmativas. Trata-se de um texto teórico, que aponta o histórico-cultural brasileiro, as relações de desigualdade, as violências sofridas pelas mulheres nos dias atuais e a necessidade de uma revolução cultural por meio da política. Os fundamentos usados na pesquisa têm como base os referenciais que abrangem estudos da história do Brasil, relações de gênero, políticas públicas e inclusão social. O texto divide-se em três partes: a consolidação da cultura patriarcal no Brasil, o estudo sobre o gênero e a responsabilidade do Estado de consolidar a igualdade material entre os sexos por meio de ações afirmativas. Por fim, conclui-se que a política pública sobre a inclusão da mulher no âmbito social, econômico e político somente será possível com um maior peso de mulheres parlamentares.

Palavras-chave: mulheres; violência; gênero; política; igualdade.

Abstract: This article intend to identify the origin of gender violence against women in Brazil, with the porpouse to make a reflection about the best way to change the future cenary of the country, through a cultural change triggered by the consolidation of affirmative actions. It is a theoretic text, that points the history of the brazilian culture, the inequality relations, the violence against women in the present day and the necessity of a cultural revolution through politics. The fundaments used in this research are based in the studies of the brazilian history, gender relations, public policies and social inclusion. The text is divided in three parts: the consolidation of the patriarchal culture in Brazil, the study of gender and the responsibility of the State to consolidate the material equality between the sexes through affirmative actions. By the end, there is the conclusion that the public policy about the inclusion of

158* Analista da 1ª Promotoria de Ações Constitucionais e Fazenda Pública.

women in a social, economic and political way will only be possible after a bigger weight of women in the parliament.

Keywords: women; violence; gender; politic; equality.

1 INTRODUÇÃO

A violência contra a mulher é uma infeliz e injusta realidade que faz parte da história e da cultura brasileira.

Este trabalho, porém, não pretende tratar das diversas formas de violência de gênero contra a mulher e nem das garantias legais existentes para a sua repressão. O objetivo geral deste artigo é propor uma reflexão sobre a necessidade de uma revolução e conscientização cultural, para que a igualdade de gênero seja, de fato, concretizada. Afinal, de quem é a responsabilidade de promover esta revolução e o que pode ser feito?

Para alcançar a resposta, serão apresentados como objetivos específicos do estudo: analisar a razão da violência de gênero contra a mulher no Brasil e apresentar algumas soluções que podem ser importantes para concretizar a igualdade material entre os sexos.

A metodologia de pesquisa utilizada é a de abordagem qualitativa, de natureza aplicada e de procedimento bibliográfico.

Será iniciado o estudo pelo histórico da violência contra a mulher no Brasil, delimitado o conceito de gênero e como ele é responsável pela violência supracitada, e, ao final, será averiguada a responsabilidade do Estado de desenvolver políticas afirmativas que contribuam para a conscientização cultural da população e o acesso igualitário entre os sexos nas relações de poder, sociais e econômicas.

Cabe ressaltar que a importância deste trabalho vai além de um estudo científico sobre as causas da violência contra a mulher e as suas garantias. Almeja-se, afinal, uma reflexão sobre a desigualdade material entre os sexos, sendo desenvolvido um esboço para que a mudança cultural se concretize.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 A EDIFICAÇÃO DA CULTURA SOCIAL BRASILEIRA E O ENRAIZAMENTO DO SISTEMA PATRIARCAL

Cultura, em seu sentido amplo, é o conjunto de tradições, crenças e costumes de determinado grupo social, a qual é repassada de uma geração para a seguinte através da comunicação ou da imitação. Esta se encontra em constante modificação, haja vista que, a partir das necessidades humanas, vão sendo moldados e criados padrões e comportamentos que geram uma determinada estrutura e organização social.

Sendo assim, a cultura brasileira se remete aos primórdios da civilização no País, quando ainda era ocupado por povos indígenas, tendo passado por uma grande transformação após a colonização portuguesa no século XVI, por meio da exploração, povoamento, extermínio e conquista dos povos indígenas e das novas terras pelos portugueses, além de ter sofrido várias miscigenações até os dias atuais, recebendo a influência de diversas outras culturas de povos que se estabeleceram no País.

Apesar da diversidade cultural existente no Brasil, a influência preponderante ainda é a portuguesa, a qual trouxe para este povo a herança do sistema patriarcal, tendo no homem a figura que detém a autoridade, o poder político e econômico, sendo as mulheres e seus descendentes submissos e obedientes a ele.

Sabe-se que nem sempre o sistema patriarcal foi dominante, em verdade, segundo relata Claudio Vicentino, “a vida nômade das populações originou as sociedades matriarcais, sendo o parentesco ligado somente às mães, visto que desconheciam a participação do homem na reprodução humana” (VICENTINO, 1997). Somente quando as populações antigas aprimoraram as técnicas de agricultura, caça, domesticações, moradias e se tornaram sedentárias, foi que os homens passaram a se importar com a sua participação na reprodução humana, tendo em vista a necessidade de garantir a paternidade e a transmissão direta dos seus bens aos filhos, razão pela qual passaram a exigir a fidelidade da mulher, buscando, para tanto, formas de oprimi-la.

Sobre o assunto, discorre o Caderno de Atenção Básica –

Violência intrafamiliar, do Ministério da Saúde, de 2001:

A “domesticação” da mulher foi conseqüência da necessidade dos homens assegurarem a posse de sua descendência. O fato de que a maternidade é certa e a paternidade apenas presumível (ou incerta) sempre foi um fantasma para a organização da cultura patriarcal. O controle da sexualidade e da vida reprodutiva da mulher garante a imposição das regras de descendência e patrimônio e, posteriormente, um sistema rígido de divisão sexual do trabalho. Assim, a mulher passa a ser tutelada por algum homem, seja pai, ou marido. Este tipo de pensamento sempre justificou o autoritarismo masculino, interpretando a violência do homem contra a mulher como algo natural. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2001, p. 14-15).

Após a colonização, o Estado português objetivava implantar uma organização social que possibilitasse explorar o Brasil e a força produtiva dos habitantes, contando com a Igreja para tal objetivo, a qual passou a regular as relações afetivas que existiam dentre as diversas raças, credos e condições sociais. De acordo com a professora Mary Del Priore:

A serviço do Estado, a Igreja Metropolitana foi mentora desse projeto, podendo por meio dele desenvolver também os compromissos reformistas estabelecidos no Concílio de Trento. Apoiada na ação de visitas e cartas pastorais, de tribunais episcopais que perseguiram as infrações contra as Constituições dos arcebispados lusos e, depois de 1707, brasileiros, ela procurava azeitar os mecanismos de controle sobre as populações coloniais. Seu maior alvo: a mulher. A igreja entendia que confinada à casa, delimitada pela privacidade doméstica, a mulher, e sobretudo a mãe, poderia fazer o trabalho de base para o estabelecimento do edifício familiar, numa terra onde os homens viviam em permanente migração, em busca de melhores condições de vida (PRIORE, 1994, p. 71).

Neste contexto histórico, de acordo com os valores tradicionais, as mulheres não poderiam exercer atividades remuneradas e os papéis de gênero eram fixos. Assim, dependiam econômica e socialmente dos maridos, sendo submetidas a diversos tipos de violência, dentre as quais: relações extraconjugais, negação de bens materiais, agressões físicas, humilhações, ameaças de morte

e negação de saúde e alimentos para si e seus filhos. Como forma de proteção, várias mulheres se aliavam a outras mulheres e aos seus filhos homens para sobreviver.

Outra característica do patriarcado é o controle da sexualidade da mulher, a qual é reprimida para fins de manutenção da fidelidade, como uma forma de controle da prole patriarcal. Assim, é criada a imagem de “mãe de família”, recatada e voltada para as atividades domésticas, que rege a postura a ser seguida pelas mulheres supostamente íntegras e discrimina as que não seguem este estereótipo. Discorre ainda sobre o tema Mary Del Priore:

“Ser “mãe de família” passa a ser gradualmente uma meta de contornos muito bem definidos. A família, ancilar unidade de produção e reprodução, deveria entreter-se em torno da mãe supostamente exemplar, e esta, “ao instruir e educar os filhos cristãmente” e “cuidar com diligência das coisas da casa”, como recomendava um pregador setecentista (Arceniaga, 1724), integrava a si mesma e os seus ao processo de formação do capitalismo na Idade Moderna. Sob as luzes do Antigo Sistema Colonial, a vida feminina recatada e voltada para o fogo doméstico e os filhos fazia da mulher um chamariz para que se canalizasse na esfera do lar a energia que, fora dela, pudesse confundir-se com desordem e contravenção, baralhando os pressupostos de ordem e trabalho implícitos no sistema de produção. (PRIORE, 1994, p. 71).

No século XIX, a abolição do regime escravocrata e o ingresso de imigrantes no Brasil contribuíram para a entrada de mulheres nas indústrias e serviços burocráticos. Com o passar do tempo, o acesso das mulheres à educação e as insurgências do movimento feminista, que brotou em várias partes do planeta na segunda metade do século XX, levaram as mulheres a se inserir, cada vez mais, no mercado de trabalho e em funções políticas.

Contudo, mesmo depois de meio século de reivindicações, ainda se observa uma patente desigualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, e no âmbito social, político e econômico. Isso porque, mesmo após um longo processo de conquistas jurídicas pela igualdade de direitos, ainda se verifica a presença constante do patriarcado na cultura popular, tendo havido a naturalização da hierarquia entre os sexos.

As próprias mulheres passaram a acreditar e ensinar tais comportamentos para seus filhos e filhas, sendo este enraizado firmemente na cultura social, repassado de geração para geração, reproduzindo-se crenças e valores sem a reflexão crítica sobre as suas causas e consequências, restando, assim, perpetuada a desigualdade entre os sexos.

2.2 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA A MULHER NO BRASIL

O gênero é uma construção social lapidada ao longo da história para justificar as relações de poder, dividindo em uma perspectiva binária entre os sexos masculino e o feminino, atribuindo-lhes determinados papéis de comportamento social.

Assim, a figura da “mulher”, no entendimento de Simone de Beauvoir, não passaria de um mito:

Ninguém nasce mulher, mas se torna mulher. Nenhum destino biológico, psicológico ou econômico determina a figura que a fêmea humana apresenta na sociedade: é a civilização como um todo que produz essa criatura, intermediária entre macho e eunuco, descrita como feminina (DE BEAUVOIR, 1949, p. 15).

Sobre o assunto, elucida Scott (1989):

O gênero não é o único campo, mas ele parece ter sido uma forma persistente e recorrente de possibilitar a significação do poder no ocidente, nas tradições judaico-cristãs e islâmicas. (...) Estabelecidos como um conjunto objetivo de referências, os conceitos de gênero estruturam a percepção e a organização concreta e simbólica de toda a vida social (SCOTT, 1989, p. 88).

Conforme a autora, o termo “gênero” passou a ser utilizado pelas feministas¹⁵⁹ contemporâneas, a partir da década de 80, a fim de reafirmar a incapacidade das teorias existentes para explicar as desigualdades entre as mulheres e os homens, utilizando-se “gênero” como verdadeiro sinônimo de “mulheres”, tendo como finalidade a impressão de erudição e seriedade de um trabalho, haja vista a sua conotação mais objetiva e neutra.

159 Feminismo é um movimento social por direitos civis, protagonizado por mulheres, que desde sua origem reivindica a igualdade política, jurídica e social entre homens e mulheres. Sua atuação não é sexista, isto é, não busca impor algum tipo de superioridade feminina, mas a igualdade entre os sexos. (REZENDE, Milka de Oliveira).

Desta forma, a violência contra as mulheres vem sendo denominada academicamente como “violência de gênero”, sendo uma espécie desta, haja vista que a base da violência contra a mulher se materializa na posição de vulnerabilidade em que ela se encontra socialmente, devido a conceitos pré-determinados sobre a feminilidade, incutidos principalmente em um contexto histórico patriarcal. Neste sentido:

Com frequência, a atenção dada ao gênero não é explícita, mas constitui, não obstante, uma parte crucial da organização da igualdade e da desigualdade. As estruturas hierárquicas dependem de compreensões generalizadas das assim chamadas relações naturais entre homem e mulher.

(...)

A alta política é, ela própria, um conceito generificado, pois estabelece sua importância crucial e seu poder público, suas razões de ser e a realidade de existência de sua autoridade superior, precisamente às custas da exclusão das mulheres do seu funcionamento. O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político tem sido concebido, legitimado e criticado. Ele não apenas faz referência ao significado da oposição homem/mulher; ele também o estabelece. (...) Dessa maneira, a oposição binária e o processo social das relações de gênero tornam-se parte do próprio significado de poder; pôr em questão ou alterar qualquer de seus aspectos ameaça o sistema inteiro (SCOTT, 1989, p. 91).

Com base nesta estrutura patriarcal e paternalista, a mulher foi considerada como subordinada à figura masculina, seja o seu marido ou pai, colocada em posição dependente e inferior pelas próprias disposições legais durante grande parte da história. Apenas nos últimos 60 anos obtivemos algumas mudanças legislativas mais expressivas no Brasil sobre direitos das mulheres, que, contudo, não foram capazes de alterar a cultura social machista e patriarcal.

Apesar de termos vislumbrado um avanço no ordenamento jurídico brasileiro no que diz respeito à igualdade entre os sexos, a mulher ainda se encontra em uma posição de vulnerabilidade social. Não obstante o acesso ao estudo e às universidades já ser isonômico, as condições de acesso e manutenção no mercado de trabalho ainda são díspares, e, mesmo quando a mulher se insere

nele, em regra, recebe um salário inferior ao do homem e não chega a assumir cargos gerenciais.

Com base na concepção de que a mulher deve estar voltada ao seu papel reprodutivo e para o âmbito doméstico, a maternidade é vista como algo natural e instintivo para ela, afastando o homem de seu papel de cuidador dos filhos, para um de mero provedor financeiro. Assim, a mulher que trabalha, em regra, ainda acumula a maioria das funções domésticas quando chega em casa, traduzindo isto em verdadeira dupla ou tripla jornada de trabalho para ela. Fala-se aqui em mais uma forma de violência para as mulheres: a sobrecarga social.

Em meio à Pandemia Covid-19, quando os cidadãos brasileiros tiveram que se manter reclusos em suas casas para a prevenção da contaminação da doença, as desigualdades de gênero se mostraram ainda mais acentuadas quando os números de registros de violência doméstica aumentaram em 18 estados da Federação, superando o patamar anterior à pandemia (FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2021).

Ficou demonstrado também, em dados publicados na revista científica 'The Lancet', que as mulheres no mundo inteiro foram as mais afetadas com a Pandemia, tendo sofrido o maior número de desemprego, além de terem ficado responsáveis pelo maior acúmulo de tarefas domésticas e cuidados com os filhos. (LO PRETE, 2022)

Mesmo antes da Pandemia, em 2018, foi divulgado um estudo pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) concluindo que no Brasil, apesar do número de mulheres com ensino superior completo ser maior que o de homens, elas ainda auferem rendimento inferior, além de ocuparem apenas 39,1% dos cargos gerenciais contra os 60,9% ocupados pelos homens. Acrescenta-se, ainda, que, na época, apenas 10,5% dos assentos da câmara dos deputados eram ocupados por mulheres.

Todas essas disparidades sociais e culturais, em decorrência da criação de estereótipos a serem seguidos por uma construção de gênero, culminaram para o fenômeno da "objetificação" da mulher, termo cunhado no início dos anos 70, que significa nada menos

do que tratá-la como um objeto, sem considerar o seu estado emocional ou psicológico. Desta forma, banaliza-se a imagem da mulher, trazendo com isso inúmeras problemáticas, como a cultura do estupro, a busca por um padrão de beleza irreal e inalcançável, além da desqualificação profissional do sexo feminino.

Neste íterim, resta patente que, mesmo após décadas de reivindicações e luta pelo movimento feminista, as desigualdades entre os sexos permanecem latentes. Embora muito tenha sido alcançado em termos normativos, dispoño a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu art. 5º, I, que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”, ainda se observa a existência de um sistema jurídico opressor, principalmente no que se refere à violência contra a mulher. Isso porque, para além da alteração normativa, deve ser alcançada uma verdadeira revolução cultural.

2.3 A RESPONSABILIDADE POLÍTICA DO ESTADO NA CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL ENTRE OS SEXOS

Em decorrência do histórico patriarcal já exposto, não é difícil enxergarmos, no próprio cotidiano, as inúmeras formas de violência sofridas pelas mulheres: patrimonial, sexual, física, moral e psicológica.

Em verdade, em um tempo não muito distante, estas violências eram legalizadas e naturalizadas culturalmente, inclusive por profissionais da saúde e autoridades públicas, utilizando-se do ideal de fragilidade da mulher para colocá-la em posição de incapacidade, sendo necessária a sua dependência ao homem. Assim, a violência era aceita e incentivada como uma espécie de “educação”, para disciplinar o sexo feminino. Como assevera Bordieu, esse “trabalho de reprodução esteve garantido, até época recente, por três instâncias principais, a família, a igreja e a escola, que, objetivamente orquestradas, tinham em comum o fato de agirem sobre as estruturas inconscientes” (BOURDIEU, 2007, p. 103).

Verifica-se, desta forma, que a origem de toda essa violência é estrutural. Desde a colonização do País, o patriarcado foi enraizado, estando presente na cultura brasileira. Não importa o quanto já tenha sido conquistado no âmbito normativo no que

tange à igualdade entre os sexos, tais implicações de gênero estão presentes nas próprias relações de poder que regem todo o sistema político, econômico e social.

Em razão da posição de vulnerabilidade e inferioridade em que a mulher foi colocada, injustamente, pela própria sociedade, durante séculos, nasce um dever social de justiça para com o sexo feminino, de forma a garantir-lhe o acesso paritário às relações de poder. Porém, para que toda a comunidade participe deste movimento, faz-se necessário haver uma conscientização da população, a fim de que haja uma verdadeira mudança da cultura, pois esta, como vimos, é a verdadeira origem da violência de gênero.

Uma das finalidades da lei, com base nas reflexões de Michel Foucault, é a conscientização social sobre a criminalização de determinadas condutas. Inclusive, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de sexo, é um dos objetivos principais da República Federativa do Brasil, como dispõe o art. 3º, IV, da CF/88. Contudo, como se sabe, de nada adianta um direito formalmente garantido se não há instrumentos que o viabilizem.

Sendo assim, deve-se avaliar, de fato, a igualdade material. Segundo André de Carvalho Ramos (RAMOS, 2019, p. 615): “concretiza-se a igualdade por meio de normas que favoreçam aqueles que estejam em situações de indevida desvantagem social (os vulneráveis) ou imponham um ônus maior aos que estejam numa situação de exagerada vantagem social”.

É justamente como forma de concretizar a igualdade material que nascem as ações afirmativas. Sobre estas, ensina o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. Diferentemente das políticas

governamentais antidiscriminatórias baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo, que se singularizam por oferecerem às respectivas vítimas tão-somente instrumentos jurídicos de caráter reparatório e de intervenção ex post facto, as ações afirmativas têm natureza multifacetária, e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas – isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral ou específica, ou através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo (GOMES e col, p. 10).

Uma das primeiras manifestações do movimento feminista contra a violência no Brasil ocorreu em 1979, por ocasião do julgamento de Doca Street, que matou sua companheira Ângela Diniz e estava sendo inocentado por “legítima defesa da honra”. A partir daí, com os crimes contra a vida das mulheres sendo largamente divulgados na mídia, os movimentos sociais, mediante a militância do feminismo, pressionaram as instâncias do Estado a desenvolver políticas públicas de atendimento e acolhimento das mulheres, resultando em ações afirmativas em diversos espaços sociais.

Contudo, as ações afirmativas atuais ainda são tímidas e insuficientes para reduzir a violência de gênero contra a mulher.

Um ponto primordial a ser consolidado é a igualdade de condições no mercado de trabalho. De fato, não se observa muitos incentivos para que seja priorizada a contratação de mulheres, algo simples e rápido de ser garantido por meio da concessão de incentivos fiscais às empresas e empregadores que contratem um percentual mínimo de mulheres nos mais variáveis níveis de cargos.

No entanto, acredita-se que o maior ponto a ser focado é na manutenção de mulheres mães no mercado, as quais acabam sofrendo de forma mais contundente a violência da sobrecarga social. Em verdade, as empresas preferem não as contratar, haja vista a eventual necessidade de exercerem uma jornada de trabalho menor e flexível, tendo em vista a responsabilidade que lhes é atribuída no cuidado doméstico e com os filhos.

Evidentemente que se as mães não conseguem acesso ao

mercado de trabalho, acabam dependentes economicamente dos seus companheiros, maridos e pais, o que só perpetua o ciclo de opressão social do qual padecem há séculos.

Assim, além de incentivos para que os empregadores priorizem a contratação de mulheres, faz-se necessária também a disponibilização de condições para que essas mães possam trabalhar e deixar os seus filhos em segurança. Ora, a existência de creches ou berçários não são nem cogitados na maioria dos órgãos públicos ou empresas, muito menos de uma sala de amamentação. Sequer há um espaço assim fornecido pelo ente público em cada bairro, o que já resolveria em parte o problema da jornada de trabalho reduzida da mulher.

Outro ponto a ser considerado é a insuficiência de espaços públicos com estrutura para que a mãe frequente com os seus filhos. Pouquíssimos banheiros são equipados com itens básicos como trocador de bebê, o que deveria ser obrigatório para a concessão de alvará de funcionamento em qualquer estabelecimento. Ademais, a falta de atividades recreativas para as crianças também é considerável.

Que incrível é pensar que justamente as principais responsáveis pela perpetuação de comunidades e nações inteiras, para não se falar na própria espécie humana, são as que mais sofrem dentro da comunidade da qual elas mesmas viabilizaram a construção! Verdade seja dita: a tecnologia avançou até certo ponto, mas não existe reprodução sem a mulher.

Então por que ela não é mais valorizada socialmente? Por que não existem mais incentivos para a mãe no mercado de trabalho ou sequer para o seu convívio em espaços públicos?

A resposta é bem simples: o número de mulheres na política ainda é extremamente pequeno. Quem sugere e aprova as leis são os parlamentares e a presença de mulheres na bancada ainda é muito inferior. Se não as parlamentares mulheres, quem mais vai representar os interesses dos seus pares?

É claro que não se pretende aqui desmerecer as conquistas já consolidadas. A lei nº 12.034/2019, por exemplo, trouxe a importante garantia da reserva obrigatória do percentual de 30%

das vagas de candidatura dos partidos políticos a um dos sexos, fazendo com que a participação das mulheres na política venha crescendo gradualmente nos últimos anos.

Contudo, há de se considerar que tais avanços são mínimos quando pensamos que estamos em 2022 e a sociedade brasileira ainda não fornece condições igualitárias para a participação de mulheres na organização política, o que se reflete em todas as outras áreas sociais.

Várias mulheres ainda sofrem violência simplesmente por serem mulheres. Em virtude de todo o estereótipo que representam, cunhado no que foi convencionalizado do que o gênero feminino deve ser.

Acredita-se que este é o possível caminho para uma mudança cultural, a ser alcançada por meio de ações afirmativas, viabilizadas pela presença cada vez maior de mulheres na política e nos espaços de construção social, de forma a, talvez um dia, parear as relações de poder.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência de gênero contra a mulher no Brasil possui direta ligação com a construção da história patriarcal no País. Após séculos de perpetuação da dualidade de gênero, por meio da criação de estereótipos determinados a serem seguidos pelas mulheres e pelos homens, àquelas foi atribuído como dever a assunção das tarefas domésticas, afastando-as das relações de poder e colocando-as em papéis de dependência econômica e social para com o sexo masculino.

Em decorrência da cultura patriarcal, nascem diversos problemas de gênero e violência contra as mulheres, como a sua “objetificação”, a exigência de obediência a padrões estéticos irreais e inalcançáveis, além da sobrecarga social, por serem delas exigido os cuidados com a casa e com os filhos, além do seu trabalho profissional.

Atualmente, com o avanço dos direitos das mulheres, fruto do movimento feminista, elas encontram amplo acesso ao estudo, porém, no momento de sua inserção no mercado de trabalho, se

deparam com diferenças salariais e entraves sociais. Ademais, mesmo quando na função materna, recebem poucos incentivos que lhes garantam uma subsistência minimamente digna econômica ou psicologicamente. Não há lugares públicos suficientemente equipados para o seu convívio social juntamente com os filhos e tampouco creches ou berçários para auxiliá-las no momento do retorno ao trabalho.

Afinal, de que forma isso pode ser reparado e como?

Acredita-se que a mudança cultural é a chave para a concretização da igualdade material. Isso porque, não adianta que a Constituição Federal brasileira de 1988 determine a igualdade entre os sexos, quando não há garantias para a concretização desta isonomia.

E como poderá ser alcançada a mencionada revolução cultural? Não há outra maneira que não por meio de políticas públicas que incentivem e conscientizem a população sobre a inserção e valorização da mulher no mercado de trabalho em condições isonômicas. E isso vai além da equiparação salarial, é necessário que as demandas domésticas das mulheres sejam parcialmente supridas para que elas possam concorrer no mercado em igualdade de condições real.

Por fim, para que tais políticas públicas de valorização da mulher sejam implementadas, é necessário maior participação política do sexo feminino, com maior elegibilidade de candidatas mulheres, as quais, em um lugar de fala devidamente representado, podem, enfim, propor ações afirmativas que beneficiem as suas iguais.

REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

CADERNO de Atenção Básica – Violência intrafamiliar – Orientações para a prática em serviço. **Ministério da Saúde**. 2001. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_19.pdf. Acesso em: 17 maio 2022.

DE BEAUVOIR, Simone, **Le deuxième sexe**, Gallimard, Paris, 1949, t. II.

ESTATÍSTICAS de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil. **IBGE**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 11 jul. 2022.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: Nascimento da prisão**. Editora Vozes, 42. Ed., 2014.

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa e col. **As Ações Afirmativas e os Processos de Promoção da Igualdade Efetiva**. Disponível em: <https://bradonegro.com/content/arquivo/11122018_205135.pdf>. Acesso em: 25 de jul. de 2022.

LO PRETE. Renata. Emprego, renda, educação e violência: estudo liderado por brasileira mostra como a pandemia afetou mais as mulheres no mundo. **G1**, 02 de mar. de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/saude/coronavirus/noticia/2022/03/02/emprego-renda-educacao-e-violencia-estudo-liderado-por-brasileira-mostra-como-a-pandemia-afetou-mais-as-mulheres-no-mundo.ghtml>. Acesso em: 18 maio de 2022.

PRIORE, Mary Lucy Murray Del. Brasil colonial: um caso de famílias no feminino plural. 1994. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 91, p. 69 – 75. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/878/884>. Acesso em: 17 maio 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

REZENDE, Milka de Oliveira. O que é feminismo? **UOL**. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/o-que-e-feminismo.htm>. Acesso em: 25 jul. 2022.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99. Disponível em: http://www.archive.org/details/scott_gender. Acesso em: 11 jul. 2022.

VICENTINO, Claudio. **História geral**. Curitiba: Spicione, 1997.

VIOLÊNCIA contra mulheres em 2021. **FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/03/violencia-contra-mulher-2021-v5.pdf>. Acesso em: 18 maio 2022.

O Ministério Público como instituição de transformação social: *Expresso Direitos Humanos* e a questão da Amazônia

Joyce Cardoso Olímpio Ikeda^{160*}

Resumo: O artigo trata da atuação do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) no campo de novas tecnologias sociais para a garantia dos Direitos Fundamentais. Tem como objeto de análise o Projeto Expresso Direitos Humanos (EXPRESSO DH) e seus desdobramentos nas atividades do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) e do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH) do MPPA. Os argumentos buscam evidenciar os avanços no âmbito do Planejamento Estratégico Institucional do MPPA, bem como, as perspectivas de inovação social trazidas pelo Expresso DH para superar os desafios que envolvem a atuação institucional para o cumprimento das demandas constitucionais no contexto socioeconômico específico da Amazônia. A premissa defendida é a de que o desenvolvimento econômico somente poderá ser considerado sustentável se estiver comprometido com a sustentabilidade social – que inclui a promoção da dignidade humana, a igualdade no acesso à justiça, o respeito ao regime democrático, a participação e o controle social no processo de elaboração, execução e avaliação das Políticas Públicas. Concluindo que a transformação social é por definição a construção do bem comum. Transformação que somente poderá ser alcançada pela/na garantia dos direitos humanos.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Tecnologia Social; Planejamento Estratégico; Ministério Público.

Abstract: This paper attends the role of the Public Ministry of the State of Pará (Ministério Público do Estado do Pará - MPPA) in the field of new social technologies to ensure Fundamental Rights. Its object of analysis is the Expresso Direitos Humanos Project (EXPRESSO DH) and its unfolding in the activities of the Center for Studies and Functional Improvement (Centro de Estudos e

^{160*} Estágio Pós-doutoral em andamento, na área de concentração de Direitos Humanos (PPGD/UFPA). Doutora em Políticas Públicas (PPGPP/UFMA). Mestre em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia (PDTSA/UNIFESSPA). Graduada em Ciências Sociais, com ênfase em Ciência Política (FACSAT/UFPA). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA/DPGE/CEAF-MPPA/CNPq). Servidora do Ministério Público do Estado do Pará.

Aperfeiçoamento Funcional - CEAF) and the Operational Support Center for Human Rights (Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos - CAODH) of the MPPA. The arguments seek to show the advances within the MPPA's Institutional Strategic Planning, as well as the perspectives of social innovation brought by the Expresso DH to overcome the challenges involving institutional action to fulfill constitutional demands in the specific socioeconomic context of the Amazon. The defended premise is that economic development can be considered sustainable only if it is committed to social sustainability - which includes promotion of human dignity, equality in access to justice, respect for the democratic regime, participation and social control in the process of elaboration, execution and evaluation of Public Policies. The research concludes that social transformation is, by definition, the construction of common good, and that such transformation that can only be achieved by/in the guarantee of human rights.

Keywords: Fundamental Rights; Social Technology; Strategic planning; Public Ministry.

1 INTRODUÇÃO

Nossa reflexão pretende tratar da atuação do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) no campo de novas tecnologias sociais, especificamente, no exercício de suas funções que são essenciais à justiça. Daremos destaque às recentes ações implementadas pelo Projeto Expresso Direitos Humanos (EXPRESSO DH) direcionadas à promoção, proteção e garantia dos direitos fundamentais, tendo como referência as particularidades socioeconômicas do estado do Pará, o qual em sua formação histórico-social amazônica possui uma dinâmica econômica, cultural, territorial, política, etc. singulares da região.

Coordenado pelo Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH) e pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do MPPA, o Projeto Expresso DH entrou em execução em setembro de 2021, após a criação do CAODH, instituído pela Resolução nº 004/2021-CPJ, de 5 de agosto de 2021. O Expresso DH visa aprofundar a temática dos Direitos Humanos para responder à demanda constitucional inerente ao Ministério Público. Cabe destacar que, alinhado ao Plano Estratégico

Institucional (PEI), do MPPA; articulando o Plano Diretor do CEAF e o Plano Setorial dos Direitos Humanos do CAODH, para além da promoção de direitos, o projeto destaca-se por seu potencial de inovação social.

Por inovação social entendemos ações de difusão e de institucionalização de novas práticas que contribuem para a transformação social. Em tempos de internacionalização de uso do termo desenvolvimento sustentável, principalmente, a partir das diretrizes e dos objetivos propostos pela Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), partiremos da compreensão de que a promoção do desenvolvimento sustentável requer a garantia e o cumprimento dos Direitos Fundamentais. O termo transformação social será considerado dentro da percepção de sustentabilidade social, o que inclui: a dignidade humana, a igualdade no acesso à justiça, o respeito ao regime democrático, a participação e o controle social no âmbito das políticas públicas.

Trazemos como principal premissa a concepção de um Ministério Público comprometido com a transformação social para a efetivação de uma sociedade justa, inclusiva e democrática. Partimos da tese de que o Ministério Público é, em última essência, uma instituição engajada na promoção, defesa e garantia do Estado Democrático de Direito. Buscaremos evidenciar os avanços no campo do Planejamento Estratégico Institucional e as perspectivas de inovação social no âmbito do MPPA para superar os desafios que envolvem a execução das atividades e a atuação da instituição para o cumprimento das demandas constitucionais no contexto amazônico.

Para a instituição ministerial, a construção do Planejamento Estratégico Institucional compreende iniciativas que garantam a consolidação das atribuições dadas pela Constituição Federal (CF) de 1988. Cabe destacar que, o plano estratégico inclui a elaboração de uma proposta contendo os objetivos da instituição, das políticas e dos programas estratégicos para o alcance das metas estabelecidas pela gestão. Neste sentido, dentro das proposições trazidas por Oliveira (2007), o planejamento estratégico será entendido como um conjunto de políticas e iniciativas que visam cumprir a missão e alcançar a visão institucionais.

Dotado de autonomia e independência funcional, tendo como missão a tarefa de atuar em defesa da ordem jurídica, do regime

democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público pode ser compreendido como defensor dos direitos e dos interesses de relevância social. Nesta perspectiva, o MPPA, em seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2021-2029), propõe como visão o objetivo de ser reconhecido como uma instituição transformadora da realidade social, próxima ao cidadão a partir de uma atuação inovadora e resolutiva.

No conjunto de suas funções institucionais, conferidas pelo Art. 129 da CF, o Ministério Público passou a ter atribuídas práticas essenciais para a construção do Estado Democrático de Direito. Mazzilli (2007) afirma que a nova ordem constitucional reestruturou a instituição ministerial transformando os Promotores de Justiça em agentes de relevância para a transformação social, principalmente, por terem a possibilidade de intervir em diferentes aspectos estruturantes da sociedade, como por exemplo, no acesso à justiça para o enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, culturais, regionais, etárias e mentais.

Partido do entendimento de que o Ministério Público é uma instituição garantidora dos Direitos Fundamentais, que podem ser compreendidos como princípio político do bem comum¹⁶¹. A construção analítica organiza-se em dois eixos principais: No primeiro tópico, trataremos do Plano Estratégico Institucional; da configuração econômica da Amazônia; a estruturação do CAODH; e o surgimento do Expresso DH. No segundo tópico, trataremos do MP no fortalecimento do Estado Democrático de Direito; da dimensão política e estratégica do CEAF tanto na atuação quanto para a atividade do planejamento institucional.

161. Cabe destacar que, para esta reflexão, o termo “bem comum” pode ser entendido a partir da definição de Dardot e Laval (2017) para os quais, diante da exploração transnacional e implacável do sistema capitalista, comum é o termo que define o princípio político da transformação social. Diante das crises ambientais e das desigualdades sociais, os serviços públicos devem ser instituições de materialização do bem comum. “A questão, portanto, é saber como transformar os serviços públicos para que eles passem a ser instituições do comum orientadas para os direitos de uso comum e governadas de forma democrática. Seria conceber o Estado não como uma gigantesca administração centralizada, mas, ao contrário, como o sumo garantidor dos *direitos fundamentais* dos cidadãos no que diz respeito à satisfação de necessidades consideradas coletivamente essenciais” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 546-547).

2 EXPRESSO DH: O DESENVOLVIMENTO DEVE PROMOVER E NÃO VIOLAR OS DIREITOS HUMANOS

Analisar a atuação do MPPA, além de conhecer as funções institucionais do Ministério Público e as dimensões dos Direitos Fundamentais constitucionalmente garantidos, requer identificar as diretrizes do plano de atuação institucional. Para esta reflexão, centraremos nas ações direcionadas à promoção e garantia dos Direitos Humanos. Nosso foco analítico buscará articular a proposta do Planejamento Estratégico Institucional (PEI); as atribuições do CEAf, enquanto escola institucional, e as do CAODH, enquanto órgão auxiliar da atividade funcional do MPPA; bem como, o caráter de tecnologia social do Projeto Expresso DH.

Em 2019, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) apresentou o Planejamento Estratégico Nacional – PEN Ministério Público 2020-2029, base direcionadora para a atividade de planejamento institucional. O diagnóstico do PEN 2020-2029 retomou os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Agenda 2030, proposta pela Organização das Nações Unidas (ONU), que em seu conjunto, trazem as diretrizes para as políticas públicas em geral, para todos os países signatários da Agenda.

Por entender que as mudanças nas leis e na formação social, em seus mais diversos aspectos, implica em transformações na esfera política e econômica, o CNMP orienta a constante atualização na organização e atuação do MP, para que a instituição acompanhe as transformações do contexto social no qual está inserida. Neste sentido, o Planejamento Estratégico Institucional (PEI 2021-2029) do MPPA inclui tanto as perspectivas e os objetivos estratégicos do CNMP quanto as recomendações internacionais, sem perder de vista a configuração socioeconômica regional da Amazônia, em geral, e do estado do Pará, em particular.

No que se refere ao planejamento de Políticas Públicas no âmbito da Administração Estadual, em relação a promoção do desenvolvimento econômico e a gestão do território, a Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Pará (SEPLAD), no Plano Plurianual 2020-2023 (PARÁ, 2019), afirma que um dos principais desafios para a superação das desigualdades

regionais trata-se da dimensão territorial do estado do Pará que correspondente a 26% da Amazônia brasileira – onde cerca de 60% do território estadual é destinado às áreas legalmente protegidas tais como: natureza federal, terras indígenas, territórios quilombolas, dentre outras. Em sua diretriz estratégica: Sociedade de Direitos, o PPA 2020-203 alerta que no estado do Pará 41,5% de sua população está abaixo da linha da pobreza.

Considerando as particularidades territoriais e o perfil socioeconômico das regiões do estado do Pará apresentadas no PPA 2020-2023, o Expresso DH constitui-se num projeto com ações setoriais, que articula e combina as atribuições do CAODH e do CEAF. Entre suas metas, o Projeto incorpora os desafios e os objetivos apresentados no PEI do MPPA, bem como, o PEN e a Agenda 2030. Além disso, considerando as dinâmicas sociais, ambientais, territoriais e socioeconômicas, entre outros aspectos particulares do processo da expansão de atividades econômicas na região, em destaque, os casos de violações de direitos humanos, propõe-se o aperfeiçoamento para uma maior efetividade na atuação do CEAF e do CAODH, com a criação de um Observatório e de uma Rede Estadual de Direitos Humanos do MPPA, iniciativas facilmente caracterizadas como tecnologias sociais.

Entendemos por tecnologia social, a conceituação esboçada por Medeiros *et al* (2017), para quem o termo compreende um conjunto de práticas cujo propósito seja o de promover a inclusão social, nos mais diversos campos: da educação, da saúde, do meio ambiente, entre outros. O Projeto Expresso DH, no conjunto global de suas metas, combinado com as funções próprias do MP, trata-se de um projeto de expressiva marca de uma nova tecnologia social, implementada na estrutura interna do MPPA, mas que também dialoga com o ambiente externo, como é o caso das parcerias com as universidades, os movimentos sociais e as instituições de advocacia popular ou de defesa dos direitos humanos, criando uma Rede Estadual de Direitos Humanos vinculada ao CAODH.

De acordo com as proposições de Medeiros *et al* (2017), existem as mais diversas definições do que se entende por inovação social, porém todas relacionam o conceito, de uma forma geral, para nomear a combinação de novas práticas, em determinadas áreas ou num contexto social específico, com o objetivo de responder às

necessidades ou problemas sociais. Inovação social é, em grande medida, promover ou produzir mudanças sociais direcionadas ao fortalecimento da cidadania, da participação e do controle popular. Desta forma, o projeto Expresso DH pode ser definido como uma tecnologia social, a qual operacionaliza inovações sociais para garantir os direitos de grupos vulnerabilizados frente ao processo de expansão econômica no estado do Pará.

Quando falamos de desenvolvimento¹⁶² em territórios localizados na Amazônia, precisamos conhecer o perfil das políticas implantadas na região. Historicamente, as políticas públicas de integração econômica centraram-se e ainda se concentra em grandes projetos com significativa intervenção do capital financeiro internacional. Principalmente, a partir de meados dos anos 1970, sob o governo da Ditadura Militar (1964-1985), quando entrou em andamento a Operação Amazônia - uma política desenvolvimentista baseada na instalação de vários empreendimentos industriais e agropecuários. Destaca-se que, em fevereiro de 1968, 123 projetos já haviam sido aprovados, dos quais 57 desses projetos eram destinados ao estado do Pará (LIMA, 1971).

Castro e Marin (1989); Hall (1991); Hébette (2004); Schmink e Wood (2012); entre outros, trataram de caracterizar a ocupação econômica da Amazônia e como este processo desencadeou múltiplas formas de vulnerabilização dos povos indígenas; das populações tradicionais: quilombolas, ribeirinhos, colonos; entre outros grupos sociais. Em seu conjunto, os estudos revelam que com a expansão econômica nos territórios amazônicos, o Pará passou a registrar os mais diversos conflitos sociais, ambientais e, conseqüentemente, territoriais. Na atualidade, a formação social paraense permanece evidenciando a relação entre o processo de expansão econômica e o aprofundamento da situação de violações de direitos. Sendo o Pará internacionalmente reconhecido como

162. Para esta reflexão em relação as políticas de desenvolvimento direcionadas à Amazônia, considerou-se as proposições de Esteva (2000), para quem a noção hegemônica sobre o que é desenvolvimento se refere a uma construção histórico política que impõem uma ordem socioeconômica alheia ao outro. Uma ordem marginalizadora dos países subdesenvolvidos e de economia dependente. Para o autor, essa noção de desenvolvimento traz, sob o discursos de “civilização”, a necessidade de crescimento econômico a qualquer preço, retirando dos povos a liberdade de escolha e de definição de formas autônomas do próprio ordenamento cultural e social.

o estado com maior número de assassinatos de defensores de direitos humanos¹⁶³.

Percebendo a complexidade das dinâmicas territoriais e socioeconômicas do estado do Pará, diretamente relacionadas ao universo de suas funções institucionais, o Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Pará, do MPPA, alterou a estrutura, a organização, o funcionamento e as atribuições dos Centros de Apoio Operacional (CAOs) e de seus Núcleos. Criou no âmbito do MPPA, entre outros CAOs, o Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos (CAODH). Dentre as matérias de atuação específica do CAODH, considerando nossa linha de análise e de argumentação, destacamos: as comunidades tradicionais; questões agrárias e fundiárias; e os deslocamentos compulsórios decorrentes de grandes projetos na Amazônia.

Em atendimento à Recomendação nº 61, de 25 de julho de 2017, do CNMP, compete ao CAODH a articulação entre o MPPA e os movimentos sociais. São também competências do CAODH: a compilação de legislação, a coordenação, o monitoramento e o controle de programas e projetos no âmbito de sua área de atuação. Diante das particularidades da formação e diversidade social amazônica; e, ainda, dos múltiplos interesses e direitos territoriais, vinculado ao CAODH, instituiu-se o Núcleo de Promoção da Igualdade Étnico-Racial (NIERAC). Destaca-se que a criação do NIERAC atende à Resolução do CNMP nº 230, de 8 de junho de 2021, que disciplina a atuação do MP brasileiro junto aos povos e comunidades tradicionais.

Dentre os núcleos vinculados ao CAODH, destacamos, ainda, o Núcleo Agrário e Fundiário (NAF). Responsável por atuar em situações que envolvam conflitos agrários, fundiários e educação do campo, o NAF trata de matérias relacionadas a conflitos e impactos territoriais, decorrentes de empreendimentos de grande impacto socioambiental, sejam públicos ou privados, que atinjam povos e comunidades tradicionais. Cabe ao NAF participar da discussão e

163. Como foi relatado pelo relatório Global Witness (2020), organização internacional que, no ano de 2019, contabilizou 24 (vinte quatro) assassinatos de ativistas ambientais e defensores dos direitos humanos, ocorridos no Brasil. Sendo o Pará o estado que registou o maior número de casos, 7 (sete). Em segundo e terceiro lugar, ficaram, respectivamente, o Amazonas com 5 (cinco) e o Maranhão com 4 (quatro).

acompanhar os projetos de lei relacionados a sua área de atuação, bem como, fomentar e acompanhar programas junto a órgãos governamentais e não governamentais de promoção de política agrícola e de desenvolvimento agrário, inclusive de proteção aos defensores de direitos humanos.

No conjunto das atribuições do NAF, por meio da atuação do CAODH, o MPPA cumpre a Recomendação do CNMP nº 63, de 26 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a necessidade de especialização de órgãos do MP para a atuação nos conflitos coletivos agrários e fundiários. Nota-se a relevância da existência do NAF, uma vez que, entre 2017 e 2021, a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registrou, apenas no estado do Pará, 1.034 conflitos no campo, motivados por disputas por terra, água e situações de trabalho escravo.

Entendemos que o Expresso DH é uma tecnologia potencializadora da atuação do MPPA frente a complexidade do processo de expansão econômica transnacional na Amazônia e suas características excludentes do padrão de desenvolvimento, marcados por conflitos socioambientais. Ao propor a criação de um Observatório e de uma Rede Estadual de Direitos Humanos, o CAODH e o CEAf criam oportunidades para o surgimento de tecnologias sociais que, articuladas com o Planejamento Estratégico, incluindo as recomendações internacionais e regionais, internas e externas ao MP, reforçam que o desenvolvimento econômico deve sempre garantir direitos e não os violar.

3 MPPA INOVANDO NA ATUAÇÃO PARA CONTRIBUIR COM UMA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL INCLUSIVA

Tratar da transformação social, entre outros aspectos próprios das funções essenciais à justiça, que caracterizam a atuação do MP, é construir diálogos para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Em outras palavras, é evidenciar o papel de agente político do Promotor de Justiça, enquanto promovedor de mudanças na ordem social, em atendimento aos anseios sociais que visam o bem comum, o fortalecimento da cidadania e a promoção dos Direitos Humanos, porque:

Não se pode, pois, conceber um Estado Democrático de Direito sem uma instituição fortalecida, que possa

realizar tal função e opor-se contra forças negativas da sociedade, neutralizando o poder econômico, quando contrário ou nocivo aos interesses sociais, e combatendo os mecanismos de repressão, quando espúrios ou violentadores dos direitos humanos. As sociedades pluralistas e abertas, bem como os governos representativos legitimados pela vontade do povo, não podem prescindir do fortalecimento do Ministério Público, a fim de que ele seja o mais poderoso instrumento da efetiva promoção da justiça social, visando o bem comum (JATAHY, 2016, p. 46).

A primeira característica do Projeto Expresso DH é o compromisso do MPPA com a promoção do Estado Democrático de Direito, atuando de forma direcionada e de acordo com a conformação sócio-histórica e territorial da região na qual está inserido. O Expresso DH tem como princípio fundante a premissa de que o desenvolvimento econômico deve garantir os direitos fundamentais e não violá-los. Neste sentido, o principal eixo de justificativa para a implementação e execução do projeto foi a complexidade da situação dos conflitos ambientais, territoriais e sociais e o expressivo número de casos de violações de direitos humanos oriundos do processo de expansão econômica nos territórios da Amazônia.

A criação de um Observatório, com indicadores de direitos humanos organizados de acordo com as Regiões Administrativas, do MPPA; as Regiões de Integração, utilizadas no Plano Plurianual do Estado do Pará (PPA), pela SEPLAD; e, as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISPs), utilizadas pela Secretaria Estadual de Segurança Pública do Estado do Pará (SEGUP), traz para o âmbito institucional a formalização de estudos e pesquisas, para o diagnóstico da realidade social, visando a orientação da sua atuação a partir da implementação de uma gestão estratégica que auxilie na produção de resultados mais eficientes nos serviços prestados à sociedade.

Para garantir um Estado Democrático de Direito é indispensável ao MPPA a excelência da atuação do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) no exercício de compreensão da realidade socioeconômica regional, ou seja, no campo de produção e de difusão do conhecimento de interesse

da instituição¹⁶⁴. A execução de pesquisas e de estudos aplicados atribui ao CEAF uma dimensão estratégica indispensável ao planejamento, além de produzir compreensões do contexto social, o órgão pode direcionar e/ou realizar as atualizações necessárias a fim de que todas as demais unidades trabalhem harmonicamente e alinhadas ao Planejamento Estratégico Institucional.

Sarrubbo (2013, p. 734) destaca a importância do CEAF, bem como, das Escolas Institucionais para o cumprimento da demanda constitucional:

De fato, se o Ministério Público é o grande defensor da Democracia, do Estado Democrático de Direito, dos direitos sociais e individuais indisponíveis, para bem se desincumbir de tão importantes atribuições necessita, mesmo, de um órgão especificamente destinado ao aperfeiçoamento funcional de seus membros e servidores: as Escolas Institucionais, as Escolas do Ministério Público.

Para o autor, o Promotor de Justiça do século XXI é um agente político que, para o desempenho de suas atribuições funcionais, deve conhecer além das novas tecnologias do campo do Direito, a questão social¹⁶⁵, a formação socioeconômica, as questões ambientais, entre outras temáticas próprias da sociedade

164. Cabe destacar que, a atuação na produção e disseminação do conhecimento na Escola Institucional do MP, em si, já representa um fator de inovação social no âmbito do MP brasileiro, como já foi tratado por Santos e Figueiredo (2020).

165. Utilizamos o termo questão social para nos referir aos múltiplos aspectos dos problemas sociais: econômicos, políticos, ambientais, etc. No aspecto conceitual, adotamos a definição dada por Castel (2015), para quem a questão social, em suas múltiplas manifestações, expressa os conflitos que atravessam os amplos setores da organização social. Trata-se das questões ou dos problemas sociais inerentes a economia capitalista que “questionam” o conjunto da sociedade contemporânea. Em síntese, diante da Divisão Internacional do Trabalho, sob a ideologia do progresso, da busca pela rentabilidade e do culto ao desenvolvimento a qualquer custo, se acentua a transnacionalização da questão social por meio da precarização do trabalho, do desemprego e do crescimento da vulnerabilidade em nível mundial. Para o autor, a questão social é a questão da exclusão por excelência. Em suas palavras: “a exclusão não é a ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada por um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal cuidadas, mal consideradas” (CASTEL, 2015, p. 568-569).

contemporânea, a qual é marcada por desigualdades no acesso à justiça, aprofundadas pela concentração das riquezas e os bolsões de pobreza. Tratando-se de questões que interferem em todos os campos de atuação do Ministério Público, sobre isso, complementa:

Cursos de ética, de gestão pública, de mediação, de justiça restaurativa, são pilares indispensáveis na formação do membro do Ministério Público do século XXI, sob pena de a Instituição ficar à deriva e em dificuldades para acompanhar o ritmo dos avanços e mudanças sociais. Essa mudança de postura, de mentalidade, essa transformação do promotor de justiça implacável acusador judicial no grande fiador dos direitos sociais e do Estado Democrático de Direito, é o grande desafio das Escolas de Ministério Público como academias institucionais (SARRUBBO, 2013, p. 748).

Para além da formação e capacitação, a Recomendação de Caráter Geral CN-CNMP nº 2, de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que estabelece diretrizes para a estruturação e a atuação das Escolas Institucionais do Ministério Público brasileiro e dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dentre outras, considera-se a necessidade da viabilização das atividades de ensino, pesquisa e extensão, justamente por compreender a importância da produção do conhecimento e da inovação no âmbito da Instituição.

Goulart (2015), ao tratar do perfil de atuação conferido ao Ministério Público a partir da nova ordem constitucional, defende a concepção do CEAF como espaço estratégico da instituição, todavia, alerta para a necessidade de sua efetiva autonomia pedagógica e gerencial. Dentre as atribuições primárias do CEAF, além da promoção do aperfeiçoamento e do ensino, em seus vários níveis de pós-graduação, destaca a atividade de pesquisa aplicada para a produção do conhecimento, tendo como diretriz orientadora o Plano Estratégico Institucional.

Em relação ao desempenho da atuação do Ministério Público frente aos problemas sociais e os desafios no cumprimento das demandas constitucionais, Goulart (2015) atribui duas dimensões ao CEAF na organização da instituição: a dimensão político-institucional e a estratégica. Por dimensão político-institucional,

entende as características formais e estruturais as quais definem sua autonomia, suas relações internas e interinstitucionais e suas atividades primárias. Para Goulart (2015), a pesquisa também inclui a elaboração de projetos de organização e de políticas públicas que promovam a melhor execução das atribuições do Ministério Público.

Em relação à dimensão estratégica, propõe:

A dimensão estratégica é aquela que exprime o aspecto significativo, revela o sentido, define o papel do CEAF como órgão integrante do Ministério Público. A definição do papel do CEAF pressupõe a compreensão da função sociopolítica do Ministério Público nessa quadra da história e da realidade social onde se dá a atuação ministerial. A partir desse conhecimento é possível projetar as mudanças necessárias à atualização institucional e realizá-las por meio de prática reflexiva e criadora (GOULART, 2015, p. 55).

Nesta perspectiva, tanto a dimensão político-institucional como a estratégica, apontadas por Goulart (2015), evidenciam a importância das Escolas Institucionais. No campo do planejamento estratégico institucional, o PEN 2020-2029, do Ministério Público (BRASIL, 2019), com fundamento na Emenda Constitucional nº 85, em destaque o art. 218, que trata da Ciência, Tecnologia e Inovação e a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação, com alteração pela Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, propõe a inovação como um valor de importância para a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais do MP.

Justamente por considerar a dimensão e o caráter estratégicos da atividade de pesquisa direcionada às orientações de atuação do Ministério Público brasileiro, o PEN 2020/2029 traz dentre seus objetivos estratégicos, a perspectiva: Processos Integradores com o objetivo de disseminar práticas de governança e gestão, em todos os níveis, orientadas para resultados, a partir do programa de promoção da cultura de resultados por meio de projetos e atividades inovadoras alinhados ao planejamento estratégico. Dentre as ações apresentadas, destaca-se o estabelecimento de parcerias com universidades e instituições de pesquisa e extensão como forma de fomentar práticas inovadoras.

Em relação as parcerias com universidades, o Expresso DH potencializou a atuação do CEAF no campo da formalização da pesquisa científica. Uma das principais iniciativas de viabilização do Projeto foi a criação do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA)¹⁶⁶, vinculado à Diretoria de Pesquisas e Grupos de Estudos, do CEAF. Credenciado no Diretório de Grupos de Pesquisa no Brasil (DGP), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em 29 de novembro de 2021, o GEDHA possibilitou o cadastro do CEAF no DGP¹⁶⁷.

Sobre a área de concentração das atividades do GEDHA tem-se:

Área de concentração: Ministério Público, Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia: abrange temáticas relacionadas ao processo de desenvolvimento econômico, questão territorial, violações dos direitos humanos e desigualdades sociais no acesso à justiça. Analisa os conflitos econômicos, políticos e socioambientais provocados pela internacionalização dos territórios do Estado do Pará, a partir do lugar ocupado pela Amazônia na Divisão Internacional do Trabalho. Tem como perspectiva, o desenvolvimento de estudos e pesquisas, de forma dialética e plural, analisando fenômenos que contribuam para a compreensão da questão social no Estado do Pará e para o cumprimento das funções institucionais do Ministério Público (DOE Nº 34.770, 2021, p. 148).

O Expresso DH abriu novas possibilidades de atuação do MPPA, no campo da pesquisa. Em seu Plano Diretor, o CEAF trouxe, dentro da sua base estratégica, a visão de ser um centro de estudos nacionalmente reconhecido pela sua atuação em

166 Criado pela Portaria Nº 4077/2021-MP/PDJ, o GEDHA surgiu como recurso estratégico em atendimento a Recomendação Geral CN-CNMP nº 2, de 4 de junho de 2017; para o cumprimento da Agenda 2030, em destaque: o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes cujo objetivo é promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável e proporcionar o acesso à justiça em todos os níveis; e, para o cumprimento das metas do Projeto Expresso DH, em destaque: o de criação de um Banco de Dados; a criação da Rede Estadual de Direitos Humanos; e, a criação do Observatório de Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Pará.

167. Cadastro disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/767102>>.

pesquisa, produção e difusão do conhecimento, para melhor atuar na formação e na capacitação de membros e servidores do MPPA. No âmbito das práticas inovadoras, destacou-se a ações que visam parcerias com Universidades, como formas de criar tecnologias sociais para fomentar práticas de inovação social, direcionadas ao aperfeiçoamento da atuação do MPPA.

Dentre as ações integrantes do Projeto Expresso DH, nota-se as tratativas do CEAF junto ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano (PPGPAM), vinculado ao Instituto de Estudos em Desenvolvimento Agrário e Regional (IEDAR), da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). As tratativas visam a celebração de o Termo de Cooperação Técnico-Científica nº 002/2022-MP/PA, tendo como objeto a execução do Projeto de Pesquisa: “Violência contra vulneráveis e desenvolvimento regional no Pará: mapeando o problema e mensurando os impactos”, elaborado numa parceria entre os integrantes do GEDHA e os pesquisadores atuantes na UNIFESSPA.

O projeto de pesquisa busca desenvolver metodologias inovadoras para mapear a situação dos casos de violência e mensurar seus impactos para a economia do estado do Pará, organizando dados e indicadores para estruturação do Observatório. Para identificação das demandas os dados e os indicadores da pesquisa serão organizados considerando as delimitações das Regiões Administrativas do MPPA; das RISPs, da SEGUP; e, das Regiões de Integração, da SEPLAD. Tal sistematização possibilitará o planejamento interno, auxiliando na estipulação de metas para uma atuação mais bem direcionada, além de possibilitar o monitoramento das políticas públicas regionais e o controle externo da atividade policial, funções institucionais do MP dadas pelo Art. 129 da CF.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro da proposta de construção de um debate de caráter interdisciplinar relacionado a experiências, práticas e conhecimentos nas áreas temáticas que envolvem a atuação do Ministério Público brasileiro, entendemos que a inovação na atuação requer o investimento na produção e na difusão do

conhecimento no ambiente interno da Instituição, consolidando a prática de pesquisa aplicada em suas Escolas Institucionais de forma permanente. Sobretudo, porque tratar das funções constitucionais do MP, num contexto de transnacionalização do poder político e econômico, materializado pela expansão sem fronteiras das atividades econômicas, tem implicado no surgimento de problemas socioambientais com cenários de soluções, entre o local e o global, cada vez mais, complexos.

Ao tratar das tendências institucionais diante do fenômeno da globalização da economia, Dowbor (1997) aponta alguns dos principais desafios para as instituições. Alerta que ao passo que o mercado se globaliza, permitindo que decisões externas afetem sobremaneira a formação social nacional e aprofundando a questão social no nível regional e local. Por outro lado, diante da transnacionalização das operações político-econômicas, as instituições, que podem atuar no controle destas operações, permanecem com um limitado alcance para atuar com intervenções necessárias.

Diante destas implicações para a promoção de um modelo de desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável, concordamos o entendimento de Dowbor (1997, p. 15-16), para quem é urgente: “dotar-se dos instrumentos institucionais capazes de efetivamente capitalizar os avanços científicos para um desenvolvimento humano”. Em nossa percepção, estes instrumentos são as tecnologias sociais, justamente, porque representam novas práticas na construção do planejamento e na atuação das instituições. No caso analisado, as ações do Projeto Expresso DH corroboram para uma gestão estratégica com efetivas reestruturações nas unidades do MPPA, é o caso da criação do GEDHA, do Observatório e da Rede Estadual de Direitos Humanos.

Retornando ao texto constitucional, a promoção dos princípios que constituem o Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, podemos identificar algumas das principais transformações nas quais o MP pode atuar: garantir o desenvolvimento nacional sob a perspectiva de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais; para uma formação social livre, justa e solidária para alcance do bem comum, sem nenhuma manifestação de

discriminação, deve ser o horizonte das instituições. Tratando da atuação do MPPA, a promoção dos direitos e garantias fundamentais é uma das maiores contribuições da instituição para transformação da realidade social regional.

É necessário compreender que a transnacionalização das operações econômicas gera o desequilíbrio nas múltiplas instâncias da vida social. De tal forma que, “o mundo corporativo está gerando muito mais que pobreza, está reduzindo a capacidade desta população de se apropriar do seu desenvolvimento” (DOWBOR, 2009, p. 113). Da mesma forma, a insustentabilidade do padrão de desenvolvimento, ao provocar, em escala global: a erosão dos solos; a redução das reservas de água doce; a poluição dos lençóis freáticos; a destruição acelerada da biodiversidade e o desmatamento, promove o esgotamento dos recursos não-renováveis. Desta forma, falar de desenvolvimento sustentável implica falar de sustentabilidade social.

Considerando que, cabe ao Estado Democrático de Direito favorecer o surgimento de mecanismos políticos e de gestão para o aumento do controle e da governança participativa. O Expresso DH traz para o âmbito do MPPA novas tecnologias a serem empregadas para a implementação de soluções organizacionais capazes de assegurar a participação social nas tomadas de decisões e fortalecer a cidadania. É nesta perspectiva que, o compromisso com a transformação social traz para o âmbito da instituição a indispensabilidade de adoção de inovações sociais que promovam uma atuação com práticas de efetiva promoção de resultados correspondentes aos anseios das populações que sofrem as implicações dos aspectos sociais e ambientais de insustentabilidade do sistema econômico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional: Ministério Público 2020-2029**. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília; CNMP, 2019.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

CASTRO, Edna; MARIN, Rosa. Amazônia: dinâmica política da

divisão regional do trabalho. In: CARLEIAL, Diana M^a; NABUCO, M^a Regina (Org.). **Transformação na divisão inter-regional do trabalho no Brasil**. São Paulo: ANDEC/CAEN/CEOSPLAR, 1989.

CPT. **Conflitos no campo**: Brasil 2017. CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; ANDRADE, Thiago Valentim Pinto (Coord.). Goiânia; CPT Nacional, 2018.

CPT. **Conflitos no campo**: Brasil 2018. CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; SANTOS, Paulo César Moreira dos (Coord.). Centro de Documentação Dom Tomás Balduino . Goiânia; CPT Nacional, 2019.

CPT. **Conflitos no campo**: Brasil 2019. CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; SANTOS, Paulo César Moreira dos (Coord.) Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia; CPT Nacional, 2020.

CPT. **Conflitos no campo**: Brasil 2020. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia; CPT Nacional, 2021.

CPT. **Conflitos no campo**: Brasil 2021. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia; CPT Nacional, 2022.

DARTOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo; Boitempo, 2017.

DOWBOR, Ladislau. Globalização e tendências institucionais. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; RESENDE, Paulo-Edgar A. (Org.). **Desafios da globalização**. Petrópolis, RJ; Vozes, 1997.

DOWBOR, Ladislau. Inovação Social e sustentabilidade. In: **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 1, n. 1, jan./jun. 2009. p. 109-125.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: **Dicionário do Desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Wolfgang Sachs (editor). Petrópolis, RJ; Vozes, 2000.

GLOBAL Witness. **Defending tomorrow**: the climate crisis and threats against land and environmental defenders. Global Witness, 2020.

GOULARDT, Marcelo Pedroso. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo. **Revista Jurídica ESMP-SP**. v.7, 2015. p. 45-58.

HALL, Antony. **Amazônia, desenvolvimento para quem?** Desmatamento e conflito social no Programa Grande Carajás. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

HÉBETTE, **Cruzando fronteiras**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: Editora Universitária UFPa, 2004. (v. I, II, III e IV).

LIMA, Afonso A. de Albuquerque. A participação do Ministério do Interior no desenvolvimento e na ocupação da Amazônia. In: **Problemática da Amazônia**. Ri de Janeiro; Biblioteca do Exército-Editora, 1971.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O acesso à justiça e o Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. Diretoria de Planejamento. **Plano Plurianual 2020-2023 do Governo do Estado do Pará. Secretaria de Estado de Planejamento**. Belém: Diretoria de Planejamento, 2019. (v. 1).

PARÁ, Ministério Público. **Planejamento Estratégico Institucional 2021-2029. Ministério Público do Estado do Pará**. Belém: MPPA, 2021.

PARÁ, Ministério Público. Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos. **Plano Setorial dos Direitos Humanos do MPPA. Ministério Público do Estado do Pará. Coordenação CAO dos Direitos Humanos**. Belém; MPPA, 2021.

PARÁ. Ministério Público. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. **Plano Diretor do CEAFF. Ministério Público do Estado do Pará**. Belém: MPPA, 2022.

PARÁ. Ministério Público. Portaria nº 4077/2021-MP/PGJ. RESOLVE: Art. 1º Criar o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA), sob a liderança da servidora Dra. Joyce Cardoso Olímpio Ikeda. Art. 2º O Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Desenvolvimento e Direitos Humanos na Amazônia (GEDHA) será vinculado à Diretoria de Pesquisas e Grupos de Estudos do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Pará. Art. 3º A área de concentração, as linhas de pesquisa e demais informações sobre o GEDHA constam no ANEXO I que é parte integrante desta PORTARIA. **Diário Oficial [do] Estado**, Belém, n.34770, p.147-148. 19 nov. 2021.

SANTOS, A. de S.; FIGUEIREDO, F. C. A disseminação de informação científica em escolas de governo como fator de inovação social. **AtoZ**: novas práticas em informação e conhecimento, 9 (1), 2020. p. 85-93

SARRUBBO, Mário Luiz. O Ministério Público e o aperfeiçoamento funcional de seus membros. In: **Ministério Público**: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional. Constituinte e CF/1988 (Memórias e História). A criação de uma identidade (Doutrina). Coordenadores Walter Paulo Sabella; Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo; José Emmanuel Burle Filho. São Paulo; Malheiros Editores, 2013. p. 728-749

SCHMINK, Marianne; WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e a formação da Amazônia**. Belém, Ed. UFPA, 2012.

MPPA
MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO PARÁ

