

## ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

**ACTION OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN FIGHTING DOMESTIC AND  
FAMILY VIOLENCE AGAINST WOMEN**

Franciele Silva Cardoso

Doutora e Mestre em Direito Penal e Criminologia pela Universidade de São Paulo. Professora Adjunta na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG). Coordenadora Estadual (GO) do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim). Atual Coordenadora de graduação do curso de Direito da Universidade Federal de Goiás. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Criminalidade e Violência (NECRIV) da Universidade Federal de Goiás. Advogada.

Patrícia Raposo Moreira

Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Assessora de Promotoria de Justiça e secretária auxiliar do Ministério Público do Estado de Goiás, lotada na 2ª Promotoria de Justiça de Itumbiara/GO. Professora titular do curso de Direito da Universidade Luterana do Brasil (ILES/ULBRA). Atual Coordenadora da Rede de Proteção à Mulher de Itumbiara.

### RESUMO

Partindo-se da premissa de que a sociedade brasileira é caracterizada pela desigualdade de gênero enquanto reflexo de um sistema patriarcal, revela-se imprescindível a efetivação dos direitos fundamentais em prol desses grupos vulneráveis, sobretudo às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Dessarte, a violência de gênero tem sido objeto de constante preocupação dos operadores do direito, notadamente pelos altos índices de feminicídio no Brasil, demonstrando a necessidade premente de ações efetivas no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Por conseguinte, a concretização de políticas públicas voltadas ao combate da violência contra a mulher é um dos fatores preponderantes na busca da erradicação desse tipo de criminalidade. Nesse contexto, destaca-se a importância da atuação do Ministério Público ante esse grave problema social que assola o País e gera impacto em toda a coletividade, até mesmo econômico,

de maneira que o Ministério Público, enquanto legítimo agente de transformação social, nos termos da Constituição da República, de 1988, pode contribuir efetivamente em prol de políticas públicas deficitárias ou até mesmo inexistentes. A adoção de um modelo institucional de ação coparticipativa por meio de uma atuação proativo-dialógica encontra-se em consonância com o perfil de um Ministério Público Resolutivo, priorizando a função extrajudicial da instituição e destacando seu papel de indutor de políticas públicas.

**Palavras-Chave:** Ministério Público. Violência. Mulher. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

Based on the premise that Brazilian society is characterized by gender inequality as a reflection of a patriarchal system, it is essential to implement fundamental rights in favor of these vulnerable groups, especially women who are victims of domestic and family violence. Thus, gender violence has been the object of constant concern of legal professionals, notably due to the high rates of femicide in Brazil, demonstrating the urgent need for effective actions to combat domestic and family violence against women. Therefore, the implementation of public policies aimed at combating violence against women is one of the preponderant factors in the quest to eradicate this type of crime. In this context, the importance of the role of the Public Ministry in the face of this serious social problem that plagues the country and generates an impact on the entire community, including economic ones, is highlighted, so that the Public Ministry, as a legitimate agent of social transformation, under the terms of the Constitution of the Republic of 1988, can effectively contribute in favor of deficient or even non-existent public policies. The adoption of an institutional model of co-participatory action through a proactive-dialogical action is in line with the profile of a Resolute Public Ministry prioritizing the extrajudicial function Public Ministry of the institution and highlighting its role as an inducer of public policies.

**Keywords:** Public Ministry. Violence. Woman. Public Policy.

## I INTRODUÇÃO

É incontestável que a violência se encontra inserida na sociedade desde os seus primórdios e afeta diversos grupos, com destaque às mulheres. A violência contra a mulher, enquanto uma das formas mais graves e persistentes de violação dos

direitos humanos se trata de tema complexo que atinge mulheres em todas as suas acepções.

Não obstante o aparato legal existente e as políticas públicas voltadas para prevenir e combater a violência contra a mulher, é imprescindível uma mudança cultural na sociedade, para que essa violência seja compreendida como problema social, aliada à necessidade de desconstruir estereótipos e preconceitos de naturalização da violência em face da mulher.

Demais disso, ao longo dos últimos anos, pela análise de dados extraídos pelo Atlas da Violência (CERQUEIRA, 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021), é possível auferir altos índices de mortalidade de mulheres, constatando, a princípio, uma falha preocupante no funcionamento das políticas públicas direcionadas ao enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil.

Diante desse cenário, a conscientização sobre a violência contra a mulher e os impactos negativos gerados têm demonstrado a necessidade de aprimorar ou até mesmo implementar políticas públicas aptas a produzir resultados concretos na redução desse tipo de violência e promover uma educação orientada para a equidade de gênero.

Sob o enfoque da violência doméstica e familiar contra a mulher destaca-se o papel essencial do Ministério Público na defesa dos direitos das mulheres à proteção contra a violência de gênero, cuja atribuição transcende o mero controle das políticas públicas.

Ao receber o mister constitucional na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a Constituição da República, de 1988, conferiu ao Ministério Público um papel relevante na concretização dos fins nela propostos e, conseqüentemente, um impacto na transformação da realidade social.

À vista disso, diante de políticas públicas consideradas omissas ou insuficientes, a atuação do Ministério Público no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher caracteriza-se na responsabilidade de indutor de políticas públicas, por meio de uma atuação extrajudicial, proativa e dialógica, de forma a estimular a adoção de ações efetivas que garantam, ao menos, uma redução da violência contra as mulheres, e elas possam viver em segurança e liberdade.

Dessa maneira, o presente artigo destaca que a adesão de práticas resolutivas e de rotinas de articulação aliadas ao diálogo, sob uma lógica colaborativa com as instituições, faz com que a atuação do Ministério Público possa gerar um elemento capaz de facilitar a superação de possíveis obstruções institucionais que, por vezes, o gestor público não consegue solucionar. Ademais, o diálogo não deve ser realizado apenas com a sociedade, mas com a Administração, propiciando uma verdadeira convergência entre as demandas sociais e a Administração Pública.

A adoção de um modelo de atuação proativo-dialógico como desenho institucional do Ministério Público no âmbito da violência contra a mulher assegura uma prática coparticipativa da Instituição por intermédio de uma gestão estraté-

gica, funcional e democrática, apta a fomentar e efetivar políticas públicas omissas ou deficitárias, sem que isso esteja usurpando funções ou atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, mas exercendo o legítimo dever do Ministério Público enquanto instituição democrática.

## 2 MORTALIDADE DE MULHERES EM NÚMEROS: O ÁPICE DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Tratando-se de um grave problema social, complexo e multidimensional, a violência contra as mulheres restou definida pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (BRASIL, 1996), conhecida como *Convenção de Belém do Pará*, em seu artigo 1º, como sendo “qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.

Em estudo realizado entre os anos de 2000 a 2018, constatou-se que uma em cada três mulheres em todo o mundo sofreu violência física ou sexual, com predominância à violência cometida por seu companheiro afetivo, atingindo aproximadamente 641 milhões de mulheres no universo de 736 milhões de vítimas da violência, conforme publicado no Relatório Global da Organização Mundial da Saúde (OMS) (ONU, 2021).

Assim, no âmbito da violência de gênero, desponta a violência doméstica e familiar contra a mulher como sendo uma das mais preocupantes mazelas sociais em todo o mundo, afetando não apenas a integridade física e psíquica da mulher, mas também atingindo o progresso social e econômico de um país.

Nesse sentido, a título de elucidação, as Nações Unidas estimaram os custos da violência de gênero sobre o Produto Interno Bruto (PIB) global em 2%, o que corresponde a 1,5 trilhões de dólares (ONU MULHERES, 2017). Esse impacto econômico reflete principalmente na área da saúde, fruto dos tratamentos realizados nas inúmeras vítimas de agressões físicas e psicológicas, comprometendo até mesmo os demais integrantes do núcleo familiar, a exemplo dos filhos (ONU MULHERES, 2017).

Não obstante, a prevenção e o enfrentamento à violência contra a mulher encontram guarida tanto em instrumentos internacionais quanto no nacional, como a mencionada *Convenção de Belém do Pará* (BRASIL, 1996), ratificada pelo Brasil, em 1995, com a finalidade precípua de combater a violência contra a mulher.

Em âmbito nacional, destaca-se a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006), conhecida como *Lei Maria da Penha*, sendo atualmente o instrumento mais importante no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no ordenamento jurídico brasileiro, em que pese ser fruto da condenação do Brasil perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) ante a negligência, a omissão e a tolerância em relação à violência contra as mulheres,

violando o *Pacto de San José de Costa Rica* (BRASIL, 1992) e a *Convenção de Belém do Pará*.

Nesse prisma, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, além da condenação, recomendou ao Estado Brasileiro a adoção de políticas públicas voltadas à prevenção, à punição e à erradicação da violência contra a mulher.

Assim, com o advento da Lei Maria da Penha, fundada numa vertente de máxima proteção à mulher, consignou-se a determinação de realizar políticas em prol das mulheres de maneira a resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (art. 3º).

Nesse contexto, abra-se um parêntese para trazer o conceito de política pública:

é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Sob esse aspecto, implementando políticas públicas integradas em face das mulheres vítimas, destaca-se, em plano interno, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, este último sendo um acordo federativo entre Governos federal, estadual e municipal no planejamento de ações que consolidasse a Política Nacional pelo enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

No enfrentamento à violência contra a mulher, mesmo havendo possibilidades de participação democrática na gestão pública, ainda não se alcançou uma participação plena, desprovida de quaisquer interesses ilegítimos. Um dos fatores de preocupação é a existência, no âmbito estadual e municipal, de Conselhos com pouca força interventiva, porque estes não atuarão e nem terão poder de influir ou implementar ação do governo do qual faz parte, talvez proveniente de sua composição com elemento de confiança do próprio governo que o instituiu, facilitando a mani-

pulação e controle pelo governo (COUTINHO, 2014, p. 24).

De tal forma, imperioso é pontuar que o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher deve ser discutido diuturnamente, pois acarreta à sociedade impactos de proporções variadas.

Não obstante, destaca-se que o assassinato de mulheres, como ápice da violência contra a mulher, deve ser veementemente combatido, a fim de que os alarmantes dados não se propaguem, e esse tipo de violência seja extirpado da sociedade, sobretudo quando o Brasil ocupa o 5º lugar no *ranking* mundial de feminicídio, com taxa média de 4,8 mortes a cada 100 mil mulheres, conforme divulgado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ONU, 2016).

Por conseguinte, inevitável proceder à análise da taxa de mortalidade de mulheres no Brasil, conforme dados oficiais publicados pelo Atlas da Violência (CERQUEIRA, 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021), traçando um panorama na evolução desse tipo de agressão.

Inicialmente, o Atlas da Violência de 2016 (CERQUEIRA, 2016) retratou o número de assassinato de mulheres no Brasil, entre os anos 2004 e 2014, constando, com exceção do ano de 2007, um aumento gradativo ao longo do período, ou seja, 11,6% na taxa de mortalidade.

Destacou ainda que, nesse período, dezoito estados excederam a média nacional (4,6) na taxa de mortalidade, a seguir descritos em ordem crescente: Amapá (4,8), Bahia (4,8), Pernambuco (4,9), Paraná (5,1), Rio de Janeiro (5,3), Acre (5,4), Paraíba (5,7), Rio Grande do Norte (6,0), Pará (6,1), Ceará (6,3), Mato Grosso do Sul (6,4), Rondônia (6,4), Sergipe (6,5), Mato Grosso (7,0), Espírito Santo (7,1), Alagoas (7,3), Goiás (8,8) e Roraima (9,5).

**Tabela 6.2 - Taxa de homicídio de mulheres por 100 mil mulheres – Brasil, 2004 a 2014**

Unidade da Federação	Taxa de Homicídio por 100 Mil Mulheres											Variação		
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2004 a 2014	2013 a 2014	2004 a 2014
Brasil	4,2	4,2	4,3	3,9	4,2	4,4	4,5	4,5	4,7	4,7	4,6	11,6%	11,6%	-1,0%
Rorondônia	4,5	6,5	6,7	3,6	4,9	6,4	4,6	5,8	6,0	5,9	6,4	43,3%	43,3%	8,7%
Acre	3,1	4,0	4,5	5,0	3,7	4,5	5,2	4,9	4,2	8,3	5,4	70,7%	70,7%	-35,5%
Amazonas	3,1	3,0	3,2	3,1	3,7	3,8	3,6	4,5	6,4	5,1	4,1	31,6%	31,6%	-19,1%
Roraima	3,7	5,6	6,4	9,1	7,0	11,0	4,9	4,4	7,3	15,2	9,5	157,6%	157,6%	-37,3%
Pará	2,8	3,7	4,0	4,0	4,6	4,9	6,1	4,9	6,0	5,9	6,1	120,4%	120,4%	3,4%
Amapá	5,3	5,1	4,3	3,5	4,0	3,6	4,7	5,5	4,8	5,2	4,8	-8,3%	-8,3%	-7,3%
Tocantins	2,9	3,3	3,4	4,1	3,1	4,5	4,9	6,9	6,8	5,5	4,5	55,5%	55,5%	-18,6%
Maramhão	1,7	1,9	2,1	1,9	2,5	2,7	3,5	3,9	3,4	3,8	4,3	151,2%	151,2%	13,5%
Piauí	1,7	2,6	2,1	2,2	2,4	2,0	2,5	2,0	2,8	2,9	3,9	126,1%	126,1%	33,4%
Ceará	3,0	3,5	3,2	3,0	2,7	3,2	4,0	4,3	4,9	6,2	6,3	109,0%	109,0%	1,4%
Rio Grande do Norte	1,4	2,6	2,7	2,6	3,7	3,5	4,3	4,5	3,8	5,2	6,0	333,3%	333,3%	14,5%
Pernambuco	3,2	3,3	3,3	3,6	4,5	5,0	6,1	7,1	6,9	6,3	5,7	76,2%	76,2%	-8,7%
Alagoas	6,3	6,4	7,0	6,5	6,6	6,6	5,3	5,6	4,6	5,4	4,9	-22,6%	-22,6%	-8,9%
Sergipe	4,8	4,7	6,7	6,7	5,1	6,8	8,3	8,3	7,9	8,4	7,3	51,4%	51,4%	-12,6%
Bahia	2,9	2,8	3,9	3,3	2,9	3,4	4,0	5,5	5,6	5,0	6,5	122,4%	122,4%	30,6%
Minas Gerais	2,8	3,0	3,4	3,4	4,3	4,7	5,9	5,9	5,7	5,5	4,8	71,4%	71,4%	-14,4%
Espirito Santo	3,9	3,9	4,0	4,1	3,8	4,0	4,0	4,5	4,5	4,1	3,8	-1,9%	-1,9%	-7,2%
Rio de Janeiro	8,1	8,7	10,5	10,5	10,6	11,8	9,4	8,9	8,6	8,9	7,1	-12,2%	-12,2%	-20,3%
São Paulo	6,4	6,3	6,2	5,1	4,6	4,2	4,1	4,4	4,3	4,6	5,3	-17,7%	-17,7%	14,9%
Paraná	4,3	3,8	3,8	2,8	3,2	3,1	3,1	2,7	2,9	2,8	2,7	-36,1%	-36,1%	-2,6%
Santa Catarina	4,9	4,6	4,8	4,6	5,8	6,2	6,2	5,2	5,8	5,1	5,1	3,4%	3,4%	-0,8%
Rio Grande do Sul	2,7	2,3	3,1	2,3	2,8	3,0	3,5	2,3	3,2	3,1	3,3	19,0%	19,0%	5,4%
Mato Grosso do Sul	3,6	3,8	3,0	3,5	3,9	4,0	4,0	3,6	4,4	3,7	4,4	20,8%	20,8%	18,1%
Mato Grosso	4,9	6,1	4,7	5,0	5,0	5,3	6,1	6,2	6,1	5,8	6,4	32,0%	32,0%	10,6%
Goiás	7,4	6,5	5,0	6,7	6,0	6,4	5,4	5,7	6,5	5,8	7,0	-5,6%	-5,6%	20,5%
Distrito Federal	5,1	4,7	5,0	4,8	5,4	5,5	5,9	8,4	7,8	8,4	8,8	71,4%	71,4%	4,5%
	4,4	3,9	4,0	4,3	4,9	5,7	4,8	5,7	5,4	5,3	4,0	-8,9%	-8,9%	-24,8%

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de ocorrência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09, ou seja: óbitos causados por agressão. Elaboração Diest/Ipea. Nota: Dados de 2014 são preliminares.

Tabela 1. Taxa de mortalidade de mulheres por 100 mil mulheres – Brasil, 2004 a 2014

Destaca-se que o documento chamou à atenção pelo fato de que, mesmo após 10 anos da edição da Lei nº 11.340 (BRASIL, 2006), conhecida como Lei Maria da Penha, os dados demonstraram a necessidade de implementar políticas públicas no enfrentamento à violência contra a mulher.

No Atlas da Violência de 2017 (CERQUEIRA, 2017), os dados também se referiram à taxa de mortalidade de mulheres no Brasil, no período de 2005 a 2015, com o destaque à edição da Lei do Feminicídio, em 2015 (BRASIL, 2015a), cuja taxa foi de 4,5 mortes para cada 100 mil mulheres.

A pesquisa apontou notória discrepância entre os estados da Federação, permanecendo Roraima e Goiás com a maior taxa de homicídio de mulheres, em 2015, o que deveria ensejar alerta a tais estados, haja vista que, na pesquisa de 2016, permaneceram em 1º e 2º lugar acima da média nacional. Ainda na Região Centro-Oeste, Mato Grosso integrou o 3º lugar na taxa de homicídio de mulheres em 2015.



Tabela 6.2 - Taxa de homicídio de mulheres por Unidade da Federação – Brasil, 2005 a 2015

	Taxa de Homicídio por 100 Mil Mulheres											Variação %			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2005 a 2015	2014 a 2015	2010 a 2015	
Brasil	4,1	4,2	3,9	4,1	4,3	4,4	4,4	4,6	4,6	4,6	4,4	7,3%	7,3%	-5,1%	-1,5%
Acre	3,9	4,5	5,2	3,7	4,4	5,2	4,8	4,2	8,2	5,1	4,7	22,2%	22,2%	-6,3%	-8,1%
Alagoas	4,6	6,7	6,7	5,1	6,7	8,2	8,2	7,8	8,2	7,3	5,4	17,2%	17,2%	-25,2%	-33,7%
Amazônia	4,9	4,2	3,7	4,0	3,6	4,7	5,4	4,6	5,1	5,3	4,7	-5,7%	-5,7%	-12,2%	-0,5%
Amazonas	3,0	3,2	3,1	3,6	3,8	3,6	4,4	6,3	5,0	4,1	5,9	98,6%	98,6%	43,5%	64,1%
Bahia	2,9	3,3	3,4	4,3	4,6	5,8	5,8	5,7	5,5	4,9	4,9	65,1%	65,1%	-1,1%	-16,2%
Ceará	3,4	3,2	2,9	2,7	3,1	3,9	4,2	4,8	6,1	6,3	5,6	64,6%	64,6%	-10,8%	43,7%
Distrito Federal	3,8	3,9	4,3	4,8	5,6	4,8	5,6	5,4	5,2	4,1	3,8	-1,1%	-1,1%	-7,7%	-21,4%
Espírito Santo	8,4	10,3	10,2	10,3	11,6	9,2	8,6	8,5	8,7	7,0	6,9	-18,5%	-18,5%	-1,6%	-25,0%
Goiás	4,6	4,9	4,7	5,3	5,3	5,7	8,1	7,6	8,4	8,7	7,5	64,6%	64,6%	-14,1%	30,6%
Maranhão	1,8	2,1	1,9	2,5	2,6	3,5	3,8	3,4	3,8	4,2	4,2	130,0%	130,0%	-0,3%	21,9%
Mato Grosso	6,4	4,9	6,6	5,9	6,3	5,3	5,7	6,4	5,7	7,0	7,3	13,9%	13,9%	4,4%	37,7%
Mato Grosso do Sul	5,9	4,7	5,6	4,8	5,2	6,0	6,0	6,0	5,7	6,4	4,3	-27,1%	-27,1%	-32,5%	-28,2%
Minas Gerais	3,8	3,9	4,0	3,7	3,9	3,9	4,4	4,4	4,0	3,8	3,9	1,8%	1,8%	3,3%	-0,9%
Pará	3,5	3,9	4,0	4,6	4,8	6,0	4,8	5,9	5,8	6,2	6,4	81,8%	81,8%	3,6%	6,2%
Paraná	3,3	3,3	3,6	4,5	5,0	6,0	6,9	6,7	6,1	5,7	5,3	61,2%	61,2%	-6,8%	-10,9%
Paraná	4,6	4,7	4,5	5,6	6,0	6,1	5,1	5,7	5,0	5,0	4,3	-6,3%	-6,3%	-14,3%	-30,2%
Pernambuco	6,4	6,9	6,4	6,5	6,5	5,3	5,5	4,5	5,3	4,9	4,8	-25,3%	-25,3%	-3,0%	-9,4%
Piauí	2,5	2,0	2,2	2,4	1,9	2,5	2,0	2,8	2,9	3,8	4,1	62,4%	62,4%	7,4%	65,6%
Rio de Janeiro	6,2	6,1	5,0	4,4	4,1	4,0	4,2	4,3	4,4	5,3	4,4	-28,8%	-28,8%	-16,7%	11,3%
Rio Grande do Norte	2,6	2,6	2,6	3,6	3,5	4,2	4,4	3,8	5,2	5,7	5,1	95,5%	95,5%	-11,0%	20,7%
Rio Grande do Sul	3,8	2,9	3,5	3,9	4,0	4,0	3,5	4,3	3,6	4,3	4,9	28,6%	28,6%	13,9%	22,1%
Roraima	6,3	6,6	3,5	4,8	6,2	4,4	5,7	6,1	6,1	6,4	7,2	14,1%	14,1%	11,8%	61,3%
Rondonia	5,6	6,4	8,9	7,1	10,6	4,8	4,3	7,1	14,8	9,5	11,4	103,8%	103,8%	20,0%	139,3%
Santa Catarina	2,2	3,0	2,3	2,7	2,9	3,4	2,3	3,1	3,1	3,2	2,8	25,3%	25,3%	-12,7%	-18,1%
São Paulo	3,7	3,7	2,8	3,1	3,1	3,1	2,6	2,8	2,7	2,7	2,4	-35,4%	-35,4%	-9,9%	-22,3%
Sergipe	2,8	3,9	3,2	2,8	3,3	3,9	5,4	5,5	5,0	6,5	6,0	117,4%	117,4%	-7,7%	53,9%
Tocantins	3,3	3,3	4,1	3,1	4,5	4,8	6,8	6,6	5,3	4,7	6,4	95,4%	95,4%	37,5%	32,4%

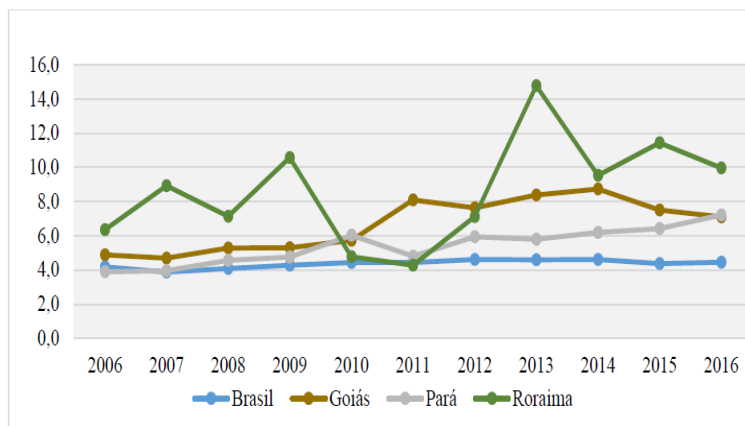
Fonte: M5/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CID's: 10; X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diets/Ipeca na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CID's: 10; X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diets/Ipeca.

Tabela 2. Taxa de homicídio de mulheres por Unidade da Federação – Brasil, 2005 a 2015

Não obstante, o alarmante número da taxa de mortalidade de mulheres revela a necessidade de reflexão quanto à efetivação de políticas públicas no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, uma vez que os estudos apontam que o feminicídio trata, em sua maioria esmagadora, do desfecho final do ciclo dessa violência. Explicitando melhor a ideia: antes da violência fatal, a vítima perpassou por inúmeras outras espécies de violência, seja psicológica, moral, institucional, dentre outras previstas na Lei Maria da Penha e, possivelmente, sem suporte adequado de uma rede de atendimento especializado e qualificado que a apoiasse e contribuísse para retirá-la do ciclo da violência em que estava inserta.

Já no Atlas da Violência de 2018 (CERQUEIRA, 2018), os dados se referiram à taxa de mortalidade de mulheres no Brasil, no período de 2006 a 2016, denotando um aumento de 6,4%. Novamente, os estados de Roraima (10,0) e Goiás (7,1) apresentaram taxas elevadas em relação às Unidades Federativas, com o acréscimo do Pará (7,2).

**Gráfico 6.5 - Evolução dos homicídios de mulheres, em três UFs com as maiores taxas em 2016 e no Brasil. Taxa por 100 mil mulheres (2006-2016)**



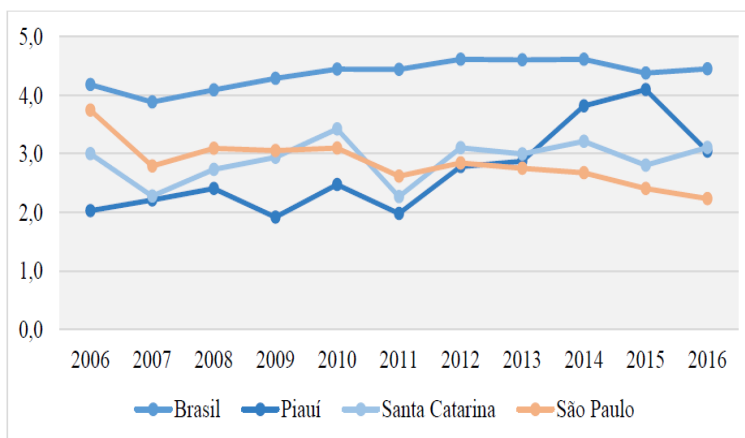
Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM). O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. O cálculo efetuado levou em conta apenas os indivíduos mulheres da população.

Elaboração: Diest/Ipea e FBSP e FBSP.

**Gráfico 1.** Evolução dos homicídios de mulheres em três Unidades da Federação com as maiores taxas, em 2016, e no Brasil. Taxa por 100 mil mulheres (2006-2016)

Em contraponto, dentre as menores taxas em 2016, destacaram-se os estados de São Paulo (2,2), Piauí (3,0) e Santa Catarina (3,1).

**Gráfico 6.6 - Evolução dos homicídios de mulheres, em três UFs com as menores taxas em 2016 e no Brasil. Taxa por 100 mil mulheres (2006 a 2016).**



Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. O cálculo efetuado levou em conta apenas os indivíduos mulheres da população. Elaboração Diest/Ipea e FBSP e FBSP.

**Gráfico 2.** Evolução dos homicídios de mulheres em três Unidades da Federação com as menores taxas, em 2016, e no Brasil. Taxa por 100 mil mulheres (2006 a 2016)

Em que pese ao documento em análise não apresentar possíveis indicadores entre os estados com as maiores e as menores taxas, merece observação esse contraponto, a fim de alertar para a necessidade de possíveis diagnósticos quanto a fatores internos e externos que influenciaram a evolução dos homicídios de mulheres no referido período.

Nesse prisma, urge-se repensar que a publicação de tais dados deve também fomentar pesquisas para identificação das experiências exitosas dos estados com as menores taxas, a fim de propiciar a replicabilidade nas demais unidades federativas, sobretudo aquelas com maior índice de violência contra a mulher.

No Atlas da Violência de 2019 (CERQUEIRA, 2019), os dados se referiram à taxa de mortalidade de mulheres no Brasil, no período de 2007 a 2017, desta-

cando o ano de 2017 com o maior número de registro de homicídios nos últimos 10 anos.

Esse documento realizou estudo de evolução dos homicídios contra as mulheres nas Unidades Federativas, ocasião em que constatou aumento significativo de 30,7% no número de homicídios de mulheres no País, cuja taxa nacional passou de 3,9 para 4,7 mulheres assassinadas por grupo de 100 mil mulheres.

Ressaltou, no período decenal analisado, os estados Rio Grande do Norte (214,4%), Ceará (176,9%) e Sergipe (107,0%), respectivamente, com maior crescimento, sem olvidar Roraima, mantendo a maior taxa no ano de 2017 (10,6) e superando duas vezes a média nacional (4,7).

TABELA 4.3

Brasil: taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes por UF (2007-2017)

	Taxa de Homicídio por 100 mil Habitantes											Variação %		
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2007 a 2017	2012 a 2017	2016 a 2017
<b>Brasil</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>20,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>5,4%</b>
Acre	5,2	3,7	4,4	5,2	4,8	4,2	8,2	5,1	4,7	5,7	8,3	59,4%	95,7%	45,5%
Alagoas	6,7	5,1	6,7	8,2	8,2	7,8	8,2	7,3	5,4	5,9	6,4	-5,0%	-18,4%	9,2%
Amapá	3,7	4,0	3,6	4,7	5,4	4,6	5,1	5,3	4,7	4,4	6,8	84,0%	47,8%	55,7%
Amazonas	3,1	3,6	3,8	3,6	4,4	6,3	5,0	4,1	5,9	5,9	5,7	87,1%	-10,0%	-2,4%
Bahia	3,4	4,3	4,6	5,8	5,8	5,7	5,5	4,9	4,9	5,7	6,3	84,2%	10,0%	9,8%
Ceará	2,9	2,7	3,1	3,9	4,2	4,8	6,1	6,3	5,6	4,8	8,1	176,9%	67,6%	70,4%
Distrito Federal	4,3	4,8	5,6	4,8	5,6	5,4	5,2	4,1	3,8	4,1	2,9	-33,1%	-46,6%	-29,7%
Espírito Santo	10,2	10,3	11,6	9,2	8,6	8,5	8,7	7,0	6,9	5,2	7,5	-26,2%	-11,3%	43,6%
Goiás	4,7	5,3	5,3	5,7	8,1	7,6	8,4	8,7	7,5	7,1	7,6	60,9%	-1,0%	6,2%
Maranhão	1,9	2,5	2,6	3,5	3,8	3,4	3,8	4,2	4,2	4,5	3,6	85,7%	6,5%	-20,7%
Mato Grosso	6,6	5,9	6,3	5,3	5,7	6,4	5,7	7,0	7,3	6,4	5,6	-15,3%	-12,4%	-12,6%
Mato Grosso do Sul	5,6	4,8	5,2	6,0	6,0	6,0	5,7	6,4	4,3	6,0	4,5	-19,0%	-24,5%	-24,6%
Minas Gerais	4,0	3,7	3,9	3,9	4,4	4,4	4,0	3,8	3,9	3,6	3,7	-9,3%	-17,3%	2,9%
Pará	4,0	4,6	4,8	6,0	4,8	5,9	5,8	6,2	6,4	7,2	7,5	90,3%	27,0%	4,5%
Paraíba	3,6	4,5	5,0	6,0	6,9	6,7	6,1	5,7	5,3	5,2	4,2	18,2%	-36,9%	-18,3%
Paraná	4,5	5,6	6,0	6,1	5,1	5,7	5,0	5,0	4,3	4,2	4,3	-4,4%	-25,0%	3,0%
Pernambuco	6,4	6,5	6,5	5,3	5,5	4,5	5,3	4,9	4,8	5,8	6,3	-1,0%	40,1%	9,2%
Piauí	2,2	2,4	1,9	2,5	2,0	2,8	2,9	3,8	4,1	3,0	3,2	42,8%	13,5%	3,6%
Rio de Janeiro	5,0	4,4	4,1	4,0	4,2	4,3	4,4	5,3	4,4	5,0	4,7	-7,5%	9,1%	-6,8%
Rio Grande do Norte	2,6	3,6	3,5	4,2	4,4	3,8	5,2	5,7	5,1	5,7	8,3	214,4%	120,3%	46,6%
Rio Grande do Sul	3,5	3,9	4,0	4,0	3,5	4,3	3,6	4,3	4,9	5,4	5,2	51,0%	21,2%	-2,3%
Roraima	3,5	4,8	6,2	4,4	5,7	6,1	6,1	6,4	7,2	6,2	7,0	100,7%	15,7%	13,6%
Roraima	8,9	7,1	10,6	4,8	4,3	7,1	14,8	9,5	11,4	10,0	10,6	18,6%	48,8%	6,2%
Santa Catarina	2,3	2,7	2,9	3,4	2,3	3,1	3,0	3,2	2,8	3,1	3,1	37,2%	0,7%	0,6%
São Paulo	2,8	3,1	3,1	3,1	2,6	2,8	2,7	2,7	2,4	2,2	2,2	-22,5%	-23,9%	-3,1%
Sergipe	3,2	2,8	3,3	3,9	5,4	5,5	5,0	6,5	6,0	5,2	6,6	107,0%	20,4%	27,0%
Tocantins	4,1	3,1	4,5	4,8	6,8	6,6	5,3	4,7	6,4	6,0	5,0	21,2%	-25,2%	-16,6%

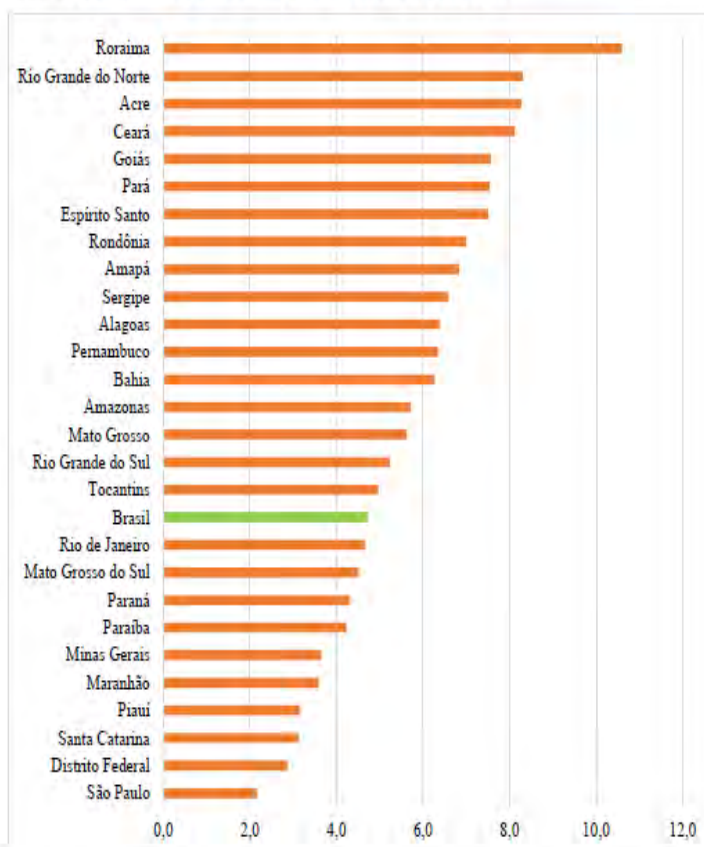
Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs 10. X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. O cálculo efetuado levou em conta os indivíduos mulheres da população. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

Tabela 3. Taxa de homicídios de mulheres por 100 mil habitantes por Unidades da Federação – Brasil (2007-2017)

**Gráfico 3.** Taxa de homicídios por 100 mil mulheres nas Unidades da Federação (2017)

**GRÁFICO 4.3**

**Taxa de homicídios por 100 mil mulheres nas UFs (2017)**

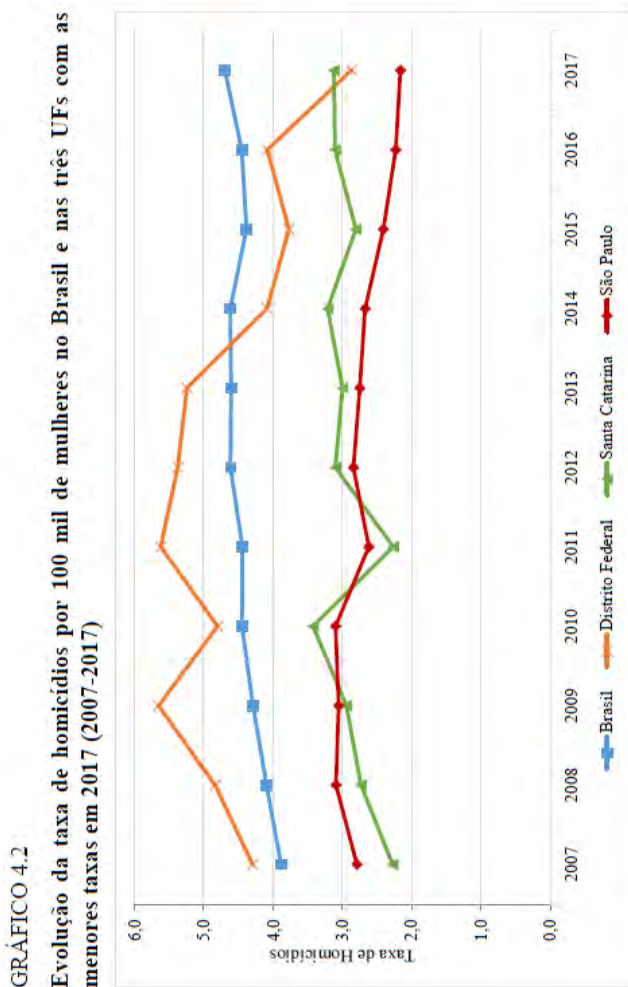


Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios de mulheres na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs: 10: X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

De outro modo, entre as menores taxas decenais, destacaram-se Distrito Federal, Espírito Santo e São Paulo, e, no ano de 2017, despontou o estado de São Paulo com a menor taxa por 100 mil mulheres (2,2), seguido pelo Distrito Federal (2,9), Santa Catarina (3,1), Piauí (3,2), Maranhão (3,6) e Minas Gerais (3,7). A pesquisa ainda reportou uma redução significativa da taxa no Distrito Federal

(29,7%), Mato Grosso do Sul (24,6%), Maranhão (20,7%), Paraíba (18,3%), Tocantins (16,6%) e Mato Grosso (12,6%).

**Gráfico 4.** Evolução da taxa de homicídios por 100 mil mulheres no Brasil e nas três Unidades da Federação com as menores taxas em 2017 (2007-2017)

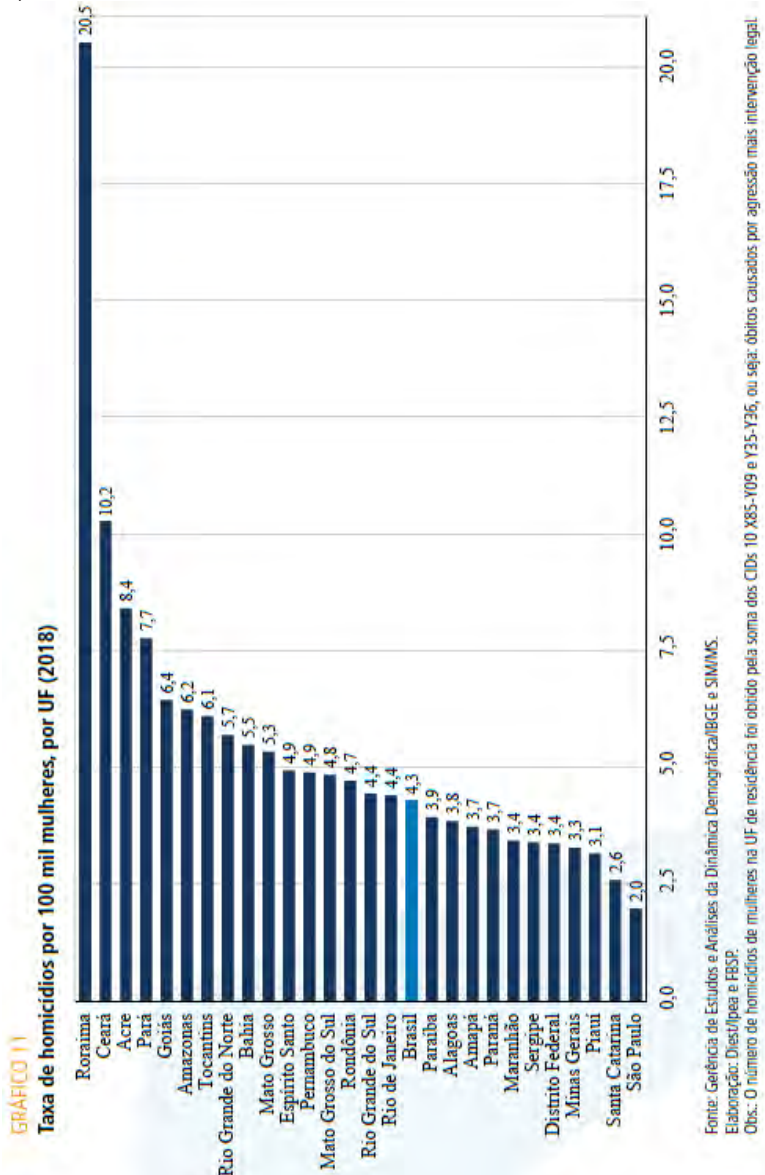


Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. O número de homicídios de mulheres na UF de residência foi obtido pela soma das seguintes CIDs: 10- X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja: óbitos causados por agressão mais intervenção legal. Elaboração Diest/Ipea e FBSP.

No Atlas da Violência de 2020 (CERQUEIRA, 2020), os dados se referiram à taxa de homicídios de mulheres no Brasil, no período de 2008 a 2018, com destaque para a redução da taxa geral (4,3), apresentando uma queda de 9,3% entre

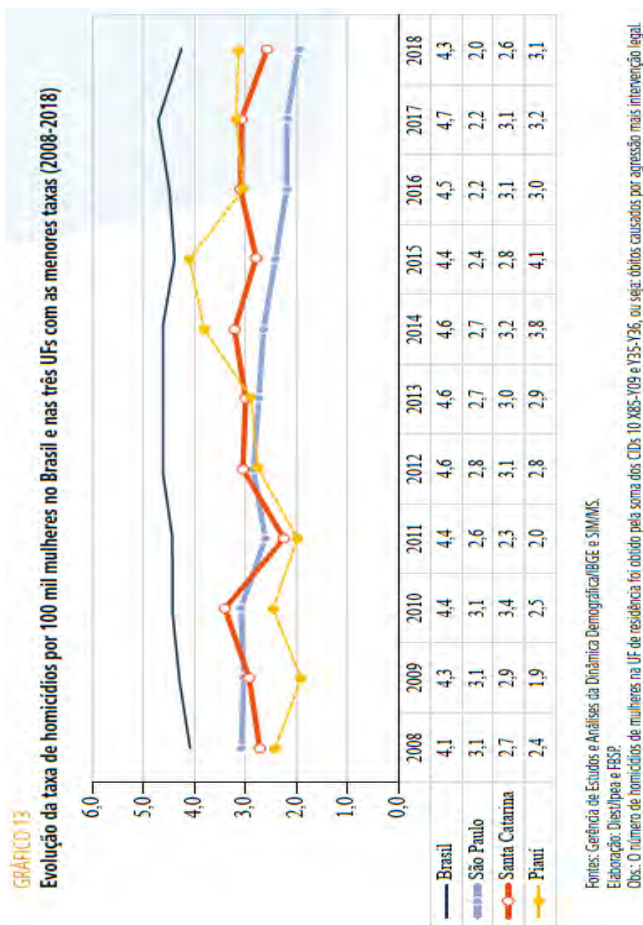
2017 e 2018. Nessa ótica, despontam os estados de Sergipe (48,8%), Amapá (45,3%) e Alagoas (40,1%) com as reduções mais expressivas.

**Gráfico 5.** Taxa de homicídios por 100 mil mulheres, por Unidades da Federação (2018)



No entanto, no ano de 2018, os estados de São Paulo (2,0), Santa Catarina (2,6), Piauí (3,1), Minas Gerais (3,3) e Distrito Federal (3,4) foram apontados com as menores taxas de homicídios por mulheres por 100 mil habitantes.

**Gráfico 6.** Evolução da taxa de homicídios por 100 mil mulheres no Brasil e nas três Unidades da Federação com as menores taxas (2008-2018)

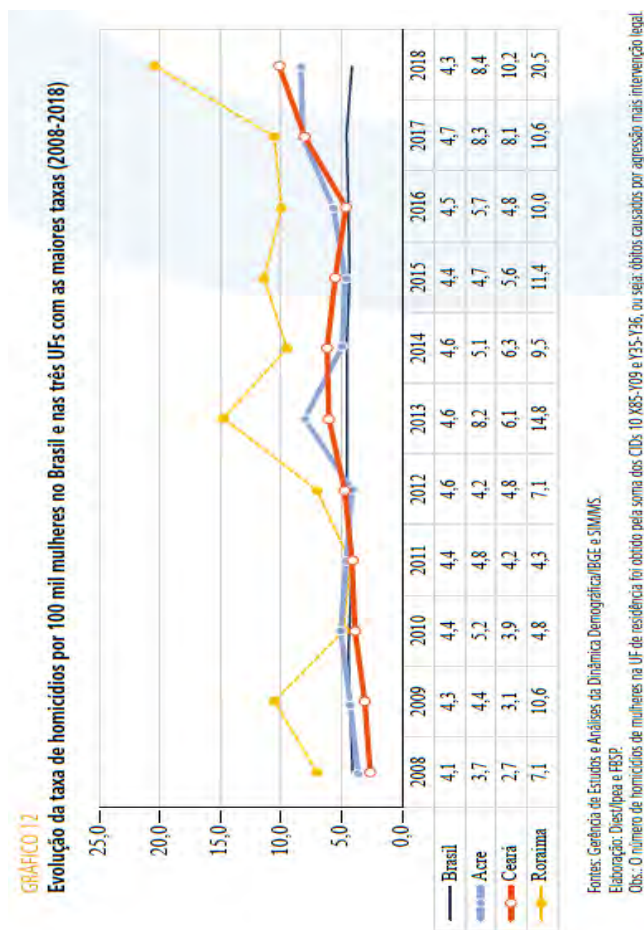


Porém, em que pese à redução geral, em 2018, novamente o estado de Roraima (20,5) ocupou a 1ª posição na taxa de homicídios por 100 mil mulheres, seguido de Ceará (10,2), Acre (8,4), Pará (7,7) e Goiás (6,4). Nesse particular, ve-



rifica-se um acréscimo expressivo em três estados, sendo Roraima (93%), Ceará (26,4%) e Tocantins (21,4%).

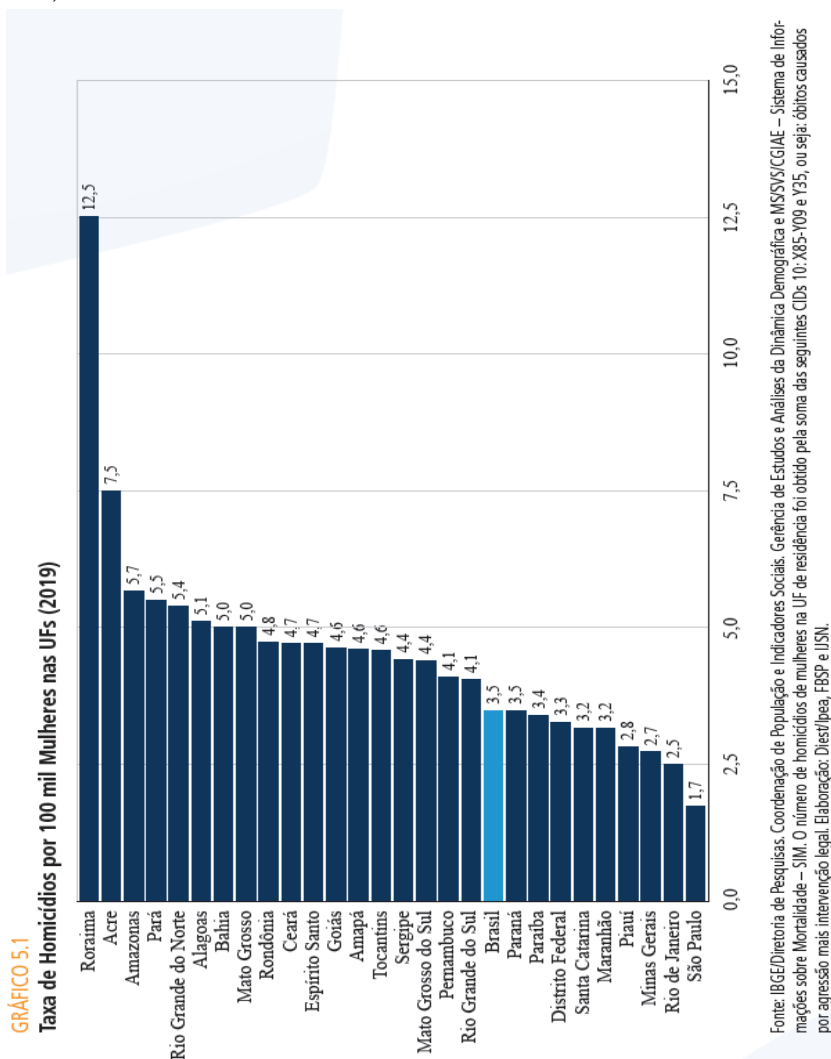
**Gráfico 7.** Evolução da taxa de homicídios por 100 mil mulheres no Brasil e nas três Unidades da Federação com as maiores taxas (2008-2018)



No Atlas da Violência de 2021 (CERQUEIRA, 2021), os dados se referiram à taxa de homicídios de mulheres no Brasil, no período de 2009 a 2019, apontando uma redução de 18,4%. Em comparação com o ano de 2018 (4,3), a taxa de homicídios por 100 mil mulheres nas Unidades Federativas, em 2019, reduziu

17,9%, equivalendo a 3,5 vítimas para cada 100 mil habitantes do sexo feminino no Brasil.

**Gráfico 8.** Taxa de homicídios por 100 mil mulheres nas Unidades da Federação (2019)

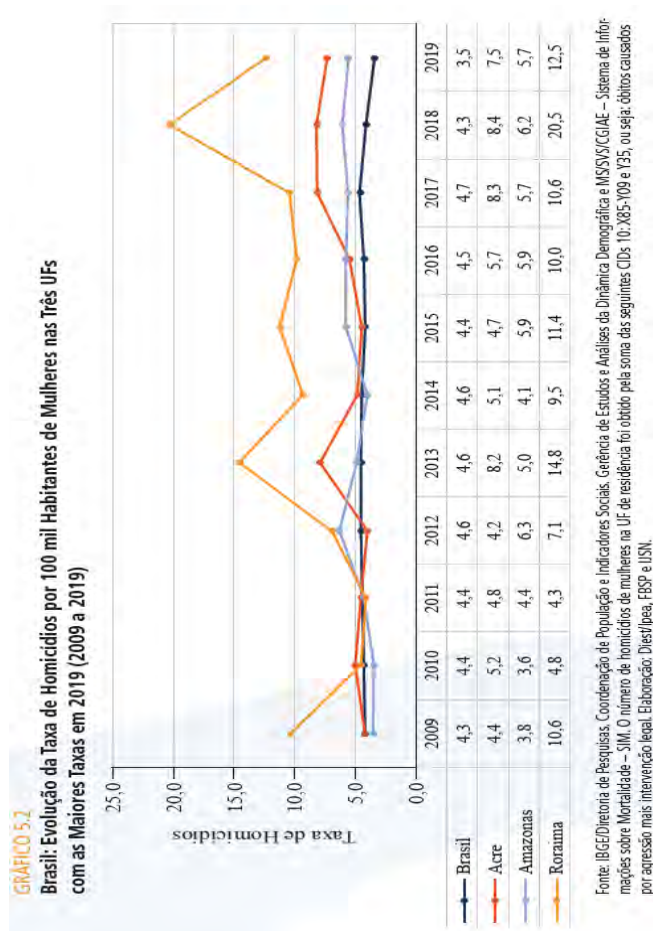


Abra-se um parêntese para destacar o estado de Roraima que, pela primeira vez, obteve uma redução de 38,7% na taxa de homicídios femininos, juntamente com o Ceará (-53,8%) e o Rio de Janeiro (- 43,1%). Contudo, Roraima permanece

ceu com a maior taxa no ano de 2019 (12,5), em que pese à expressiva redução se comparada com o ano anterior, de 20,5.

Assim, os estados Acre (69,5%), Rio Grande do Norte (54,9%), Ceará (51,5%) e Amazonas (51,4%) apresentaram os maiores resultados de violência letal contra mulheres, em oposição aos estados Espírito Santo (-59,4%), São Paulo (-42,9%), Paraná (-41,7%) e Distrito Federal (-41,7%) com os menores índices.

**Gráfico 9.** Evolução da taxa de homicídios por 100 mil habitantes de mulheres nas três Unidades da Federação com as maiores taxas em 2019 (2009 a 2019)



Com relação ao estado de Goiás, ele ocupou a 12ª posição em detrimento da 5ª posição assumida na pesquisa apontada no ano anterior.

Frisa-se que o 14º Anuário de Segurança Pública, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020), revelou que, em 2019, 53,6% das vítimas de feminicídio foram mortas com a utilização de arma branca; 26,9%, com armas de fogo; e 19,5%, por outros meios. Destacou-se a relevância de desenvolver políticas de controle de armas, haja vista que o estudo apontou que a posse de arma de fogo eleva o risco à violência doméstica.

Ainda no 1º semestre de 2020, registraram-se 648 casos de feminicídios, o que corresponde a 4 mulheres assassinadas por dia, sendo que, em 89,9% dos casos, o autor do crime é companheiro ou ex-companheiro da vítima; e 58,9% tiveram como local de ocorrência uma residência.

Nos meses de março e abril de 2020, início da pandemia de coronavírus no Brasil, verificou-se um aumento de 22% de feminicídios comparados com o ano anterior em igual período, destacando o Acre, com aumento de 400%, seguido de Mato Grosso (157%), Maranhão (81,8%) e Pará (75%). Dentre os fatores que contribuíram para o crescimento apontaram a dificuldade das vítimas para denunciar, a redução dos registros de crime nas delegacias de polícia e a diminuição no número de medidas protetivas de urgência.

Portanto, em breve análise aos dados oficiais, verifica-se a urgência em efetivar as políticas públicas no âmbito da violência doméstica familiar contra a mulher, as quais não se limitam à esfera da coerção, da reparação e da redução dos índices da violência, mas igualmente previnem os significativos impactos econômicos no País.

## **Ministério Público Resolutivo e Políticas Públicas**

A Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição da República, de 1988 (BRASIL, 1988), ao estabelecer um novo ordenamento jurídico no País, objetivando a implementação de um Estado Democrático e Social de Direito, positivou os direitos e as garantias fundamentais, tendo por valor preponderante a efetividade social e almejando alcançar o mínimo de desigualdade possível em uma sociedade pluralista e democrática.

De tal maneira, a Constituição, de 1988, superou-se ao almejar por uma verdadeira transformação social no País, não se restringindo ao estabelecimento de organização de Estado e a um conjunto de normas jurídicas fundamentais.

Nesse panorama, destaca-se o Ministério Público, o qual foi incumbido pela própria Constituição da República, em seu artigo 127, de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, revelando a missão institucional de coadjuvante na concretização dos fins nela propostos.

Ao conferir as atribuições citadas, a nova ordem constitucional vinculou a atuação funcional do Ministério Público ao cumprimento dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da Constituição Federal), transformando-o em uma das principais instituições constitucionais de promoção social do País (ALMEIDA, 2013).

Nessa perspectiva, nas lições de Emerson Garcia (2015, p. 66), o “Ministério Público é uma instituição social, voltada, primordialmente, para a salvaguarda dos ideais democráticos e da sociedade como um todo, muitas vezes protegendo-a dos poderes constituídos”.

Por conseguinte, o Ministério Público brasileiro firmou-se em um perfil político-institucional desvinculado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, transformando-se em uma instituição autônoma e independente, essencial à função jurisdicional, tendo como fito a tutela dos direitos fundamentais.

Ao garantir a independência ante os demais poderes e em face das atribuições impostas, o Ministério Público exerce um papel de agente de vontade política de transformação social, concebendo a hegemonia democrática (GOULART, 2013).

De tal maneira, sob a vertente da violência de gênero, identifica-se a relevância da atuação do Ministério Público no enfrentamento a esse tipo de violência e a imprescindibilidade de proteger os grupos vulneráveis.

O Ministério Público, quando atua no combate à violência de gênero contra a mulher, responde a uma demanda que a realidade está a exigir da Instituição, uma vez que age na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Essa nova roupagem do Ministério Público, que decorre das inovações introduzidas pela CF de 1988, vai ao encontro de uma postura mais crítica do constitucionalismo em face das desigualdades de fato e de direito existentes na sociedade (SILVA, 2018, p. 164).

Partindo desse pressuposto, em uma análise direcionada à atuação do Ministério Público na violência contra a mulher, a própria Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (BRASIL, 2006), reforçou a legitimidade da Instituição na defesa dos interesses e dos direitos transindividuais previstos no art. 37, em que pese tal legitimidade já ser assegurada constitucionalmente.

Assim, conforme demonstrado pelos altos índices de violência de gênero, sobretudo a violência doméstica e familiar contra a mulher, carece de políticas públicas efetivas e céleres, de forma a promover a equidade de gênero e o fim da violência contra a mulher.

Na defesa do regime democrático e no combate às desigualdades sociais, o Ministério Público deverá instar o Poder Público no combate à violência de gênero contra a mulher, por meio de formulação de políticas públicas (SILVA, 2018, p. 185).

Nesse sentido, partindo-se do conceito de política pública de Maria Paula Dallari Bucci (2006), outrora elencado, e reconhecendo a imprescindibilidade na concretização dos direitos fundamentais aliado ao papel constitucional incumbido ao Ministério Público, este deve intervir quando estiver diante de políticas públicas inexistentes ou deficitárias.

Não obstante a isso, assegurar a concretização de políticas públicas, sobretudo aquelas afetas aos direitos fundamentais, é a função precípua do Ministério Público, o qual não pode condescender em tão somente acionar o Poder Judiciário e aguardar o desfecho das ações protocoladas (GOULART, 2013).

Essa legitimidade do Ministério Público para intervir nas políticas públicas advém ainda de seu poder-dever de exigir prestação de contas da Administração Pública, sobretudo quando constatada uma postura omissiva ou ineficiente ante os direitos e as garantias fundamentais, exercendo, dessa forma, seu poder de *accountability*<sup>1</sup> horizontal (ALVES, 2017). Nesse panorama, assevera-se:

É necessária uma modalidade de controle que, ao mesmo tempo, deflagre o monitoramento de processos que dão vazão aos recursos públicos para atender ao interesse da população, seja porosa de forma a captar as falas que reverberam da esfera pública, e que tenha ainda a capacidade de provocar e impor penalidades aos agentes desidiosos e ímprobos, antes mesmo da oportunidade do exercício da *accountability* eleitoral pelo principal maior, o povo. Esse controle deve ser feito por agências estatais ou instituições legitimadas com independência e atribuições para manejar os instrumentos que ponham em prática essa nova modalidade de controle (ALVES, 2017, p. 152).

Não obstante a esse fato, Rafael Moreno e Silva Machado entendem que essa legitimidade do Ministério Público, além do texto constitucional, deve estar vinculada às práxis, conforme as demandas sociais existentes. Ela, pois, é a realidade do mundo pós-moderno (MORENO; MACHADO, 2021).

Jatahy (2007) destaca que o Ministério Público deve pautar sua atuação conforme os valores emancipatórios exarados na Constituição da República. Ademais, essa atuação deve ser realizada à luz do Ministério Público pós advento da Constituição da República, de 1988, até mesmo com a ressalva de João Gaspar Rodrigues (2012), no sentido de o Ministério Público ser agente promotor de reajustes sociais.

Marcelo Goulart propõe que o Ministério Público deve

---

1 Considera-se *accountability* como um procedimento complexo que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados àqueles entes legalmente competentes, os quais terão a capacidade de impor-lhes sanções no caso de infringência de obrigações impostas a esses agentes pela estrutura constitucional e legal que representam (CABRAL, 2021).

[...] transformar-se em efetivo agente político, superando a perspectiva meramente processual de sua atuação; atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis local, regional, estatal, comunitário e global, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da *sociedade civil planetária*; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o Judiciário como espaço excepcional de atuação) (GOULART, 1998, p. 112, grifo do autor)

Assim, o Ministério Público deve convergir pela sedimentação de um perfil institucional pautado na realização e no aprimoramento de políticas públicas, de forma que sua efetividade de atuação seja representada pela redução dos indicadores sociais deficitários, e não pelo número de ações propostas (ALVES, 2017).

Nesse particular, denota-se, não apenas no âmbito do Ministério Público, mas dentre a maioria das instituições da justiça, uma exacerbada priorização pela produtividade traduzida em quantitativo dos atos produzidos do que propriamente promover a justiça.

Dessa forma, a promoção de justiça não pode ser reduzida apenas à celeridade das demandas, mas principalmente nos seus reflexos. Nesse ínterim, o Ministério Público brasileiro, por meio dos seus órgãos de execução, deve buscar o maior alcance possível na efetivação dos direitos fundamentais assegurados na Constituição da República, de 1988, o que demanda tempo, recursos humanos e, em especial, apoio institucional. Do contrário, haverá membros do Ministério Público priorizando atuação demandista em virtude de pressões externalizadas por produtividade refletida em números, ficando à mercê de uma atuação obcecada pelo temor dos órgãos correccionais e desvirtuada de seu verdadeiro mister constitucional.

Marcelo Pedroso Goulart (2013) destaca a atuação do Ministério Público como articulador de políticas públicas, no papel de aliado dos demais atores sociais para consecução dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o Ministério Público exerce o papel primordial de articular e facilitar o diálogo extraprocessual entre os envolvidos em prol de concretizar os direitos por meio de políticas públicas (SILVA, 2016).

De tal maneira, considerando as atribuições impostas na Constituição da República, verifica-se uma exigência de uma postura ativa do Ministério Público na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, configurando em um legítimo ativismo ministerial constitucional (MACÊDO, 2020).

Por conseguinte, a concepção de *ativismo ministerial*, diferentemente de um *ativismo judicial*, integra a própria existência do Ministério Público, que não deve

adotar uma postura de inércia, mas uma postura que vai ao encontro dos anseios sociais, em especial ao das populações vulneráveis, como as vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher, enfatizando que a posição de ativismo trata-se de uma obrigatoriedade aos membros do Ministério Público, e não de mera faculdade (MACÊDO, 2020).

Não obstante, nos termos na literatura especializada, a crítica ao ativismo no Ministério Público se caracteriza:

[...] [com] o reconhecimento da judicialidade dos direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, o Ministério Público assume posição de destaque no exercício do seu mister, haja vista que a sociedade deposita nele a esperança de transformação social, exigindo do *Parquet* uma postura ativista, no sentido de agir positivamente na defesa permanente dos interesses da sociedade, agindo como se fosse um verdadeiro procurador público de aspirações sociais. [...] O ativismo ministerial foi gestado em condições históricas específicas de esgotamento da ditadura e do novo constitucionalismo. De outra banda, não podemos simplesmente retroceder ao passivismo, pois tampouco acreditamos na crença mítica do positivismo jurídico em torno da neutralidade institucional, traduzida no direito como imparcialidade. Inegavelmente, o ativismo ministerial incorre em pecados denunciados por uma sociedade, burocrática e quase estamental, incomodada por promotores que se julgavam melhores do que as classes política e econômica. Por outro lado, a atuação promocional/ativista desenfreada do Ministério Público, sem qualquer controle, muitas vezes conduziu a resultados de proporções incalculáveis e inimagináveis, pois a falta de zelo na condução dessa atuação progressista deturpou por vezes a finalidade projetada pela academia pela visão do novo constitucionalismo (CRUZ; CORRÊA, 2017, p. 186-188).

Lado outro, nas lições de Marcus Paulo Queiroz Macêdo,

o ativismo determina ao membro do MP o abandono de seu gabinete, numa postura passiva de espera de acionamento, a fim de ir de encontro à realidade social, para que atue (de ofício, inclusive), no sentido de transformá-la emancipatoriamente, nos termos da Constituição da República (MACÊDO, 2020, p. 109).

Em igual sentido, Cátia Aida classifica o promotor de justiça em *Promotor de gabinete* e *Promotor de fatos*.

Definirei o promotor de gabinete como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está en-



carregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o promotor de fatos, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso de procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como articulador político (SILVA, 2001b, p. 134-135).

Não obstante as ponderações supra, instituído em 1988, o novo perfil constitucional do Ministério Público destaca-se, ao receber uma atribuição de defender direitos sociais e individuais indisponíveis, sob uma perspectiva coletiva e com a finalidade precípua de buscar a realidade social.

Esse perfil constitucional do Ministério Público foi traçado em um cenário de instituição de um “Estado Democrático-Constitucional, resultado da fusão entre Estado Liberal e Estado Social, acrescido das dimensões de direitos difusos e coletivos e da participação dos destinatários finais dos atos de poder na transformação destes atos e na tomada de decisão” (ZANETI JR., 2017, p. 408-409).

Nesse contexto, autores como Marcelo Pedroso Goulart e Gregório Assagra de Almeida desenvolveram uma teoria geral do Ministério Público brasileiro, focada na atuação resolutiva ante os problemas coletivos e voltada à transformação da realidade social, dividindo a atuação do Ministério Público em demandista e resolutiva.

Esse modelo demandista transfere ao Poder Judiciário a resolução dos problemas sociais, o que é desastroso, porque o Judiciário ainda responde muito mal às demandas coletivas; e o resolutivo, que atua no plano extrajudicial, como agente intermediador e pacificador da conflituosidade social. Na atuação demandista, o Ministério Público instaura inquéritos civis unicamente para coleta de provas, seguidas de ajuizamento de ações civis públicas. Já na abordagem resolutiva, tal como defende a literatura a respeito, o membro do Ministério Público prioriza a solução direta das questões que lhe são postas pela comunidade. Para tanto, deve manejar com esmero os instrumentos extrajudiciais, como inquérito civil, notificações, requisições, recomendações, termos de ajustamento de conduta, audiências públicas, reuniões, entre outros, para resolver casos de modo efetivo. Por meio de tais ferramentas, o Ministério Público deve assumir a postura de agente político, ocupar novos espaços, habilitar-se como negociador de políticas públicas, transnacionalizar a atuação, por meio de parceiros no mundo globalizado e buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (GOULART, 2013; ALMEIDA, 2016).

Diante da afirmação acima destacada, relacionada ao Ministério Público assumir a postura de agente político, cumpre explicitar que a referida expressão, no contexto da presente pesquisa, refere-se uma leitura no âmbito técnico-administrativo. Explicitando melhor a ideia, no plano técnico-administrativo, a outorga de atribuição do Ministério Público com detalhamento das funções que desempenhará decorre diretamente de uma norma política fundamental, ou seja, é um agente político porque a atribuição emana da Constituição da República, de 1988, sobretudo em seu art. 129, ao detalhar a função institucional do Ministério Público (RIBEIRO, 2015).

De tal modo, imperioso ressaltar que essa classificação do Ministério Público enquanto agente político não o torna responsável pela política pública, tampouco a determina, mas lhe confere o status de articulador de rede na construção de uma política pública, revelando, de fato, o novo protagonismo do Ministério Público (RIBEIRO, 2015).

Não obstante, alguns fatores são necessários para legitimar a atuação do Ministério Público às exigências constitucionais, destacando:

[...] a) a priorização da atuação preventiva; b) o exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público; c) a realização periódica de audiências públicas; d) o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais, especialmente por intermédio da fiscalização orçamentária; e) a provocação articulada e sistematizada do controle de constitucionalidade; f) a ampliação e a estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo; g) a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; h) o acompanhamento da tramitação processual e a fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; i) a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; j) a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; k) a revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais e nas hipóteses de presença de interesse social; l) a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição (ALMEIDA, 2016, p. 119).

Em um quadro comparativo das principais diferenças entre o Ministério Público Demandista e o Ministério Público Resolutivo, Rodrigues destaca que este é proativo, assume responsabilidade, é próximo ao cidadão, busca por resultados (faz a diferença, exerce um trabalho criativo e pragmático e há unidade de ação). De outro modo, aquele é reativo, transfere a responsabilidade distante do cidadão, exerce trabalho rotineiro e formal, sua ação é difusa, mecânica e burocratizada, indiferente aos resultados extraprocessuais (RODRIGUES, 2012).

Nota-se, portanto, que atuação resolutiva do Ministério Público é justamente atuar de maneira extrajudicial, sobrepondo a atuação demandista.

No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial dos problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca da eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzido na interlocução da Instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas (GOULART, 2016a, p. 219).

Convém salientar que a adoção do modelo resolutivo não implica a extinção do demandista, mas, ao contrário, eles se complementam, no sentido de que, esgotadas as vias para a solução extrajudicial da demanda, impõe-se necessário acionar a atuação demandista.

A ideia é norteada no sentido de que a atuação demandista, mediante o acionamento do Poder Judiciário, deverá ser a *ultima ratio*; e a atuação resolutiva, como a *prima ratio* (RODRIGUES, 2012).

Cumprе ressaltar que, dentre os instrumentos para concretização da atuação resolutiva, destacam-se o inquérito civil, as notificações, as recomendações, os termos de ajustamento de conduta, as audiências públicas, as reuniões etc. (GOULART, 2013; SILVA, 2016).

Nesse particular, ao afirmar o papel do Ministério Público enquanto indutor de políticas públicas, entre os vários mecanismos extrajudiciais dispostos, sobressai a recomendação enquanto instrumento hábil a efetivar o diálogo institucional.

Contudo, para que a recomendação atinja o propósito da atuação resolutiva, o Ministério Público deve reformular esse importante expediente, atento às suas limitações enquanto órgão de controle, de forma a evitar a substituição de opinião por diferença de interpretação, quando ambas forem juridicamente sustentáveis (MOTTA, 2019). Em igual sentido, conforme pontualmente destacado por Fabrício Motta, faz-se necessário:

“(...) mudar o tradicional *grand finale* das recomendações relativas à última situação tratada. No lugar de fórmulas como “esclareço

que o eventual descumprimento da presente recomendação ensejará a adoção de medidas administrativas, cíveis e penais para responsabilização", o parágrafo conclusivo poderia ser: "Caso V. Exa. opte pelo não atendimento ou atendimento parcial das recomendações, solicito o encaminhamento de justificativa técnico-jurídica consistente no tocante às consequências práticas dessa decisão, aos obstáculos e dificuldades reais identificadas e às exigências das políticas públicas a seu cargo". (MOTTA, 2019)

Frise-se, portanto, que a simples mudança na forma de redigir uma recomendação, possui o condão de abrir um espaço de diálogo com os atores sociais, em especial o Poder Executivo, de maneira a assegurar mais efetividade e celeridade na solução de determinado problema social.

À vista disso, atuar de forma resolutiva não restringe a estabelecer o instrumento mais adequado mediante uma circunstância específica, mas, principalmente, o modelo de estrutura e composição do texto redigido naquele documento a ser confeccionado pelo membro do Ministério Público.

Ademais, a atuação resolutiva é caracterizada pela proatividade, pelo dinamismo, pela intersetorialidade e pela transformação social (GOULART, 2013). Acrescente-se ainda à realização de trabalho criativo de diálogo e de persuasão (RODRIGUES, 2012).

No tocante à atuação proativa do Ministério Público, insta esclarecer que essa proatividade caracteriza-se pelo fato de este Ministério dever buscar soluções preventivas para as demandas sociais antes que elas se tornem patológicas e conflituosas (RODRIGUES, 2012).

Não obstante, Rodrigues conceitua proatividade como sendo a

Busca espontânea por novos paradigmas e boas práticas no ambiente de trabalho equacionando e antecipando-se aos problemas, de acordo com uma projeção de resultados que agregue valor aos fins institucionais (RODRIGUES, 2012, p. 400).

Destaca-se ainda a relevância da intersetorialidade na atuação do Ministério Público, devidamente conceituada por Rodrigues.

A intersetorialidade ou a transetorialidade consiste na articulação entre órgãos públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos (experiências) e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais cada vez mais complexos. Implica uma forma nova de administrar, de governar e de moldar políticas públicas capazes de agregar todo o potencial cooperativo das estruturas sociais em prol dos objetivos definidos institucionalmente. Antes de ser um conceito teórico, a intersetorialidade é uma prática social voltada ao enfrentamento dos problemas sociais (RODRIGUES, 2012, p. 403).

Sob este paradigma, sublinha-se que a intersetorialidade não se revela apenas no âmbito institucional do Ministério Público, mas deve prevalecer em todo o ciclo das políticas públicas, traduzindo-se na harmonização dos cinco estágios, quais sejam: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação (SECCHI, 2012).

Nessa linha, importante pontuar que o Ministério Público detém legitimidade constitucional para ingressar em todo o ciclo das políticas públicas enquanto articulador e mediador entre as instituições na solução e aprimoramento das PPs. Por conseguinte, a atuação do Ministério Público enquanto indutor de políticas públicas não deve ser isolada, mas devidamente articulada com os diversos atores sociais envolvidos na demanda, sob pena de exorbitar das atribuições outrora impostas constitucionalmente.

Não obstante, em sentido diverso, José Márcio Maia Alves (2017) pontua que “esse papel mediador se restringiria no máximo às três primeiras fases do modelo de *policy cycle* sugerido por Howlett, Ramesh e Perl (definição da agenda, formulação de políticas e decisão acerca da política que será adotada)”.

Outrossim, o Ministério Público, ao atuar de forma resolutiva, por meio da dialogia e do cooperativismo, executa sua função-mor de promover os interesses da sociedade, mormente pela busca do consenso voltado à transformação social (BARROS, 2021).

De tal modo, a adoção do modelo resolutivo, no âmbito das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, deve ser conjugada com uma atuação negociada e articulada com entes parceiros.

Importante ressalva quanto a esse modelo de atuação é ponderada por Marcus Aurélio de Freitas Barros, ao enfatizar a busca pelo consenso e pela necessária atuação horizontal entre os envolvidos na construção de decisões justas e aptas a promover os interesses estratégicos da sociedade (BARROS, 2021).

Nessa senda, envolvendo os ideais de atuação cooperativa, articulada e consensual, destaca-se, no âmbito do Direito Administrativo, a sistemática da administração concertada, difundida por Eurico Bitencourt Neto (NETO, 2017).

Essa noção de concertação administrativa caracteriza-se em um modo de atuação por meio do consenso e da produção de acordos, que valoriza a participação, a negociação e a realização de pactos ou acordos (NETO, 2017, p. 305).

Assim, a celebração de parcerias realizada pelo Ministério Público em prol da resolução de determinado problema social insere-se no contexto de manifestação da Administração concertada, ora destacada por Eurico Bitencourt Neto.

No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008) salienta que o consenso como modo de atuação do Poder Público favorece a eficiência, sendo ela até mesmo um dos princípios norteadores do Direito Administrativo.

Consequentemente, a noção de eficiência sob o aspecto “fazer mais e melhor com menos” deve ser incorporada na atual Administração Pública, amparada por

um modo de agir coordenado em detrimento do hierarquizado (NETO, 2017, p. 300).

A atuação administrativa é, especialmente sob o pálio de um Estado de Direito democrático e social, atividade estante, viva e, portanto, os quadros formais que a veiculam nem sempre são suficientes para exprimi-la em todas as suas dimensões. E, nessa perspectiva, no campo da atividade administrativa interna, as relações interorgânicas refletem com vigor tal dinamismo, na medida em que, no âmbito de atribuições transversais, que perpassam várias unidades administrativas e de formas de organização em rede, a necessidade de cooperação aumenta e os contatos interorgânicos se multiplicam (NETO, 2017, p. 8.853).

Eurico Bitencourt Neto (NETO, 2017) destaca ainda que a organização em rede favorece o uso maximizado de informações, recursos e esforços, em relação à atuação isolada ou vinculada exclusivamente ao modelo de relações vértice-base da organização hierárquica. Ela, por certo, permanece válida, aplicável e útil em relevante parcela da organização administrativa: seus fins, ligados à legitimação democrática e à unidade administrativa, continuam a merecer guarida constitucional, mas, especialmente em setores em que se mostra insuficiente para alcançar resultados efetivos, abre espaço para as redes de atuação administrativa.

Denota-se que a organização administrativa em rede beneficia a ideia da Administração concertada, ao revés da tradicional noção de Administração hierárquica e verticalizada. A Administração concertada, caracterizada por um agir coordenado, articulado e pactuado entre os envolvidos, revela seu caráter horizontal na solução dos conflitos e das demandas sociais.

Nessa linha, Fabrício Macedo Motta e Alessandro Gotti apontam a articulação como importante instrumento do Direito e das políticas públicas, destacando que

Reconhecer a centralidade da categoria *políticas públicas* implica compromisso com formular e propor soluções que contribuam para a efetividade dos direitos fundamentais e o alcance dos objetivos da República (MOTTA; GOTTI, 2021, grifo nosso).

Assim a Administração concertada corresponde à Administração contemporânea, caracterizada pela eficiência, pela articulação em rede, pela consensualidade, pela cooperação interinstitucional e pela transversalidade (NETO, 2017).

Nesse prisma, ressalta-se que o consenso integra a evolução do Estado Democrático de Direito, em especial por difundir maior proximidade dos envolvidos por meio da dialogia, refletindo em uma ação mais eficiente, justa e legítima (MOREIRA NETO, 2008).

Fernanda Bourges Schuhli (2018) destaca que a administração dialógica, fundada no diálogo, é condizente com essa sociedade moderna, pluralista e complexa.

Dessa forma, sob a ótica do Direito Administrativo, a indução de políticas públicas pelo Ministério Público pode ser fundada à luz da concertação administrativa, da consensualidade e da Administração dialógica, ora defendida por Eurico Bitencourt Neto (2017), Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008) e Fernanda Bourges Schuhli (2018), amparada na articulação das instituições perante as políticas públicas envolvendo a violência doméstica e familiar contra a mulher.

Nessa vertente, entre os meios de realização da articulação na Administração em rede, as atuações concertadas têm espaço de destaque, porque permitem que os polos de uma relação complexa não hierarquizada exponham os interesses públicos e privados em jogo, adotando decisões compartilhadas e permitindo uma atuação administrativa ponderada e integrada (NETO, 2017).

Os acordos informais decorrentes de contatos interorgânicos não possuem, por óbvio, uma tipologia, nem sequer é possível identificar todas as suas possibilidades. Não obstante, alguns exemplos dessa espécie de acordo informal podem ser mencionados, como ilustração: a) acordos sobre a simplificação de atuações administrativas transversais, na inexistência de instrumentos formais para tanto; b) termos de cooperação entre ministérios, para que servidores públicos de um deles qualifiquem servidores de outro sobre determinada matéria; c) termos de cessão do uso de determinados bens móveis, vinculados a um órgão, por outro órgão, por um determinado período; d) instrumentos de cooperação entre órgãos de controle, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, para uma determinada ação de controle da Administração Pública (NETO, 2017, p. 284).

Portanto, a concertação administrativa reflete em um modelo de Administração Pública sedimentado na construção de consensos, tendo como base a dialogia. E, de tal modo, uma decisão construída conjuntamente com os respectivos atores sociais envolvidos na demanda a torna mais legítima, estável e exequível.

Não obstante, a concertação administrativa vai ao encontro da atuação resolutiva do Ministério Público, mormente pela redução da judicialização das demandas e dos ganhos de efetividade, economicidade e até mesmo celeridade.

Por derradeiro, cumpre destacar que, dentre as diretrizes para atuação resolutiva do Ministério Público, destacam-se a Resolução nº 118 do CNMP, de 1º de dezembro de 2014 (BRASIL, 2014); a Carta de Brasília, de 2016 (BRASIL, 2016a); e a Recomendação nº 54 do CNMP, de 27 de março de 2017 (BRASIL, 2017b).

Por sua vez, a Resolução nº 118 do CNMP, de 1º de dezembro de 2014 (BRASIL, 2014), dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público, enquadrando este como ator no acesso à Justiça, por intermédio das práticas autocompositivas consistentes em negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

Já a Carta de Brasília (BRASIL, 2016a) trata de um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, no dia 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso de Gestão do CNMP. O documento visa modernizar o controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro e fomentar a atuação resolutiva da Instituição.

E a Recomendação nº 54 do CNMP, de 28 de março de 2017 (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, trata de instrumentalização da missão estratégica do CNMP de estimular a atuação resolutiva dos membros do Ministério Público e fomentar uma cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes (impacto social da atuação ministerial).

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição da República, de 1988, como projeto de transformação do cenário brasileiro, estabeleceu compromissos finalísticos e conferiu ao Ministério Público legitimidade social para assegurar direitos e garantias fundamentais da coletividade, sobretudo na hipótese de determinado Poder, em seu funcionamento regular, não atender aos compromissos instituídos constitucionalmente.

Nesse sentido, destacam-se as políticas públicas como estratégias para o desenvolvimento de ações para alcançar tais resultados e, diante de sua inexistência ou ineficiência, legitima-se ao Ministério Público articular com os diversos atores sociais para fins de induzir políticas públicas, especialmente no âmbito da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Sob esse paradigma, a atuação do Ministério Público, inicialmente na qualidade de órgão de controle, e não *formulador* de políticas públicas, ao vislumbrar falhas e omissões de políticas públicas afetas à temática, estaria imbuído de seu mister constitucional na indução dessas políticas, exercendo sua função extrajudicial e revelando-se um novo protagonismo do Ministério Público enquanto articulador de rede interinstitucional na resolução das diversas demandas sociais.

Em uma atuação extrajudicial proativa dialógica concretizam-se as diretrizes da atuação resolutiva ora defendida por autores da literatura especializada do Ministério Público Resolutivo, os quais priorizam tal demanda em prol da demandista.

Assim agindo, o Ministério Público não invade a esfera de atuação do Executivo e do Legislativo quanto à implementação de políticas públicas, mas induz sua realização. Esse modo de atuação representa a legítima função social deste Ministério.

Ciúme institucional, linguagem impositiva e busca pelo protagonismo devem ser erradicados e com adoção de meios para preveni-los, o que é reforçado com a dialogia harmônica e a adoção de intento único: objetivo comum dos envolvidos



no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo uma relação de horizontalidade entre os atores sociais.

Nesse sentido, o Ministério Público não apenas pode, como deve, contribuir para o aprimoramento e para as soluções de políticas públicas inexistentes ou ineficientes no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, pela adoção do perfil resolutivo ministerial.

Para concretizar esse perfil institucional, deve-se priorizar a função extrajudicial do Ministério Público, caracterizada pela articulação, diálogo interinstitucional e cooperativismo. Ademais, a mudança cultural no âmbito da Instituição é primordial, devendo ela adotar uma postura resolutiva dialógica a respeito da temática violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelecendo esta até mesmo como prioridade, inserindo-a em seu desenho institucional e viabilizando a replicabilidade desse aprendizado entre os órgãos de execução.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: **XVI Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e justiça social**, 2005, Belo Horizonte. Anais: Belo Horizonte: AMMP [2013], p. 609-617.

ALVES, José Márcio Maia. **Ministério Público e políticas públicas: ação comunicativa e participação popular para a efetividade dos interesses sociais**. Curitiba: Juruá, 2017.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. I. ed. I reimp. **Coleção Ministério Público Resolutivo**. Coordenadores Marcelo Pedroso Goulart e Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

BOURGES, Fernanda Schuhl. Administração Pública dialógica: em busca da concretização isonômica de direitos fundamentais sociais. **Revista Eurolatinoamericana**

na de **Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 5, nº 1, p. 29-53, ene./jun., 2018. DOI: 10.14409/redoeda.v5i1.9097.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 11.340 de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília** – modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público. Brasília, 2016a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54 de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2 de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedoras-gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília, 2018b. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118 de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 678 de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.973 de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.104 de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, 2015a. Disponível em: [L13104 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2015/l13104.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015**. Brasília, 2015b. Disponível em: <http://www.mulheres.ba.gov.br/arquivos/File/Publicacoes/PlanoNacionaldePoliticasparaasMulheres20132015.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Política nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres**. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **Rede Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM/PR, 2011b. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 10 dez. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. MOTTA, Fabrício. **Controle de políticas públicas e ciúme institucional**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional-22032021>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. Compreendendo as relações de accountability estatal. In: Fernando Moreira Freitas; Lúcio Flávio Joichi Sunakozawa; Olivar Augusto Roberti Coneglian; Paulo César Nunes da Silva; Paulo César dos Passos; Rogério Turella (Orgs). **Direito do Estado: direitos fundamentais, democracia e Constituição**. Belo Horizonte: Editora Londrina. Thoth, 2021, vol. 1, p. 1-25.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2016**. Brasília: IPEA, FBSP, 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9657-atlasdaviolencia2016completo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2017**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2017. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2898-atlasdaviolencia2017completo.pdf>. Acesso em: 5 set. 2022.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2757-atlasdaviolencia2018completo.pdf> Acesso em: 18 nov. 2021.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2019**. Brasília. Rio de Janeiro, São Paulo: IPEA; FBSP, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/6363-atlasdaviolencia2019completo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2020**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/3519-atlasdaviolencia2020completo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021.

COUTINHO, Rúbian Corrêa. **Construção de Políticas Públicas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher**. In: As políticas públicas em Goiás na efetivação da Lei Maria da Penha. Organização, Cristiane Leal de Moraes e Silva Ferraz et.al. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2014. (p. 19/38).

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; CORRÊA, Gustavo Hermont. **Ministério Público e o mito do Peter Pan**. A&C. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, ano 17, n. 68, p. 171-207, abr./jun. 2017.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2021

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Portal de Boas Práticas em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente. **Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra a mulher**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acesso em: 18 nov. 2021.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público** – organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: LED, 1998.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito** – Perspectivas Constitucionais de Atuação Institucional. 1. ed. Lumem Juris: Rio de Janeiro, 2007.

MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público Brasileiro**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas tendências da democracia: consenso e Direito Público na virada do século: o caso brasileiro**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, nº 13, mar./maio, 2008.

MORENO, Rafael; MACHADO, Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o Século XXI**. 1. ed., 1. reimp. Coleção

Ministério Público Resolutivo. Coordenadores Marcelo Pedroso Goulart e Gregório Assagra de Almeida. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

MOTTA, Fabrício. **Recomendações do MP no controle da administração: o exemplo do VAR.** Consultor Jurídico (CONJUR), 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-26/interesse-publico-recomendacoes-ministerio-publico-var>. Acesso em: 22 set. 2022.

MOTTA, Fabrício; GOTTI, Alessandra. Articulação: **instrumento do Direito e das políticas Públicas.** Consultor Jurídico (CONJUR), 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/interesse-publico-articulacao-instrumento-direito-politicas-publicas>. Acesso em: 18 nov. 2021.

NETO, Eurico Bitencourt. **Concertação administrativa interorgânica: Direito Administrativo e organização no século XXI.** Lisboa: Almedina 2017.

ONU MULHERES. **ONU alerta para os custos da violência contra as mulheres no mundo.** 24 maio 2017. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/noticias/onu-alerta-para-os-custos-da-violencia-contras-mulheres-no-mundo/>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Taxa de feminicídios no Brasil é quinta maior do mundo; diretrizes nacionais buscam solução.** 2016. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/72703-onu-taxa-de-femicidios-no-brasil-e-quinta-maior-do-mundo-diretrizes-nacionais-buscam#:~:text=ONU%3A%20Taxa%20de%20femic%C3%ADdios%20no,As%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20no%20Brasil>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Uma em cada 3 mulheres no mundo sofre violência.** 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/115652-oms-uma-em-cada-3-mulheres-em-todo-o-mundo-sofre-violencia>. Acesso em: 22 jan. 2022.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – Funções Extrajudiciais: Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle.** 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SILVA, Cátia Aida. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 16, nº 45, 2001b, p. 127-144.

SILVA, Jaceguara Dantas da. **Ministério Público e violência contra mulher**: do fato gênero ao étnico-racial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SILVA, Sandoval Alves da. **O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos**. Coleção Eduardo Espínola. Coordenador Fredie Didier Jr. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZANETI JR., Hermes. **O Ministério Público e as normas fundamentais do Direito Processual Civil brasileiro**. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Susana Henriques da (Coord.). Ministério Público. Salvador: Juspodivm, 2017.

Recebido em: 06/05/2023  
Aprovado em: 30/05/2023

