

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E
DEMOCRACIA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emília Rita Bragança da Silva Ferreira; Eneá De Stutz E Almeida; Gina Vidal Marcilio Pompeu. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-228-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA

Apresentação

Apresentação

No período de 10 a 12 de setembro de 2025, ocorreu no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA), em Barcelos, o XIV Encontro Internacional do Conpedi que reuniu pesquisadores da melhor estirpe de todos os estados brasileiros, assim como pesquisadores e professores portugueses. O tema central adotado pelo encontro tinha como parâmetro o “Direito 3D Law”, em referência à Teoria Tridimensional do Direito, proposta por Miguel Reale (1910-2006), que defendia a ideia de que o Direito só pode ser plenamente compreendido pela interação entre fatos, valores e normas jurídicas. A concepção de Reale propõe uma visão integradora e dinâmica, capaz de guiar estudos de interpretação jurídica, elaboração de leis, jurisprudência e ensino do Direito.

Nesse sentido o Grupo de Trabalho, coordenado pelas professoras Gina Pompeu, Eneá de Stutz e Almeida e verificou que todos os autores conscientes ou inconscientemente, implementaram a teoria tridimensional do Direito como parâmetro de defesa ao sistema democrático, que sobrevive apesar dos ataques mais diversos, sejam pelos que ignoram os objetivos e fundamentos constitucionais usurpando o exercício da prática democrática, seja pelo ativismo judicial ou pela judicialização da política, ou ainda pela ausência de priorização do interesse público e do gozo dos bens de uso comum.

O Grupo de trabalho contou com a aprovação e defesa de artigos científicos que elevaram a discussão sobre o exercício da democracia brasileira, e a definição dos fins republicanos por

embora revestida de juridicidade, poderá esbarrar em práticas ativistas de perfil antidemocrático.

Sob outra concepção Profa. Eneá de Stutz e Almeida apresentou artigo que revisitava O INSTRUMENTO DA ANISTIA POLÍTICA E SEU USO NO BRASIL NOS ÚLTIMOS 50 ANOS, e afirmava que o Projeto de Lei que tramita no Congresso Nacional pretendendo anistiar os atos de alguma forma relacionados ao chamado “8 de janeiro” é um projeto de lei inconstitucional, já que afronta os princípios fundamentais da Constituição, o artigo 8º do ADCT e a própria democracia.

O papel do Ministério Público Brasileiro também dominou a pauta do grupo de trabalho, com a presença de vários membros do Parquet, que hoje abraçam a academia, e conciliam teoria com prática. Nesse diapasão vale apontar os artigos de Maria Carolina Chaves de Sousa, Isabel Cristina Nunes de Sousa, Celso Maran de Oliveira que discorreram sobre o MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMOCRACIA AMBIENTAL: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E PORTUGAL SOBRE VANTAGENS, DESVANTAGENS E RISCOS DA APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS. Após aplicação de questionários em Portugal e Brasil, concluem para a relevância da participação popular para definição de soluções a serem defendidas pelo Ministério Público.

Na mesma toada foi defendido o artigo A DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO SIMBÓLICO, de autoria dos senhores Andre Epifanio Martins, Elanderson Lima Duarte. Para os autores a pesquisa apresentada parte da hipótese de que, a despeito das disposições constitucionais e as normativas existentes, a atuação do Ministério Público em prol da defesa do regime democrático tem sido marcada por respostas menos jurídico-normativas do que político-simbólicas.

Os professores Victor Márcilio Pompeu, Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma, e

Léo Santos Bastos faz pesquisa histórica sobre a herança colonial que peca pela ausência de concretização da igualdade material o que reverbera no século XXI em uma sociedade desigual marcada pelo autoritarismo punitivo em contramão com a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais. Em COLONIALISMO, NEOLIBERALISMO E AUTORITARISMO: A ARQUITETURA REPRESSIVA DO ESTADO E A NEGAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO revela-se como o poder do Estado encontra-se distante dos fundamentos e objetivos da Constituição Federal de 1988.

Lucas Gonçalves da Silva, Heron José de Santana Gordilho, Isadora Inês Alves Correia, que apresentaram defesa em outro grupo de trabalho, por um deles coordenado, haviam aprovado artigo de pesquisa sobre como os procedimentos comunicativos ajudam na construção de decisões na democracia. O artigo intitula-se: DEMOCRACIA DELIBERATIVA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM MODELO DE LEGITIMAÇÃO JURÍDICA POR PROCEDIMENTOS COMUNICATIVOS.

Helena Rocha Matos, e Bruno Damasco dos Santos Silva defendem, por meio do artigo que o avanço institucional requer não apenas novas ferramentas processuais, mas também maior capacidade de governança judicial e assim apresentam LITÍGIOS ESTRUTURAIS E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: COMENTÁRIOS À SUSPENSÃO DE LIMINAR N. 1.696/SP NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Na mesma vertente, Liege Alendes de Souza, Aline Antunes Gomes, e Raquel Buzatti Souto apresentam severa crítica diante uma crise político funcional, justificada pelo distanciamento do Estado das demandas sociais. A situação opera uma degradação constitucional; e, a consolidação de uma crise de juridicidade constitucional, em razão dos conflitos do sistema político que para os autores ultrapassam os limites constitucionais e de legitimidade como forma de manutenção no poder. O artigo intitula-se: OS IMPACTOS DOS CONFLITOS POLÍTICOS-INSTITUCIONAIS PARA A FORMAÇÃO DE CRISE(S) NO SISTEMA

Ao tempo em que se afirma o sentimento compartilhado do prazer em ouvir e participar das apresentações eloquentes que defendem, cada um a seu modo, o constitucionalismo democrático, convida-se a todos a boa leitura. Que seja ela instrumento de formação social e inspiração democrática, para que nunca sejamos capazes de renunciar a liberdade cidadã em favor de déspotas esclarecidos ou não.

19 de setembro de 2025,

Profa Gina Marcilio Pompeu

Profa. Eneá de Stutz e Almeida

Profa. Emília Rita Bragança da Silva Ferreira

A DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PERSPECTIVA DO CONSTITUCIONALISMO SIMBÓLICO

THE DEFENSE OF THE DEMOCRATIC REGIME BY THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE FROM THE PERSPECTIVE OF SYMBOLIC CONSTITUTIONALISM

Andre Epifanio Martins ¹
Elanderson Lima Duarte ²

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar, na perspectiva do constitucionalismo simbólico, como o Ministério Público atua na defesa do regime democrático. O problema de pesquisa é: há concretização jurídico-normativa na atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático? Para alcançar o intento, a pesquisa adota revisão bibliográfica e análise documental das normativas do Conselho Nacional do Ministério Público relacionadas ao tema. Examinando sua atuação institucional após os eventos de “8 de janeiro”, avalia-se se as iniciativas tomadas foram eficazes para transcender o plano normativo. Divide-se o trabalho em quatro seções. A primeira seção apresenta algumas considerações sobre a constitucionalização simbólica. A segunda seção tem como objetivo compreender o perfil do Ministério Público pós-1988 e a atribuição a ele conferida na defesa do regime democrático. A penúltima perpassa pelos atos normativos do CNMP pós-janeiro/2023. Por último, a quarta seção apresenta a democracia defensiva como um modelo a ser seguido para a defesa do regime democrático. A pesquisa parte da hipótese de que, a despeito das disposições constitucionais e as normativas existentes, a atuação do Ministério Público em prol da defesa do regime democrático tem sido marcada por respostas menos jurídico-normativas do que político-simbólicas.

Palavras-chave: Ministério público, Instituições, Democracia, Constitucionalismo, Autoritarismo

Abstract/Resumen/Résumé

Council of the Public Prosecutor's Office (CNMP) related to the theme. By examining the institution's actions following the events of January 8th, the article assesses whether the measures taken were effective in transcending the normative framework. The study is divided into four sections. The first presents some considerations on symbolic constitutionalization. The second aims to understand the profile of the Public Prosecutor's Office after the 1988 Constitution and the mandate it was given to protect the democratic regime. The third section reviews CNMP's normative acts issued after January 2023. Finally, the fourth section introduces the concept of defensive democracy as a model to be followed in defending the democratic regime. The research is based on the hypothesis that, despite constitutional provisions and existing normative frameworks, the Public Prosecutor's actions in defense of the democratic regime have been more characterized by political-symbolic responses than by legal-normative ones.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public prosecutor's office, Institutions, Democracy, Constitutionalism, Authoritarianism

INTRODUÇÃO

Partindo do pressuposto de que “o termo democracia é altamente ambíguo e contestado” (Neves, 2024, p. 1), é certo que a amplitude semântica não impede um direcionamento do estudo desde que estabelecidas algumas balizas teóricas. E a primeira é o alinhamento à compreensão de que a democracia no Brasil só pode ser levada a sério após o último processo constituinte, considerando que a realidade anterior – para além de duas ditaduras – era marcada pela exclusão de grande parte dos brasileiros dos direitos políticos, sem contar as sistêmicas fraudes e os subornos eleitorais (Neves, 2024, p. 1)¹.

Com isso em mente e sem a intenção de escavar as distintas considerações teóricas e as múltiplas perspectivas sobre o que se entende por democracia, cabe aqui avançar rumo à delimitação do objeto do presente estudo, que é buscar compreender como a instituição expressamente designada pelo texto constitucional brasileiro (Art. 127) à defesa do regime democrático vem atuando para cumprir esse desiderato. Afinal, ao longo de quase 40 anos de experiência constitucional pós-1988, a realização dessa atribuição, pelo Ministério Público, ainda não está tão clara, especialmente considerando os recentes eventos que apontam para uma crescente tensão existente entre a disposição normativa e a realidade atual.

Nessa linha, e amparando-se na constitucionalização simbólica, tese desenvolvida por Marcelo Neves, o problema de pesquisa é: há uma concretização jurídico-normativa na atuação do Ministério Público brasileiro na defesa do regime democrático?

Para alcançar o intento, a pesquisa adota a revisão bibliográfica e a análise documental das normativas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) relacionadas à defesa da democracia como técnicas metodológicas. Examinando a atuação institucional do CNMP após os eventos de “8 de janeiro”, é possível avaliar se as iniciativas tomadas foram eficazes para transcender o plano normativo.

¹ “We can take seriously democracy in Brazil only from the constituent process of 1986 to 1988. Before, beyond two dictatorships (1937–1945 and 1964–1985), the rule was constitutional exclusion of broad part of the population from the political rights through slavery and property-vote (until 1888/1889) and the disfranchise of illiterates (1881–1985) and women (until 1932), as well as the electoral fraud and bribery in the context of the so-called coronelismo (the control of elections by the private power of landowners in a compromise with the ‘representative’ state power—Leal 1975 [1949]: esp. 20, 252; Queiroz, 1985). Following the 1986–1988 constituent process, democratic participation was significantly strengthened by the 1988 Constitution compared to previous constitutions. It preserved the right of illiterates to vote (Art. 14.1.II, a), introduced before by the Constitutional Amendment No. 25 of 05/15/1985, which applied to the elections for the Constituent Congress in 1986. Furthermore, it lowered the voting age to 16 years (Art. 14.1.II, c), expanded the possibilities for plebiscites, and introduced the referendum and popular legislative initiative (Articles 14, 27.4, 49.XV, and 61.2) (Neves, 2024, p. 2).

Para tanto, divide-se o trabalho em quatro blocos, compreendidos como etapas de pesquisa. A primeira etapa (Seção 1) apresenta algumas considerações sobre a constitucionalização simbólica, apenas o suficiente para avançar à etapa seguinte (Seção 2), que tem como objetivo compreender o perfil do Ministério Público pós-1988 e a atribuição a ele conferida na defesa do regime democrático. A penúltima etapa (Seção 3) perpassa pelos atos normativos do CNMP pós-janeiro/2023, a fim de corroborar ou refutar a hipótese de que a atuação do Ministério Público tem sido realizada a contento nesta seara. Por último, na quarta etapa (Seção 4), apresenta-se um caminho possível.

A pesquisa parte da hipótese de que, a despeito das disposições constitucionais e as normativas existentes, a atuação da instituição ora focalizada em prol da defesa do regime democrático tem sido marcada por respostas menos jurídico-normativas do que político-simbólicas.

1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA: BREVES AMARRAÇÕES TEÓRICAS

Aponta Neves (1998, pp. 5 s.) que “símbolo”, “simbólico” e “simbolismo” são termos utilizados em diferentes áreas do saber, na suposição de que possuem um significado evidente e universalmente partilhado, quando, na realidade, nem sempre são empregados com o mesmo sentido. São termos dos mais ambíguos na semântica social e cultural, de modo que seu uso consistente exige uma delimitação dos seus significados.

É nesse contexto dotado de desafios semânticos que são desenvolvidos os estudos sobre a constitucionalização simbólica, surgido a partir da ampliação da discussão sobre a legislação simbólica, que já vinha sendo desenvolvida por Kindermann, Noll e Hegenbarth (Neves, 1996, p. 324).

A legislação simbólica ocorre nas situações em que a “produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico” (Neves, 2018, p. 30). Em outras palavras, “a legislação simbólica aponta para o predomínio, ou mesmo hipertrofia, no que se refere ao sistema jurídico, da função simbólica da atividade legiferante e do seu produto, a lei” (Neves, 1998, p. 23).

Assim, conforme a proposta de Kindermann, o conteúdo da legislação simbólica pode servir para: a) confirmar valores sociais; b) demonstrar a capacidade de ação do Estado; e c) adiar a solução de conflitos por meio de compromissos dilatatórios (Neves, 2018, p. 33).

Um exemplo de legislação voltada à confirmação de valores sociais foi a “lei seca” norte-americana, que, na prática, não reduziu o consumo de álcool nos EUA na primeira metade do século passado, mas cumpriu a função de reforçar determinados valores de grupos, dando um *status* social mais elevado aos protestantes nativos em detrimento de um fortalecimento do estigma contra os imigrantes católicos estrangeiros (Neves, 2018, p. 34).

Já a legislação destinada a demonstrar a capacidade de ação do Estado (legislação-álibi) insere-se numa conjuntura em que diplomas normativos são elaborados para atender às expectativas da população em geral e não apenas a um grupo específico, como se dá na legislação voltada para confirmar valores sociais. Diante de pressões políticas, os legisladores buscam acalmar os ânimos e demonstrar que o Estado está atento às demandas dos cidadãos. Exemplo disso é o caso ocorrido em região pesqueira e turística no mar do norte onde peixes acometidos por nematódeos estavam sendo comercializados em larga escala. O turismo da região restou prejudicado. Em resposta, editou-se um decreto com diversas medidas regulatórias de controle. Contudo, tais medidas eram faticamente inviáveis para serem cumpridas à risca, embora suficientes para apaziguar a população e restabelecer o estado de normalidade (Neves, 2018, p. 37).

Por sua vez, no último tipo denominado legislação “compromisso-fórmula dilatória”, o Estado adia conflitos sociais por meio de normas aprovadas consensualmente, mesmo por grupos antagônicos, mas cuja ineficácia futura já se revela desde o início. Um exemplo é a edição de uma lei norueguesa sobre os empregados domésticos, cujas normas brandas no campo sancionador contra os empregadores, somada à forte dependência econômica dos trabalhadores, resultavam na ausência de concretização normativa (Neves, 2018, p. 41-42).

Então, com o enfoque na compreensão dos significados de legislação simbólica, Marcelo Neves avança para desenvolver a constitucionalização simbólica, destacando a sua maior amplitude com relação à anterior na medida em que não se limita a atingir setores específicos do sistema jurídico, mas sim todo o núcleo dele: “a constitucionalização simbólica vai diferenciar-se da legislação simbólica pela sua maior abrangência nas dimensões social, temporal e material (Neves, 2018, p. 99).

Para o autor, a constitucionalização simbólica se dá nos casos em que ao texto constitucional incluído contrapõe-se uma experiência constitucional excludente, inexistindo uma normatividade constitucional, ou, no mínimo, “uma normatividade constitucional restrita, não generalizada nas dimensões temporal, social e material” (Neves, 2018, p. 94)².

² Em outro trabalho, aponta “Falamos de constitucionalização simbólica quando o problema do funcionamento hipertroficamente político-ideológico da atividade e do texto constitucionais atinge as vigas mestras do sistema

Neves adere como ponto de partida a tipologia da legislação simbólica, mas amplificada no contexto da constitucionalização simbólica, assinalando a existência de três tipos: a) constitucionalização simbólica destinada à corroboração de determinados valores sociais; b) Constituição como fórmula de compromisso dilatatório; c) constitucionalização-álibi. A constitucionalização simbólica destinada à corroboração de determinados valores sociais corrobora crenças e modos de viver de grupos sociais, a exemplo da afirmação de princípios como “negritude” e “autenticidade” nos países africanos após a independência (Neves, 2018, p. 102).

A Constituição como fórmula de compromisso dilatatório busca resolver questões aparentemente inconciliáveis agradando os dois lados opostos por meio de fórmulas resolutivas que se protraem no tempo, mas que na prática se tornam inviáveis de serem concretizadas (Neves, 2018, p. 102-103).

Por último, tem-se a constitucionalização-álibi, a mais abrangente, pois compromete todo o sistema constitucional, que se resume em álibis da própria atividade constituinte e dos discursos inerentes o texto constitucional, com a ausência de correspondência fática no tocante às possibilidades de concretização, considerando a falta de pressupostos mínimos de efetivação (Neves, 2018, p. 103-104).

Ainda no intuito de apresentar os principais fundamentos da teoria nevesiana, é necessário apontar que há dois sentidos possíveis para a compreensão da constitucionalização simbólica: o negativo e o positivo. Há o sentido negativo na insuficiência da concretização normativo-jurídica generalizada, nas hipóteses de

bloqueio permanente e estrutural da concretização dos critérios/programas jurídico-constitucionais pela injunção de outros códigos sistêmicos e por determinações do “mundo da vida”, de tal maneira que, no plano constitucional, ao código “lícito/ilícito” sobrepõem-se outros códigos-diferença orientadores da ação e vivência sociais (Neves, 2018, p. 93).

É dizer: ausência generalizada de concretização das normas constitucionais, sendo que o processo de consolidação normativa é bloqueado na medida em que o conteúdo do texto legal abstratamente positivado é rejeitado, desconhecido ou desconsiderado nas interações concretas dos grupos, órgãos estatais, organizações, embora o autor argumente que seria uma ilusão

jurídico constitucional. Isso ocorre quando as instituições constitucionais básicas – os direitos fundamentais (civis, políticos e sociais), a “separação” de poderes e a eleição democrática – não encontram ressonância generalizada na práxis dos órgãos estatais, nem na conduta e expectativas da população (Neves, 1996, p. 327).

acreditar em uma plena correspondência entre o que está previsto abstratamente, no texto constitucional, e a sua realização concreta (Neves, 2018, p. 47).

Por sua vez, a constitucionalização simbólica no sentido positivo refere-se ao relevante papel político-ideológico com o qual pode desempenhar a atividade constituinte e a linguagem constitucional, mesmo quando sua concretização prática ainda não é plenamente alcançada. Nessa linha, a constitucionalização simbólica atua como um marco normativo que orienta mudanças futuras, estabelecendo valores, princípios e diretrizes que estimulam o avanço da sociedade. Embora nem todas as previsões constitucionais sejam imediatamente efetivas, sua presença no texto constitucional serve como referência normativa para o desenvolvimento progressivo do que ficou estabelecido textualmente (Neves, 2018, pp. 95 s.). Escreve:

a constitucionalização simbólica não se apresenta apenas como mecanismo de bloqueio do direito pelo código-diferença primário da política, “poder superior/inferior”, ou seja, não tem um sentido puramente negativo. Através do discurso constitucionalista, da referência retórica ao texto constitucional, é possível, com êxito maior ou menor, construir-se perante o público a imagem de um Estado ou um governo identificado com os valores constitucionais, apesar da ausência de um mínimo de concretização das respectivas normas constitucionais (Neves, 2018, p. 151).

São essas as considerações gerais sobre a teoria da constitucionalização simbólica, deixando-se anotado que o intuito dessa Seção não vai além de estabelecer um marco teórico mínimo balizador da análise futura, qual seja, perscrutar o papel do Ministério Público na defesa do regime democrático.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO PÓS-1988 E A DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO: BASES DOUTRINÁRIAS

A CF88 reformulou as bases jurídico-normativas do Ministério Público, conferindo-lhe um tratamento ampliado, inédito e distinto, tanto pelo alargamento de suas atribuições quanto pela inclusão de garantias e prerrogativas a seus membros até então desconhecidas, fruto de articulações institucionais, pleitos corporativos e pressões de diversos atores.

Ao tratar dos bastidores que delinearam esse novo perfil constitucional, Ribeiro (2015, p. 44) aponta que as conquistas da instituição germinaram da participação ativa dos seus membros como *institucional builders*, que buscaram incessantemente a incorporação das sugestões expostas na Carta de Curitiba, fruto de um Congresso de classe realizado em 1986,

na capital Paranaense³. A partir de uma nova conjuntura, o cidadão passaria a ter a garantia de uma instituição capaz de imprimir alterações significativas na realidade social (Machado, 2021).

É nesse contexto histórico que a CF88 imprimiu ao *Parquet* o papel de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, atrelada à missão de zelar pelo regime democrático (Art. 127, Caput). Ao buscar o porquê da inclusão “defesa do regime democrático” como uma das missões atribuídas à instituição, aponta Mazzilli (1998, p. 66) que a inspiração veio do modelo português (art. 224, 1, na Constituição Portuguesa de 1966) havendo inclusive registros de uma tentativa anterior, em 1981, de incluir essa atribuição na primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, mas frustrada ante o regime ditatorial vigente à época.

Nessa vertente, a defesa do regime democrático, conferida ao Ministério Público pelo texto constitucional, requer uma interpretação ampliativa que no mínimo transcenda à simples fiscalização do processo eleitoral em períodos eleitorais, merecendo uma interpretação mais ampla que abarque a tutela da separação dos poderes, a efetiva participação popular nas decisões estatais, o enfrentamento à corrupção eleitoral sob as suas diversas matizes, não devendo agir apenas reativamente, mas também a partir de uma óptica que confira uma atuação efetiva sob o paradigma resolutivo (Daher, 2021. p. 26) ⁴, destacando-se que, mesmo que se opte por uma interpretação minimalista, “o respeito pelas regras constitucionais do jogo democrático deve ser considerado um elemento conceitual relevante na avaliação de um regime político como democrático” (Neves, 2024, p. 7)⁵.

Partindo-se dessas premissas, ao se buscar na literatura o que se entende por “defesa do regime democrático”, costuma-se observar construções genéricas tais como o dever de zelar “pelo respeito à vontade da maioria dos cidadãos, expressada nas ruas” (Ismael Filho, 2023, p.

³ “A ‘Carta de Curitiba’ foi basicamente a harmonização de cinco fontes, quais sejam, os textos legislativos já existentes, as teses aprovadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, as respostas dadas pelos Membros do Ministério Público a um questionário apresentado pela CONAMP, o anteprojeto de Sepúlveda Pertence apresentado à Comissão Afonso Arinos e o texto provisório, elaborado por uma Comissão designada pela CONAMP, oriunda do encontro dos Ministérios Públicos do Brasil, em junho de 1986, em Curitiba”(Ribeiro, 2015, p. 44).

⁴ “No paradigma resolutivo, em síntese, o órgão do Ministério Público atua para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos, para a solução extrajudicial ou judicial dessas situações. No que concerne ao uso dos instrumentos jurídicos à disposição do Ministério Público para o cumprimento de sua missão constitucional, cabe reconhecer que a atuação resolutiva requer o emprego de todos os meios legítimos, previstos não taxativamente na legislação, para assegurar a efetividade dos direitos” (Daher, 2021. p. 26).

⁵ No original: “Therefore, even in a conceptually consistent minimalism, respect for the constitutional rules of the democratic game must be considered a relevant conceptual element in assessing a political regime as democratic.” (Neves, 2024, p. 7).

63)⁶; ou que a defesa do regime democrático vai muito além do que a defesa da legalidade democrática, já que envolve a “própria defesa do sistema democrático” (Meyer-Pflug, 2012, p. 188).

Há ainda discursos como o que aduz que “A atuação do Ministério Público acabou por legitimá-lo perante a sociedade representando hoje a instituição um dos *grandes esteios do próprio regime democrático*” (Meyer-Pflug, 2012, p. 192, destaque nosso), sem trazer dados ou elementos que empiricamente justifiquem afirmar que o Ministério Público seria *um dos grandes dos esteios* do regime democrático. Também encontra-se algo como “Cumpre, portanto, a instituição do Ministério Público o grave mister de defender o regime democrático; vale dizer, a própria democracia nos mais diversos prismas em que ela se apresenta” (Pinto, 2021, p. 183), locução tautológica na medida em que afirma que defender o regime democrático seria defender a própria democracia, sem avançar além disso.

Mas compreender a defesa do regime democrático, conferida ao Ministério Público pelo texto constitucional, para além da repetição dogmática, requer outras perspectivas de análise, tanto empírica quanto crítica, que transcendam os esboços meramente retóricos, como demonstrar se a defesa do regime democrático é efetiva, ou se está circunscrita ao domínio político-ideológico (sentido positivo), ou se há uma ineficácia plena ou bastante reduzida (no sentido negativo), conforme se verá na próxima seção.

3 OS ATOS DE 8 DE JANEIRO E A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

É certo que o desenvolvimento e a consolidação da democracia são parte de um processo dinâmico, no qual diversos fatores interagem podendo gerar períodos de democratização quanto da desdemocratização, influenciados por uma realidade política, social e econômica em constante transformação. Portanto, trata-se de um movimento contínuo de avanços e retrocessos (Sá e Silva *et al*, 2011, p. 265-266). Nesse cenário fluido, impõe-se a conformação de instituições sólidas, aptas não somente a constatar como também atuar concretamente quando são averiguados movimentos antidemocráticos.

⁶ “[...] é inadmissível, portanto, que o Ministério Público ou seus membros atuem ou compactuem com qualquer ideologia de cunho totalitário, que ameace ou vise destruir o Estado Democrático de Direito” (Ismael Filho, 2023, p. 64). Ainda: “Nesse contexto, é obrigação constitucional dos membros do Ministério Público lutar a favor do regime democrático e adotar todas as medidas legais cabíveis contra qualquer doutrina ou governante que pretenda contrariar a Constituição, promovendo ou estimulando uma ruptura contra instituições ou valores da democracia brasileira” (*Ibid*, p. 64).

Em contextos de instabilidade, como os resultantes de tentativas de desdemocratização no Brasil em 8 de janeiro de 2023, quando grupos de manifestantes com pautas antidemocráticas invadiram e depredaram as sedes dos Poderes em Brasília, contestando o resultado das eleições presidenciais de 2022 em uma clara tentativa de subverter a ordem democrática, é mandatório a atuação efetiva das instituições, em especial daquela expressamente designada pelo texto constitucional para a defesa da democracia.

Nessa linha, não é escopo deste estudo problematizar em minúcias todos os acontecimentos anteriores a “8 de janeiro” que levaram à crise culminada na invasão relatada, mas sim propor um recorte mais objetivo, voltado a inquirir, no âmbito do CNMP – órgão de governança de caráter nacional com atribuições que reverberam verticalmente nos demais ramos e unidades ministeriais –, quais foram as medidas adotadas após os acontecimentos antidemocráticos supracitados. Justifica-se esse caminho metodológico, pois assim já é possível atribuir algumas conclusões de caráter geral, dado que o CNMP representa, de maneira abrangente, os interesses de todo o Ministério Público brasileiro.

Pois bem, feitas as considerações acima, constatou-se que, em 9 de janeiro de 2023, um dia após a ocorrência dos atos antidemocráticos, o CNMP instituiu, em regime de urgência, uma Comissão Temporária de Defesa da Democracia (CTDD), por meio da Resolução nº 255, instalada no âmbito do próprio órgão, visando ao “acompanhamento da atuação do Ministério Público brasileiro na defesa da democracia e do Estado democrático” (Art. 1º) (CNMP, 2023a, p. 1).

Merece destaque os Considerandos desse ato normativo, que reconhece expressamente a democracia e o respeito aos valores constitucionais como elementos inegociáveis, além de expressar retoricamente “os recentes fatos ocorridos na Capital da República – atos extremistas e antidemocráticos – que resultaram na invasão e destruição das sedes dos três poderes da República” (CNMP, 2023a, p. 1).

Composta “por todos os Conselheiros Nacionais do Ministério Público” (Art.3º), com o prazo de duração de um ano, a contar da publicação, foi prorrogada por um ano, por meio da Resolução nº 275, de 28 de novembro de 2023, ficando vigente até janeiro de 2025, conforme dispôs o seu art. 1º (CNMP, 2023b, p. 1). Não constam novas prorrogações, de forma que os trabalhos da CTDD se encerraram.

Neste ponto, destaca-se uma questão relevante a ser debatida: por que a CTDD teve um período de vigência de apenas dois anos e por que foi instituída somente após os atos de 8 de janeiro de 2023, e não antes, apesar da existência de fortes indícios que já justificavam um monitoramento mais rigoroso das manifestações com vieses antidemocráticos? Além dessa

indagação, revela-se igualmente oportuno questionar quais foram os direcionamentos concretos adotados pela CTTD desde sua criação, bem como as medidas implementadas e as providências encaminhadas, permitindo compreender o real impacto e avaliar a eficácia dentro do escopo institucional.

Conforme notícia divulgada no site do CNMP, o presidente à época da CTTD destacou que o resultado da atuação foi a “inclusão da educação em defesa da democracia como parte essencial do currículo mínimo para os cursos oficiais de ingresso, formação inicial e aperfeiçoamento contínuo dos membros do Ministério Público”⁷. Não foram divulgados, por exemplo, dados sobre os trabalhos realizados, como, por exemplo, algum monitoramento efetivo das ações tomadas – tanto preventiva quanto repressivamente, antes e depois de 8 de janeiro de 2023 – pelos demais Ministérios Públicos para conter as diversas ondas antidemocráticas existentes no Brasil, cujo marco temporal seguro pode ser identificado, ao menos, a partir de 2013 (Manifestações de junho) (Mendonça, 2018, p. 18).

Nessa linha, discutir o passado, no sentido de questionar a atuação do Ministério Público antes mesmo de janeiro de 2023, é relevante na medida em que, caso a instituição tivesse adotado medidas mais eficazes (numa linha de democracia defensiva, temática que será melhor abordada na próxima seção) diante dos primeiros movimentos antidemocráticos (como por exemplo o ajuizamento de ações penais ou ações de cancelamento de registro de siglas partidárias com perfil antidemocrático, ou impugnações de candidaturas), não seria possível prever o desfecho dos eventos, mas poder-se-ia levantar a hipótese de que tentativas futuras de golpe tivessem sido evitadas.

Dando continuidade à pesquisa, observa-se que, além da criação da CTTD, o CNMP também instituiu um Observatório do Ministério Público em Defesa da Democracia, com o objetivo de: a) identificar as causas relacionadas à tutela trabalhista, eleitoral, cível e criminal na defesa do regime democrático; b) mapear as estruturas de órgãos de execução dos ramos e unidades do Ministério Público com atribuição especializada na defesa do regime democrático; c) estimular a criação de órgãos de execução dos ramos e unidades do Ministério Público com atribuição especializada na defesa do regime democrático; d) articular uma rede integrada de órgãos de execução do Ministério Público com atribuição especializada na defesa da democracia; e) elaborar diretrizes gerais voltadas à priorização pelos ramos do Ministério Público da atuação especializada ou transversal na defesa do regime democrático; e) induzir os Conselhos Superiores, as Câmaras de Coordenação, os Centros de Apoio Operacional dos

⁷ <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/17071-cnmp-prorroga-comissao-temporaria-de-defesa-da-democracia?highlight=WzIwMjNd>

ramos do Ministério Público a definirem protocolos para a uniformização, na medida do possível, da atuação especializada e transversal dos seus respectivos órgãos de execução; f) analisar eventuais lacunas legislativas em relação aos crimes praticados contra o Estado Democrático de Direito (CNMP, 2023c).

Na sequência, verifica-se como desdobramento da CTDD a criação de um Grupo de Trabalho denominado Educação em Defesa da Democracia, também vinculado à CTDD, criado pela Portaria CNMP-PRESI n. 132, de 13 de abril de 2023, com os objetivos de: I – propor a criação de programas permanentes de formação inicial e continuada dos membros e dos servidores do Ministério Público para a atuação funcional na defesa do regime democrático; II – inserir conteúdos atinentes à defesa da democracia na Resolução a ser editada pelo Conselho Nacional do Ministério Público com o objetivo de regulamentar os cursos oficiais para ingresso, formação inicial e vitaliciamento de membros do Ministério Público (Proposição nº 1.00461/2019-18); III – incentivar a atuação dos Ramos e das Unidades do Ministério Público com a finalidade de inserir conteúdos atinentes à defesa da democracia nos cursos de formação e de atualização das Forças de Segurança; IV – estimular a atuação dos Ramos e das Unidades do Ministério Público com a finalidade de inserir conteúdos atinentes à defesa da democracia, de forma transversal, nos currículos escolares; V – dialogar com as instâncias deliberativas competentes para inserir conteúdos atinentes à defesa da democracia na Base Nacional Comum Curricular (BNCC); VI – promover a produção de materiais didáticos com conteúdos atinentes à defesa da democracia e de metodologias pedagógicas que possam ser utilizados em sala de aula e em outros ambientes instrucionais; VII – estimular a produção de campanhas de conscientização da sociedade sobre a defesa dos valores democráticos; VIII – capacitar e sensibilizar professores, coordenadores pedagógicos e demais profissionais da educação básica para que atuem como multiplicadores no processo de educação, de formação e de conscientização dos alunos, da comunidade escolar e da sociedade em geral para a necessidade de preservação da democracia (CNMP, 2023d).

É curioso que haja a necessidade de incluir uma formação inicial e continuada de membros do Ministério Público voltada à atuação destinada à defesa do regime democrático, considerando que esse atributo é basilar, um dos pilares da instituição, previsto no principal dispositivo que a regula (art. 127, Caput, CF88), ao lado da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tratando-se de responsabilidade intrínseca a qualquer promotor ou procurador de justiça.

Contudo, ao interpretar-se que essa exigência decorre do reconhecimento da complexidade e da dinamicidade dos desafios democráticos contemporâneos – que demandam

dos membros uma atuação mais técnica, estratégica e fundamentada –, suprimindo lacunas na formação jurídica, especialmente dos integrantes mais antigos da instituição, a proposta pode ser salutar, desde que efetivamente implementada, superando a barreira da mera orientação normativa sem concretização futura.

Outra frente de atuação do CNMP foi a criação de um Grupo de Trabalho – Combate à Desinformação e Defesa da Democracia, também vinculado à CTDD, com o escopo de I – estimular a criação de órgãos de execução dos ramos e unidades do Ministério Público com atribuição especializada no combate à desinformação; II – articular uma rede integrada interinstitucional voltada ao combate à desinformação; III – analisar eventuais lacunas legislativas que dificultem o combate à desinformação; IV – induzir os Conselhos Superiores, as Câmaras de Coordenação, os Centros de Apoio Operacional dos ramos do Ministério Público a definirem protocolos para a uniformização, na medida do possível, da atuação no combate à desinformação (CNMP, 2023e).

Também visualiza-se a assinatura do Pacto Nacional em Defesa da Democracia, firmado originariamente entre o CNMP, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e o Ministério da Educação (MEC), com o objetivo de conjugar esforços, mediante atuação coordenada e integrada entre os pactuantes e aderentes, para a realização, o compartilhamento e a sincronização de ações voltadas à defesa da democracia. A Cláusula segunda indica os objetivos do Pacto, que são: (i) reafirmar o compromisso dos pactuantes com os valores democráticos; (ii) incrementar a consciência social acerca da importância da democracia e do Estado de Direito; e (iii) combater atos de natureza antidemocrática. Há cláusula específica permitindo a outros Ministérios Públicos, órgãos e entidades da administração pública e organizações da sociedade civil possam aderir posteriormente, embora se verifique que apenas órgãos de origem ministerial, além daqueles originariamente aderentes, aderiram ao Pacto (CNMP, 2023f)⁸.

Sobre o Pacto, verifica-se que 23 instituições ministeriais aderiram posteriormente ao documento, mas ele não foi capaz de alcançar outras instituições públicas e a sociedade civil. O Pacto foi tímido até mesmo no âmbito do Poder Executivo, já que os únicos órgãos que

⁸ Aderiram ao Pacto: Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça; Ministério Público do Acre; Ministério Público de Alagoas; Ministério Público do Amazonas; Ministério Público do Amapá; Ministério Público do Ceará; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Ministério Público do Espírito Santo; Ministério Público Federal; Ministério Público de Goiás; Ministério Público do Maranhão; Ministério Público do Mato Grosso; Ministério Público do Pará; Ministério Público de Pernambuco; Ministério Público do Piauí; Ministério Público do Paraná; Ministério Público do Rio Grande do Norte; Ministério Público de Rondônia; Ministério Público do Rio Grande do Sul; Ministério Público de Sergipe; Ministério Público de São Paulo; Ministério Público do Trabalho; e Ministério Público de Tocantins. Em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/9780/&highlight=WyJkZW1vY3JhY2lhlwiZGVtb2NyYWNPYSscull0=>.

assinaram foram o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério da Educação. Ademais, não há aderências do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, instituições que, ao lado das demais, imporiam uma maior representatividade ao instrumento firmado.

Continuando, em fevereiro de 2024, foi instituído por meio da Portaria CNMP-PRESI n.º 30, de 7 de fevereiro de 2024, um Grupo de Trabalho no âmbito da CTDD com o objetivo de “discutir ações de aprimoramento e integração da atuação do Ministério Público no combate a condutas atentatórias à liberdade de voto” (CNMP, 2023g).

Veja-se, portanto, que diversos atos normativos foram editados. Contudo, em que pese a existência dessa difusão normativa, não se identificou em nenhuma das normativas um plano de atuação ou a elaboração de um fluxo com metas, diretrizes, enfim, direcionamentos menos simbólicos e mais efetivos de atuação da instituição no âmbito da defesa da ordem democrática.

Ante tais dificuldades de concretização, é importante destacar que essa atuação puramente simbólica pode levar a uma

deturpação pragmática da linguagem constitucional, que, se por um lado, diminui a tensão social e obstrui os caminhos para a transformação da sociedade, imunizando o sistema contra outras alternativas, pode, por outro lado, conduzir, nos casos extremos, à desconfiança pública no sistema político e nos agentes estatais. Isso importa que a própria função ideológica da constitucionalização simbólica tem os seus limites, podendo inverter-se, contraditoriamente, a situação, no sentido de uma tomada de consciência da discrepância entre ação política e discurso constitucionalista. Neves (2018, p. 99).

Por fim, destaca-se que a pesquisa, ao utilizar como filtros booleanos os termos “democracia” na aba “atos e normas” do sítio eletrônico do CNMP, deparou-se com 22 ocorrências. Dessas, 18 referências direcionam para documentos publicados após 8 de janeiro de 2023, muitos dos quais apenas incluíam ou excluam integrantes dos GTs supra destacados. Além disso, no tocante aos quatro registros restantes nos quais o termo “democracia” é mencionado, correspondem a conteúdos secundários. Tal observação sugere que, antes desse período, a temática não constituía um foco nas pautas do CNMP, reforçando a tese de que não conseguiu ultrapassar a barreira político-simbólica⁹. Daí a relevância de o Ministério Público

⁹ Embora não seja objeto do presente estudo, o fenômeno da ineficácia nessas situações também pode ser compreendido de forma mais ampla em um contexto no qual “A resposta dos órgãos de supervisão constitucional e legal às atividades políticas ilícitas no Brasil é altamente deficiente. O Judiciário e o Ministério Público – imersos em privilégios que dependem do legislativo e do executivo (Carrara 2024, 41-84), juntamente com os tribunais de contas, que funcionam como braço estendido do legislativo – operam de forma altamente seletiva, exibindo ação mínima contra ilegalidades dos atores políticos mais poderosos.” (Neves, 2024, p. 10). No original: The response of constitutional and legal oversight bodies to illicit political activities in Brazil is highly deficient. The judiciary and the public prosecutor’s offices—immersed in privileges that depend on the legislature and the executive (Carrara 2024, 31–84), along with the courts of accounts, which serve as an extended arm of the legislative branch—operate in a highly selective manner, exhibiting minimal action against the illegalities of the most powerful political actors (Neves, 2024, p. 10).

buscar outras portas para ampliar a sua atuação, menos direcionado a um modelo conformado com as tipologias de legislação-álibi.

4 UM CAMINHO POSSÍVEL: ATUAÇÃO SOB O ENFOQUE DA DEMOCRACIA DEFENSIVA

O panorama mais recente no Brasil aponta para um processo de erosão democrática, cujo marco temporal pode ser identificado nas jornadas de junho de 2013, intensificando-se nos anos seguintes com a crise política e o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (Mendonça, 2018, p. 18), culminando na eleição de presidente “antissistema” em 2018¹⁰, que não poupava acenos com conotações antidemocráticas¹¹, ampliando a polarização acentuada com a crise sanitária da Covid-19 a partir de 2020. A pandemia foi politizada com discursos negacionistas das mais diversas vertentes, com destaque para os líderes evangélicos (Oro e Alves, 2020, pp. 121 s.), “contribuindo para o agravamento da crise de legitimidade do Estado Democrático” (Crusius e Haeberlin, 2025, p. 147).

Nesse cenário, tais acontecimentos atingiram o ápice nos eventos de “8 de janeiro”, quando manifestantes apoiadores de Bolsonaro inconformados com o resultado das urnas invadiram o STF, o Congresso Nacional e o Palácio do Planalto¹², trazendo à tona que atuações institucionais circunscritas ao campo da retórica não são mais suficientes para conter essa tendência, que transcende o Brasil e se manifesta globalmente, na medida em que uma reação contra as democracias liberais está ocorrendo tanto no Sul quanto no Norte Global, sendo necessário que os EUA também adotem mecanismos de democracia defensiva (Sá e Silva, 2023, pp. 292 s.) ou seja, medidas mais significativas no campo do enfrentamento dos movimentos antidemocráticos.

Sobre a democracia defensiva, surge como uma viabilidade para solidificar uma atuação mais efetiva das instituições, notadamente o Ministério Público, cuja missão constitucional na defesa do regime democrático impõe sobremaneira uma postura mais ativa na prevenção e na repressão das ameaças à ordem constitucional. É uma teoria inspirada na democracia militante de Loewenstein (1937, pp. 417 s.) e trata-se, em resumo, de um conceito utilizado para

¹⁰ “Como em muitos países, a democracia incipiente no Brasil se deteriorou consideravelmente, como exemplificado pela eleição do político de extrema direita Jair Bolsonaro em 2018” (Sá e Silva, 2020, p. 92). No original: “As in many other countries, Brazil’s incipient democracy has deteriorated considerably, as epitomized by the election of the far-right politician Jair Bolsonaro in 2018.”

¹¹ Recorde-se um momento em que Jair Bolsonaro saudou apoiadores que protestavam contra o STF: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1665940839055985-bolsonaro-em-atos-antidemocraticos-em-brasilia>

¹² Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-01/manifestantes-invadem-congresso-planalto-e-stf>

explicitar os mecanismos mais rigorosos de defesa utilizados por Estados Democráticos em face de partidos e grupos não democráticos (Oliveira e Ferraz, 2023, p. 215), partindo do pressuposto de que os regimes democráticos precisam adotar mecanismos de autodefesa para evitar sua destruição por agentes que buscam minar as instituições. Essa concepção consolidou-se após a experiência da República de Weimar na Alemanha, quando os nazistas usaram os mecanismos democráticos para chegar ao poder e, posteriormente, eliminar a própria democracia (Fernandes, 2021, p. 135).

São exemplos de medidas em favor da democracia defensiva a aprovação de leis para o banimento de grupos políticos extremistas; a proibição do uso de instituições parlamentares por extremistas; a restrição da liberdade de expressão quando constatados conteúdos antidemocráticos.

Na Alemanha, a democracia defensiva pode ser visualizada no contexto da criação do “Serviço Federal para a Proteção da Constituição da Alemanha” (*Bundesamt für Verfassungsschutz – BfV*), podendo tomar medidas como a proibição de criação ou manutenção de partidos políticos antidemocráticos, perda de direitos fundamentais por cidadãos golpistas e a possibilidade excepcionalíssima de resistência armada contra projetos ditatoriais. Exemplos concretos foi o combate de um grupo radical de extrema-direita *Reichsbürger* (Cidadãos do Reich), que tentou aplicar um golpe de Estado para assassinar o Primeiro-Ministro Olaf Scholz. Destaque-se que o Serviço Federal também atua para combater o radicalismo de extrema-esquerda, o que demonstra uma preocupação de ordem estatal e apartidária (Rêgo e Oliveira, 2023a, pp. 9 s.).

No contexto brasileiro, pode-se afirmar que o STF aderiu à democracia defensiva a partir dos ataques sofridos contra a Corte, como exemplo o Inquérito das *Fake News* (cujo protagonista deveria ser o Ministério Público) (Rêgo e Oliveira, 2023b, p. 333)¹³.

No âmbito da União, também há um exemplo interessante, como a criação da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia (PNDD), no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), como uma espécie de agência brasileira de defesa da democracia, com papéis mais ampliados do que a CTDD criada pelo CNMP¹⁴.

¹³ “O inquérito das *fake news* foi instaurado como uma medida de democracia defensiva para garantir que o Estado brasileiro não padeça com atos antidemocráticos” (Rêgo e Oliveira, 2023b, p. 333).

¹⁴ “Art. 47. À Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia compete: I - representar a União, judicial e extrajudicialmente, em demandas e procedimentos para defesa da integridade da ação pública e da preservação da legitimização dos Poderes e de seus membros para exercício de suas funções constitucionais; II - representar a União, judicial e extrajudicialmente, em demandas e procedimentos para resposta e enfrentamento à desinformação sobre políticas públicas; III - promover articulação interinstitucional para compartilhamento de informações, formulação, aperfeiçoamento e ação integrada para a sua atuação; IV - propor a celebração de acordos e compromissos internacionais para compartilhamento de informações, criação e aperfeiçoamento de mecanismos

A PNDD foi criada pelo Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023, como uma resposta institucional para fortalecer os mecanismos de defesa do Estado Democrático de Direito no Brasil, tem por missão representar judicial e extrajudicialmente a União em demandas que envolvem a preservação da legitimação dos Poderes estatais e de seus membros para o exercício de suas funções constitucionais, além de enfrentar a desinformação sobre políticas públicas (Brasil, 2023), protagonizando com o STF iniciativas no âmbito da democracia defensiva (Oliveira e Ferraz, 2023, p. 232), levantando o debate sobre até que ponto a AGU buscou ocupar um espaço deixado pelo Ministério Público notadamente entre 2019 e 2022, durante o Governo do presidente Bolsonaro.

Os lineamentos acima sobre democracia defensiva abrem um leque de opções para que Ministério Público possa ter uma atuação mais efetiva na defesa do regime democrático¹⁵, além dos instrumentos ordinários judiciais e extrajudiciais de atuação, buscando uma abordagem pautada nessa doutrina, cujo conceito visa a proteger a democracia contra ameaças internas, especialmente aquelas que utilizam as próprias liberdades democráticas para corroê-la por dentro. Amparado nessa doutrina, verifica-se que a atuação institucional ministerial não pode se restringir a respostas convencionais, limitadas ao campo normativo ou a reações pontuais apenas com relação a eventos de grande repercussão, como ficou evidenciado.

A experiência internacional, especialmente a alemã, demonstra que a adoção de mecanismos de democracia defensiva pode conferir maior efetividade à proteção da ordem constitucional, prevenindo sua corrosão por agentes que instrumentalizam as próprias liberdades democráticas para miná-la. No Brasil, órgãos como o STF e a AGU já incorporaram estratégias nesse sentido, enquanto o Ministério Público, cuja missão constitucional lhe confere papel central na tutela do Estado Democrático de Direito, ainda carece de uma atuação mais sistemática e estratégica. A ausência de iniciativas robustas sugere um esvaziamento do

necessários à sua atuação; V - planejar, coordenar e supervisionar a atuação dos órgãos da Procuradoria-Geral da União: a) nas atividades relativas à representação e à defesa judicial de agentes públicos de competência da Procuradoria-Geral da União; e b) nas atividades relativas à representação e à defesa judicial da União em matéria eleitoral; VI - exercer a representação e a defesa judicial da União nas causas de competência da Advocacia-Geral da União junto ao Superior Tribunal de Justiça, ao Tribunal Superior do Trabalho, ao Tribunal Superior Eleitoral, ao Superior Tribunal Militar e à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, em matéria eleitoral; e VII - analisar, no âmbito da Procuradoria-Geral da União: a) os pedidos de representação judicial de agentes públicos; e b) as medidas relacionadas com a defesa de prerrogativas de membros.” (Brasil, 2023).

¹⁵ Não se pode deixar de registrar a recente atuação do Ministério Público Federal no campo repressivo que, que em resposta aos atos golpistas ocorridos em 8 de janeiro de 2023, resultou na denúncia de diversos indivíduos envolvidos. Mas considerando que o ajuizamento de ações penais é das atribuições mais ordinárias do MP, não se pode com isso afirmar que se trata de uma atuação autenticamente amparada na teoria da democracia defensiva. Ver: <https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr2/2025/pgr-denuncia-34-pessoas-por-atos-contra-estado-democratico-de-direito>

protagonismo da instituição, levando à indagação sobre até que ponto sua inércia permitiu que outros órgãos assumissem esse papel.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou como o Ministério Público vem atuando para a defesa do regime democrático. Ao menos dentro do recorte escolhido, não há elementos robustos que demonstrem uma concretização jurídico-normativa na atuação da instituição no tocante à defesa do regime democrático, corroborando a hipótese inicialmente levantada no sentido de que sua performance nesta seara tem sido marcada por respostas menos jurídico-normativas do que político-simbólicas.

Por fim, demonstrou-se que um caminho possível – sem deixar de reconhecer que a instituição está inserida em um contexto mais amplo de constitucionalização simbólica – é o da utilização de instrumentos da democracia defensiva, de modo que sua atuação institucional não caia num paradoxo de inércia institucional travestida de ativismo normativo, em que a emissão de normas e regulamentos confere uma aparência de atuação concreta, enquanto a ausência de mecanismos eficazes de implementação impede que tais medidas ultrapassem o campo da retórica jurídica. Iniciativas como a edição de resoluções e a instituição de comissões projetam uma imagem institucional de compromisso com a ordem constitucional, mas sem necessariamente assegurar impactos substantivos na experiência constitucional brasileira pós-1988.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL (2023). **Decreto nº 11.328, de 1º de janeiro de 2023**. In: Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 2 jan. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11328.htm. Acesso em: 9 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023a). **Resolução n.º 255, de 9 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre a instituição da Comissão Temporária de Defesa da Democracia. In: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição extraordinária, pp. 1-2, edição de 10/01/2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resoluo-n-255-20232.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023b). **Resolução n.º 275, de 28 de novembro de 2023**. Prorroga, pelo período de um ano, a Comissão Temporária de Defesa da Democracia – CTDD. In: Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, edição de 29/11/2023, p. 7. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-275-de-2023.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023c). **Portaria CNMP-PRESI n.º 131, de 13 de abril de 2023**. Institui, no âmbito da Comissão Temporária de Defesa da Democracia, o Grupo de Trabalho - Observatório do Ministério Público em Defesa da Democracia. In: Diário Oficial da União, seção 2, edição de 14/04/2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2023/2023.Portaria-CNMP-PRESI.131-1.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023d). **Portaria CNMP-PRESI n.º 132, de 13 de abril de 2023**. Institui, no âmbito da Comissão Temporária de Defesa da Democracia, o Grupo de Trabalho - Educação em Defesa da Democracia. In: Diário Oficial da União, seção 2, edição de 14/04/2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2023/2023.Portaria-CNMP-PRESI.132-1.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023e). **Portaria CNMP-PRESI n.º 133, de 13 de abril de 2023**. Institui, no âmbito da Comissão Temporária de Defesa da Democracia, o Grupo de Trabalho – Combate à Desinformação e Defesa da Democracia. In: Diário Oficial da União, seção 2, edição de 14/04/2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2023/2023.Portaria-CNMP-PRESI.133-1.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023f). **Pacto Nacional em Defesa da Democracia**. In: Diário Oficial da União, seção 3, edição de 12/04/2023. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Termosdecooperacao/PACTO_-_DEMOCRACIA/Pacto_Nacional_em_Defesa_da_Democracia__Instrumento___assinado_.pdf. Acesso em: 9 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (2023g). **Portaria CNMP-PRESI n.º 30, de 8 de fevereiro de 2024**. Institui, no âmbito da Comissão Temporária de Defesa da Democracia [...] In: Diário Oficial da União, seção 2, edição de 08/02/2024. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2024/2024.Portaria-CNMP-PRESI.030-1.pdf. Acesso em: 10 mar. 2025.

CRUSIUS, Tarsila Rorato; HAEBERLIN, Martín (2025). “A pandemia da COVID-19 como elemento de agravamento da crise de legitimidade do Estado.” In: **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, v. 12, n. 1, 08 jan. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/683>. Acesso em: 11 mar. 2025.

DAHER, Lenna Luciana Nunes (2021). **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. 1. ed., 1. reimp. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques (2021). “Democracia defensiva: origens, conceito e aplicação prática.” In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 58, n. 230, pp. 133-147.

FOLHA DE S. PAULO (2020). Bolsonaro em atos antidemocráticos em Brasília. In: Folha de S.Paulo. Disponível em: <https://fotografia.folha.uol.com.br/galerias/1665940839055985-bolsonaro-em-atos-antidemocraticos-em-brasilia>. Acesso em: 11 mar. 2025.

ISMAEL FILHO, Salomão (2023). **Ministério Público constitucional**: comentários às normas da Constituição Federal de 1988. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido.

LOEWENSTEIN, Karl (1937). "Militant Democracy and Fundamental Rights." In: **The American Political Science Review**, v. 31, n. 3, pp. 417-432.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues (2021). **A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido**: desafios para o século XXI. 2. reimp. Belo Horizonte: Editora D'Plácido.

MAZZILLI, Hugo Nigro (1998). "O Ministério Público e a defesa do regime democrático." In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, pp. 65-73.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino (2018). "Dimensões democráticas nas Jornadas de Junho: reflexões sobre a compreensão de democracia entre manifestantes de 2013." In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 98, p. e339707.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro (2012). "O Ministério Público na Constituição Federal de 1988." In: **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2, pp. 177-192.

NEVES, Marcelo (1996). "Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da constituição e permanência das estruturas reais de poder." In: **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 132, out./dez.

NEVES, Marcelo (2018). **A constitucionalização simbólica**. 3ª ed., 4ª tiragem. São Paulo: WMF Martins Fontes.

NEVES, Marcelo (2024). **Democracy in Brazil**. Beyond Minimalism (prelo).

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; FERRAZ, Pedro da Cunha (2023). "Democracia defensiva no Brasil? Uma análise conceitual e jurisprudencial." In: **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 3, n. 1, pp. 211-238, jan./jun. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a105>.

ORO, Ari Pedro; ALVES, Daniel (2020). "Jair Bolsonaro, líderes evangélicos negacionistas e a politização da pandemia do novo coronavírus no Brasil." In: **Sociedad y Religión: Sociología, Antropología e Historia de la Religión en el Cono Sur**, v. 30, n. 54, pp. 121-147.

PINTO, Kleber Couto (2021). "O Ministério Público na defesa do regime democrático: o combate à desinformação política (fake news) – um desafio que ainda se descortina." In: **Revista do Ministério Público**, v. 79, p. 181.

RÊGO, Eduardo; OLIVEIRA, Gustavo Justino de (2023a). "Democracia defensiva na Alemanha e no Brasil na prática de hoje: paralelos entre o Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) e a Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia." In: **Sequência (Florianópolis)**, v. 44, n. 94, p. e95761.

RÊGO, Eduardo; OLIVEIRA, Gustavo Justino de (2023b). “Democracia defensiva no Supremo Tribunal Federal: o inquérito das fake news como estímulo para a construção de uma jurisprudência constitucional em defesa da democracia.” In: **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 10, n. 1, pp. 318-335.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (2015). **Ministério Público – funções extrajudiciais: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte: Fórum.

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R.; LOPEZ, F. (2011). **A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia**. Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Hucitec.

SÁ E SILVA, Fábio de (2020). From car wash to Bolsonaro: law and lawyers in Brazil's illiberal turn (2014–2018). **Journal of Law and Society**, v. 47, p. S90-S110. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jols.12250?casa_token=dOCZstDzXNIAAA%3AK2mXsMtDIOW-ptbcWOO2lz4yliJUBt4zZ90SlothdIPJNxIPxwKdgTbVZux1chLEGOZiU4HCYbEPwg. Acesso em: 10 mar. 2025.

SÁ E SILVA, Fábio de (2023). Good Bye, Liberal-Legal Democracy!. **Law & Social Inquiry**, 48(1), 292-313. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/8128F7F91DB6E09F11633080198357E5/S089765462200106Xa.pdf/div-class-title-good-bye-liberal-legal-democracy-div.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.