

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Evandro de Aguiar Ribeiro

**Procedimentos administrativos extrajudiciais do Ministério
Público: estudo comparado entre as experiências no Brasil
e Canadá para proteção de grupos vulneráveis**

Mestrado em Direito

São Paulo
2024

Evandro de Aguiar Ribeiro

**Procedimentos administrativos extrajudiciais do Ministério Público:
estudo comparado entre as experiências no Brasil e Canadá para
proteção de grupos vulneráveis**

Dissertação apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE EM DIREITO (**Núcleo de Pesquisas em Direitos Humanos**), sob a orientação do **Professor Doutor Motauri Ciocchetti de Souza**.

São Paulo

2024

Banca Examinadora

PROFESSOR DOUTOR MOTAURI CIOCCHETTI DE SOUZA

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao Professor Doutor Motaui Ciocchetti de Souza, cuja orientação sábia, apoio constante e insights valiosos foram fundamentais para a conclusão desta dissertação. Agradeço também aos membros da banca de qualificação, Professor Dr. Eduardo Dias de Souza Ferreira e Professor Dr. Oswaldo Peregrina Rodrigues, por suas sugestões construtivas e contribuições significativas, em nome dos quais agradeço à todas as professoras e professores pelos ensinamentos dispensados no decorrer do curso. Além disso, agradeço ao Ministério Público do Estado do Pará, que possibilitou esta pesquisa por meio da licença para capacitação, bem como a Universidade de Ottawa, em Ottawa, Canadá, em nome do meu supervisor orientador o Professor Dr. João Gustavo Vieira Velloso no período de *Visiting Student Researcher* (VSR) nesta instituição de ensino, que me permitiu aprofundar as pesquisas em aspectos importantes da dissertação, da mesma forma à Universidade *McGill*, em Montreal, Canadá. Meus sinceros agradecimentos também vão para meus colegas de curso e amigos, cujo apoio e convivência tornaram essa jornada acadêmica mais gratificante. Ademais, dedico este trabalho à minha esposa Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro pelo imenso apoio tanto pessoal quanto intelectual em todo o percurso do curso e desenvolvimento da dissertação, bem como às minhas filhas Clara e Sofia pelo amor incondicional e compreensão nos momentos de dedicação aos estudos e pesquisas, de essencial importância e o que me permitiu a realização desta dissertação. Por fim, aos meus familiares, especialmente em memória de meu pai Antônio Airton Ribeiro, com o qual tive o meu primeiro contato com o universo do Direito e o encorajamento constante de minha busca pelo conhecimento.

RESUMO

A Região Amazônica brasileira é palco de um antigo modelo de desenvolvimento e de ocupação, que transformou este espaço e inseriu novos sujeitos sociais e econômicos, em constante conflito. Nesse cenário, o Ministério Público (MP) do Estado do Pará se apresenta como um indutor de políticas públicas e age com diversos agentes sociais, estatais e não estatais. Ele faz uso de seus instrumentos judiciais e extrajudiciais para resolver conflitos entre esses sujeitos, dentre eles, empresas transnacionais e populações tradicionais. Para a dissertação, inicialmente, abordar-se-á o contexto histórico onde está inserido o modelo de desenvolvimento na Amazônia, bem como o impacto dos grandes empreendimentos em populações vulneráveis. A dissertação também apresenta o papel do MP na defesa dos Direitos Humanos na Amazônia, suas relações com outros órgãos de controle e reflexos em aspectos de integridade e *compliance*, sob uma perspectiva da atuação extrajudicial deste órgão na proteção de direitos. Desta feita, o estudo analisa a normativa dos procedimentos no âmbito do Ministério Público, expondo desafios estruturais, ineficiência de outros órgãos de controle e sobrecarregada de demandas, o que resulta, por sua vez, em um desafio na efetivação de sua missão constitucional. Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizado o método documental e como resultado, identifica-se que a Região Amazônica é local de grandes empreendimentos econômicos, muitos realizados por empresas transnacionais, onde há uma lacuna normativa para responsabilização destas entidades perante seus países de origem por violações de direitos nos locais onde realizam as atividades, fato que reflete na eficiência da atuação do MP brasileiro. Ao final, a pesquisa intenta por um diálogo com base no direito comparado entre Brasil e Canadá com enfoque nos modelos de MP e entidades de garantia de direitos, identificado entre esses países, bem como possíveis consequências nestas diferenciações para a proteção de populações vulneráveis, notadamente na responsabilização de empresas transnacionais canadenses extrativistas para além do território, como, por exemplo, na Região Amazônica.

Palavras-chaves: modelo de desenvolvimento da Região Amazônica; Ministério Público e procedimentos extrajudiciais; direitos humanos; integridade e *compliance*; direito comparado; justiça transnacional.

ABSTRACT

The Brazilian Amazon Region serves as the backdrop for an enduring model of development and occupation, leading to ongoing conflicts between various social and economic actors. The State of Pará's Public Prosecutor's Office (MP) emerges as a driver of public policies, collaborating with diverse state and non-state entities. Utilizing both judicial and extrajudicial tools, the MP resolves conflicts among stakeholders, including transnational corporations and traditional populations. This dissertation explores the historical context of Amazonian development, highlighting the impact of major projects on vulnerable communities. It also examines the MP's role in defending human rights, its interactions with other oversight bodies, and implications for integrity and compliance, emphasizing the extrajudicial aspect in rights protection. The study analyzes MP procedural norms, revealing structural challenges, inefficiencies in oversight bodies, and a workload burden, posing challenges to fulfilling its constitutional mission. Employing a documentary method, the research identifies the Amazon Region as a hub for significant economic projects, often led by transnational corporations. A regulatory gap exists for holding these entities accountable in their home countries for rights violations in the areas of operation, impacting the efficacy of the Brazilian MP. The research concludes by engaging in a comparative legal dialogue between Brazil and Canada, focusing on MP models and rights protection entities. Differences between the two countries are highlighted, exploring potential consequences for safeguarding vulnerable populations, particularly in holding Canadian extractive transnational corporations accountable beyond their domestic borders, such as in the Amazon Region.

Keywords: Amazon Region development model; Public Prosecutor's Office and extrajudicial procedures; human rights; integrity and compliance; comparative law; transnational justice.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
Albrás	Alumínio Brasileiro S.A.
Alunorte	Alumina do Norte do Brasil S.A.
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
CAODH	Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração Mineral
CFPOA	<i>Corruption of Foreign Public Officials Act</i>
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPJ	Colégio de Procuradores de Justiça
DNPM	Departamento Nacional de Prospeção e Minério
DPP	<i>Director of Public Prosecutions</i>
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESG	<i>Environmental, Social and Governance</i>
ETN	Empresa Transnacional
ETNs	Empresas Transnacionais
EUA	Estados Unidos da América
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IJRC	<i>Indigenous Justice and Reconciliation Committee</i>
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LACP	Lei da Ação Civil Pública

LCMPU	Lei Complementar do Ministério Público da União
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, Queer, Intersexuais, Assexuais e Demais Orientações
LGIA	Lei Geral de Improbidade Administrativa
LOMPPA	Lei Complementar Estadual nº 57/06
LONMP	Lei Orgânica Nacional do Ministério Público
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPPA	Ministério Público do Estado do Pará
NBR	Norma Brasileira Registrada
OCDE	Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Estado do Pará
PCH	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PL	Projeto de Lei
PNFARMP	Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro
PNIA	Política Nacional de Incentivo à Autocomposição
PPSC	<i>Public Prosecution Service of Canada</i>
PGR	Procurador Geral da República
RESEXS	Reservas Extrativistas
SCC	Suprema Corte do Canadá
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TVR	Trecho de Vazão Reduzida
UHE	Usina Hidrelétrica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	CONTEXTO HISTÓRICO ACERCA DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA.....	19
2.1	O impacto dos grandes empreendimentos.....	23
2.2	Populações vulneráveis: identificando grupos e direitos.....	25
2.2.1	Identificando grupos.....	29
2.2.2	Identificando direitos.....	33
3	O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA.....	35
3.1	Ministério Público e órgãos de controle da Amazônia.....	38
3.2	A atuação extrajudicial do Ministério Público e as perspectivas de proteção de direitos na Amazonia.....	40
3.2.1	Normativa dos procedimentos no âmbito do Ministério Público.....	42
3.2.1.1	<i>Notícia de fato</i>	49
3.2.1.2	<i>Procedimento administrativo</i>	51
3.2.1.3	<i>Inquérito civil</i>	53
3.2.1.3.1	O caso de Belo Monte no Estado do Pará.....	54
3.2.1.4	<i>Recomendação</i>	58
3.2.1.5	<i>Termo de ajustamento de conduta</i>	59
3.2.1.5.1	O caso de Barcarena no Estado do Pará e celebração de termo de ajustamento de conduta.....	60
3.3	Natureza e finalidade dos procedimentos e seu reflexo nos direitos humanos.....	62
3.4	Os reflexos dos procedimentos no <i>compliance</i> de atores não estatais..	67
4	A EXPERIÊNCIA DO CANADÁ EM PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS.....	82
4.1	Canadá e seus projetos extrativistas para além do território.....	86
4.2	Ministério Público Canadense e o sistema de justiça.....	88
4.2.1	O Serviço de Promotoria Pública do Canadá, <i>Public Prosecution Service of Canada</i> (PPSC) e outras instituições.....	95
4.2.1.1	<i>O Attorney General</i>	96

4.2.1.2 <i>Public Prosecution Service of Canada (PPSC)</i>	98
4.2.1.3 <i>As agências administrativas autônomas</i>	100
4.2.2 Os procedimentos do PPSC no Canadá e seus reflexos para proteção de grupos vulneráveis diante de grandes empreendimentos.....	104
4.2.2.1 <i>Experiência na atuação quanto a direitos de povos indígenas</i>	107
4.3 Caso de responsabilidade judicial de empresa transnacional por fatos ocorridos no exterior	110
4.4 Estudo sob uma perspectiva comparada entre instituições de controle e garantia de direitos no Brasil e Canadá e a posição do Ministério Público brasileiro	11
3	
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

A Região Amazônica abriga, até hoje, um modelo de desenvolvimento e de ocupação projetado ainda na década de 70. Esse modelo transformou o espaço geográfico amazônico e inseriu novos sujeitos sociais, que vivem em permanente disputa pela posse da terra com agricultores familiares, populações tradicionais – indígenas, quilombolas e extrativistas – mineradores, madeireiros e empresas transnacionais (ETNs).

O reflexo desse quadro sempre foi alarmante, com mortes no campo, trabalho escravo, ocupação irregular de terras públicas, deslocamentos forçados, garimpos e degradação ambiental, sendo que, atualmente, o ingrediente político vem aumentando a tensão territorial com populações tradicionais que habitam a região¹.

Nesse contexto, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) apresenta-se como um indutor de políticas públicas, cumprindo com sua função constitucional e congregando diversos agentes sociais, governamentais e não governamentais².

Tal missão encontra desafios não apenas pelos índices estarrecedores que caracterizam a Amazônia, frutos de uma ocupação territorial pautada em diretrizes e princípios opostos àqueles preconizados pela gestão de recursos públicos, controle social, governança e transparência, mas fundamentalmente pela visão distorcida da política ambiental, que constantemente vem fazendo parte do discurso oficial governamental, colocando em dúvida as instituições democráticas.

Assim como os demais países da América Latina, que se sujeitam às regras fixadas pelo Consenso de Washington, o Estado brasileiro implantou um processo de abertura financeira nos anos 80 e 90, na qual resultou no incremento do número de instituições estrangeiras e no volume de ativos sob seus controles, com cortes em investimentos sociais e infraestrutura, acirrando conflitos e dando feição a atores não estatais, que gradativamente passam a controlar riquezas nacionais e espaços de poder³.

De acordo com Adriana de Azevedo Mathis, esse neoextrativismo, assumido por diferentes Estados, reconfigura territórios e economias, em um cenário em que

¹ JONES, Alberto da Silva. **A Política Fundiária do Governo Militar**: legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do Instituto das Sesmarias ao Estatuto da Terra). São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia. Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. 1997, p 143.

² MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1991, p. 12.

³ GIL, Vladimir. Aterrizaje minero. **Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009, p. 53.

cada vez se exporta mais matérias primas, se consolidam enclaves de exportação, sem uma proposta integradora de suas atividades com o resto da economia e da sociedade, concentrando as riquezas e acirrando conflitos sociais⁴. Com esse atual modelo de obtenção de recursos e de produção, as exigências do desenvolvimento são enunciadas por empresas transnacionais⁵.

A realidade atual não contrasta com o processo de colonização passado desse território pelos países europeus, onde que se avançava com a colonização, pelo controle direto e indireto de matérias primas como a prata no México e na região andina, e o ouro de Minas Gerais, mantendo-se a região como território estratégico à economia política mundial.

Assim, desenvolveram-se mecanismos de controle e institucionalizou-se o poder colonial por meio da economia, da política e das relações sociais, constituindo como base uma estratégia que se perpetua até a atualidade; um modelo de desenvolvimento baseado na apropriação da natureza, mediante exportação dos recursos naturais, que alimenta uma rede produtiva não diversificada e concentrada nas mãos de poucos grupos empresariais, hoje empresas transnacionais.

Nesse cenário de exploração está a Região Amazônica, que possui vasta área territorial e geográfica englobando diversos países na América do Sul⁶, inclusive o Brasil, com grande diversidade social, econômica e cultural; semelhança ao contexto experimentado pelo Canadá, que é o Estado de comparação do estudo, com vasta área territorial, economia com forte atividade extrativista minerária, grande diversidade étnica e cultural, ao passo que seu Direito é caracterizado por uma pluralidade de fontes jurídicas.

Além do que há uma relação histórica entre o Canadá e o Brasil na origem de exploração minerária no Estado do Pará, no Município de Oriximiná⁷.

A presente dissertação se concentrará na realidade brasileira e, mais especificamente no Estado do Pará, local onde o autor desenvolve atividade

⁴ MATHIS, Adriana de Azevedo *et al.* Introdução ao Manual. In: MAUÉS, Antonio *et al.* **Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina: diagnósticos nacionales** / Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Goiânia: UFG, 2018, p. 23.

⁵ Para saber mais, ler: WALSH, Catherine. Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements. **Development**, v. 53, n. 1, 2010, p. 15-21.

⁶ FAGUNDES, Francielly N.; MEGIATO, Érica I.; TROMBETA, Letícia R A.; *et al.* **Geografia do Brasil**. Porto Alegre: SAGAH, 2021, p. 103, E-book.

⁷ “Os primeiros mapeamentos de bauxita (minério do alumínio) na Amazônia se deram a partir da descoberta das reservas de Trombetas, localizadas no Pará pela empresa canadense Alcan, no ano de 1967.” GENÉSIO, Vicentin; MINAYO, Carlos Gomes. Saúde, ambiente e desenvolvimento econômico na Amazônia. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 8, 2003, p. 1071.

profissional, como Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado Pará, o que permitiu contato e conhecimento próximo da realidade local.

A situação da Amazônia brasileira, em especial do Estado do Pará, serve de cenário para o neoextrativismo praticado por empresas transnacionais, o que torna o cenário mais desafiador para a atuação do MP.

A gestão pública avança para novas concepções de governança e de *compliance*, as quais devem ser construídas por meio de instituições sólidas, com significativa aproximação da sociedade, para sua legitimidade de atuação não apenas legal, mas de representação dos interesses da sociedade.

Com isso, tais categorias como *compliance*, governança e controle social apresentam-se como essenciais para o combate à corrupção e controle das ações relacionadas às políticas públicas e medidas de reparação a populações afetadas, seja no cumprimento de decisões judiciais ou resoluções negociadas de conflitos.

O *compliance* surge pela necessidade das corporações, empresas transnacionais atenderem às exigências legais. No Brasil, a Lei nº 12.683/12, em matéria de prevenção à lavagem de dinheiro, impõe que determinadas pessoas jurídicas “deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações [...]”. Na seara ambiental, tais medidas se consubstanciam em *compliance* ambiental.

Por outro lado, a ideia de governança está relacionada a estrutura, dinâmica e relação de poder das instituições de governo, bem como a responsabilidade entre seus representantes e cidadãos, o que inclui a capacidade do governo em realizar políticas e gerenciar assuntos administrativos, visando o bem comum. No caso da questão ambiental, por exemplo, isso importará em uma governança ambiental⁸.

A participação dos indivíduos e da sociedade, como um todo nessa dinâmica e relação de poder, pode ser garantida por meio do controle social, onde a sociedade civil participa das decisões na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas, seja por meio de conselhos e comitês ou individualmente, a fim de atuar de forma democrática da administração pública mediante diversos mecanismos, tais como audiências públicas, ouvidorias e outros⁹.

Neste contexto, o protagonismo do Ministério Público (MP) como indutor e

⁸ FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade Estado**. Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009.

⁹ REIS JÚNIOR, P. B.; MAIA, L. Transparência e Visibilidade: premissas para o Fortalecimento dos Mecanismos de Controle Social. **Revista Controle: doutrina e artigos**, v. 9, n. 1, p. 189-214, 30 jun. 2011, p. 191-197.

articulador de políticas públicas também se torna essencial, assim como pela sua atuação no controle e monitoramento das medidas de reparação a prejuízos causados às populações afetadas pela atividade de grandes empreendimentos de responsabilidade de empresas transnacionais, exercendo influência no *compliance* das empresas e na governança assumida pelo governo.

O Ministério Público é um ator externo das dinâmicas de poder e decisivo na promoção do diálogo entre diversos setores da sociedade e por ser órgão autônomo e independente nas tomadas de decisões, tanto no setor privado, como no público, quando exerce seu ativismo social extrajudicial.

Posto que ao lançar mão de seu instrumental de atuação no campo extrajudicial, tais como a instauração de procedimentos administrativos e investigativos para apurar desvios no setor privado ou público, a expedição de recomendações administrativas, celebração de termos de ajustamento de conduta, destinados tanto no setor público quanto no âmbito privado, acabam por afetar diretamente os rumos tomados nas atividades de empresas transnacionais (*compliance*) e do próprio setor público (governança).

Somando-se a isto, ainda conforme os instrumentos de atuação que lhes são conferidos no âmbito dos procedimentos extrajudiciais, o Ministério Público tem um papel fundamental junto ao controle social realizado pela própria sociedade em audiências públicas e por meio de ouvidorias para o atendimento ao público.

Assim, o Ministério Público, diante da sua missão constitucional é investido de um arcabouço instrumental na seara extrajudicial para intervir, tanto no *compliance* de empresas, na governança do setor público, bem como no próprio controle social, na busca de meios de solução de conflitos, especialmente de grande complexidade, envolvendo empresas transnacionais, Estado e a sociedade, no caso em especial de população vulnerável.

Não obstante, a atualidade amazônica alicerçada no neoextrativismo, alterar o papel do Estado, da sociedade e de atores não estatais, como empresas transnacionais, esse contexto pressiona as instituições públicas, colocam a prova a finalidade do Estado e das medidas de *compliance* adotadas pelas empresas, testam a governança dos governos, obstaculizam o controle social e medem a eficácia do ativismo social extrajudicial.

Pelo exposto, a presente dissertação envolverá *compliance*, governança, o papel do Ministério Público, por meio de procedimentos extrajudiciais no controle nas relações entre órgãos governamentais e empresas transnacionais, especialmente em

grandes empreendimentos como, por exemplo obras públicas, atividade minerária e ambientais na Amazônia, sobretudo aquelas que tenham impacto em populações vulneráveis, como os indígenas.

Portanto, a dissertação apresenta primeiramente um panorama sobre as questões existentes na Amazônia brasileira, em especial, Estado do Pará, como já narrado acima, para posteriormente enfrentar o papel do Ministério Público nessa seara, tendo em vista suas atribuições fundamentais à manutenção do Estado democrático, além de promover a responsabilização criminal e civil de atos contrários ao Direito e fiscalizar o patrimônio público e políticas públicas de interesse social e coletivo, como, meio ambiente, saúde, educação, infância, pessoas vulneráveis (indígenas, mulheres em situação de violência, etc)¹⁰.

Nessa missão, os desafios são enormes: de um lado, deficiência dos órgãos do Estado responsáveis pela fiscalização externa e interna da atividade pública e, de outro, extrema burocracia e insuficiência de meios legais processuais.

O Ministério Público brasileiro deveria atuar conjuntamente com outros órgãos do Estado na fiscalização, contudo, devido problemas estruturais e de ineficiência desses órgãos, o Ministério Público é sobrecarregado de demandas, tornando-se também ineficiente, o que resulta em uma difícil ou tardia providência é um desafio a efetivação do ativismo extrajudicial¹¹.

A ineficiência dos órgãos de controle na governança das relações Estado e empresa no Brasil é exposta pela carência de instrumentos legais eficazes.

De forma empírica, tem-se como hipótese de pesquisa que a realidade institucional do Ministério Público, a lógica perversa do procedimento apuratório administrativo de controle e as peculiaridades já expostas para o exercício das atividades extrajudiciais para apuração de questões extremamente complexas dificultam alcançar a responsabilização de agentes públicos ou empresários e cumprir com seu papel de resolutividade de questões que envolvam grandes empreendimentos, que impactam sobremaneira a vida da população afetada.

Em alguns casos, a finalização de um procedimento não significa exatamente a resolutividade no âmbito extrajudicial, com a desejada solução do conflito e, sim, sua judicialização. Assim, ao levar a questão para apreciação do Poder Judiciário, torna-se mais difícil a solução no âmbito administrativo.

¹⁰ Mazzilli, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1991, p. 12.

¹¹ GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 289-317, 2021.

Nota-se então, que os instrumentos de atuação disponibilizados ao Ministério Público para atuação em seu ativismo extrajudicial (notícia de fato, procedimentos, recomendações, termos de ajustamento de conduta, realização de audiências públicas e etc.), atualmente, estão estritamente balizados em normas¹² com formas e prazos explicitamente definidos para seu processamento e conclusão. Além da Constituição e legislação federal específica, existem normas internas de cada órgão dos Estados, bem como as estabelecidas pelo CNMP. Tais normativas estabelecem parâmetros de atuação e prazos para sua tramitação e conclusão.

O próprio CNMP, em levantamento efetuado de escala nacional¹³, apresenta dados que demonstram expressivo quantitativo de conclusão dos procedimentos, no entanto há pouca informação acerca de seu resultado qualitativo, especialmente quanto à efetiva resolatividade dos feitos concluídos.

Conforme acima explanado e em cotejo entre a normativa relacionada aos instrumentos extrajudiciais conferidos ao Ministério Público, há um indicativo de que as regras estabelecidas para esses mecanismos trazem eficiência aos órgãos para instrução e finalização dos procedimentos. Contudo, não há uma evidência concreta quanto sua eficácia na resolatividade das questões e conflitos objetos dos procedimentos.

Importa destacar como premissa, que os procedimentos e as suas normas aplicáveis não deveriam ter sua finalidade e eficácia em si mesmos, com o simples escopo em traçar um caminho e alcançar seu fim, de maneira formal com um simples arquivamento. Caso confirmada essa premissa, a despeito da grande eficiência conferida aos instrumentos de atuação para chegar ao seu “fim”, não significam que sejam eficazes na promoção e proteção de direitos, especialmente quanto às grandes questões estratégicas e complexas, conforme expôs-se da realidade vivenciada na Amazônia brasileira.

Neste contexto, é muito importante o fomento por parte do Ministério Público no aprimoramento de programas de *compliance* em empresas transnacionais e de governança dos órgãos do Estado, mediante instrumentos extrajudiciais, sejam recomendações ou celebração de termos de ajustamento de conduta, ao lado da

¹² Normas básicas: Lei nº 7.347, de 24 de julho 1985 (dispõe sobre a Ação Civil Pública); Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017 do CNMP (disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo); Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007 do CNMP (alterada pelas Resoluções nºs 35/2009, 59/2010, 107/2014, 126/2015, 143/2016 e 161/2017), que disciplina a instauração e tramitação do inquérito civil no Ministério Público.

¹³ Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público**: um retrato: dados de 2016, v. VI. Brasília: CNMP, 2017, p. 51.

atuação do controle social exercido pela sociedade em geral com a realização de audiências públicas e a atuação das ouvidorias, desde que apontem para resolução de violações anunciadas por empreendimentos de grande impacto social e ambiental e não resultem em medidas meramente burocráticas.

Internamente, o Ministério Público não encontra suporte suficiente na condução de investigações e externamente, visto que a legislação brasileira dos anos 80 e 90, mesmo a atualização legislativa com o escopo de permitir maior efetividade a essas atividades, não atende as situações ilustradas acima, havendo dificuldades de enquadramento legal para responsabilização criminal e cível.

Por outro lado, os demais órgãos de controle na governança das relações Estado e Empresa Transnacional (ETN), sejam eles preventivos ou externos, também padecem dos mesmos problemas com levantamento e análise de dados, informações, perícias, que não auxiliam na correta aplicação dos recursos públicas e na contratação das empresas para obras, serviços e etc. Além disso, tais órgãos padecem da falta de transparência, colocando em dúvida suas decisões e relatórios técnicos, o que demonstra como essas empresas ocupam espaços de decisão e de poder.

O problema ganha maior proporção quando as contratações das empresas transnacionais passam por obras, prestação de serviços ou entrega de materiais, com grande complexidade e na Região Amazônica, em razão do contexto já exposto, onde estão inseridas populações tradicionais e meio ambiente, que demandam proteção.

Portanto, o escopo da pesquisa, como já apresentado, se centra no papel do Ministério Público brasileiro na condução de investigações internas voltadas para a fiscalização da relação entre Estado e ETN, que envolvem contratações com impacto em questões ambientais nas populações tradicionais ou grupos vulneráveis, identificando os procedimentos extrajudiciais e suas fragilidades para resolução de problemas amazônicos.

O estudo buscou responder os seguintes questionamentos, como questões-problemas: quais são os mecanismos de investigação internos adotados pelo Ministério Público na solução de problemas complexos nos campos ambientais e sociais? Em que medida os procedimentos apuratórios administrativos adotados pelo Ministério Público influenciam na atividade de atores estatais e não estatais? As instituições jurídicas canadenses guardam semelhanças com o modelo do Ministério Público brasileiro para enfrentamento de problemas complexos? Respondendo essas questões, é possível fazer uma avaliação quanto ao modelo de governança,

monitoramento e controle no cumprimento de medidas legais na proteção de população vulnerável.

Nessa esteira, os objetivos identificados pela pesquisa são: contextualizar o modelo de desenvolvimento da Região Amazônica, em especial, o Estado do Pará e relação com atores não estatais e instituições de garantia de direitos, como o Ministério Público; identificar e analisar os mecanismos de investigação internos adotados pelo Ministério Público voltados para demandas, que envolvam empresas transnacionais e impacto em questões ambientais e nas populações tradicionais; e realizar estudo comparado entre o Ministério Público brasileiro e as instituições jurídicas canadenses que se assemelham para fins de enfrentamento de violações de direitos praticadas por empresas transnacionais.

A fim de responder as questões apontadas e alcançar os objetivos elencados para a pesquisa, a mesma parte da pesquisa documental, na medida em que, conforme fundamento desenvolvido por Lakatos e Marconi em sua obra, a aludida pesquisa fornece subsídios para o cientista analisar e assimilar o objeto de estudo proposto, pois haverá um contato intrínseco com aquilo que foi escrito e debatido sobre o assunto em tela.

A pesquisa bibliográfica desenvolvida não foi objeto de mera reprodução daquilo que já foi discutido sobre o tema ora apresentado, pois buscou-se uma nova compreensão e abordagem, com o escopo de alcançar conclusões inovadoras.

Destarte, o estudo levou em consideração minuciosamente as fases da pesquisa bibliográfica, a saber: levantamento bibliográfico, feitura do fichário bibliográfico, análise e interpretação dos dados, e elaboração da versão preliminar da dissertação e posteriormente da definitiva.

Assim, do material bibliográfico levantado contatou-se que o Brasil é um dos principais países da América Latina em reserva recursos minerais tais como bauxita cobre e ferro e é o local onde é desenvolvida atividade extrativista minerária realizada por empresas transnacionais e com grande impacto em populações e comunidades tradicionais.

Com o avanço do estudo do perfil e origem destas empresas que atuam na América Latina, se identificou que o Canadá lidera a atividade minerária desenvolvida em sua maioria por empresas de capital estrangeiro.

Logo, para o desenvolvimento do presente estudo foi de fundamental importância um período de pesquisa realizado nas bibliotecas da *University of Ottawa*,

em Ottawa e *McGill University*, em Montreal, onde foi possível devido ao sanduíche com a etapa de elaboração da dissertação.

As referidas universidades são espaços de excelência para pesquisa e ensino sobre governança, proteção ambiental, direito ao desenvolvimento e pluralismo jurídico, as quais foram de muita relevância para a presente pesquisa. Como resultado do período de nove meses, como pesquisador visitante, o estudo foi ampliado para compreender o funcionamento de instituições jurídicas no Canadá responsáveis pela fiscalização e garantia de direitos, em especial, à instituição análoga ao Ministério Público.

Com efeito, a dissertação também apresenta um estudo comparado entre instituições jurídicas brasileiras e canadenses, sua inter-relação na proteção de direitos de grupos vulneráveis, bem como um estudo crítico acerca do nível de parâmetros normativos quanto ao controle e responsabilização de empresas transnacionais por atos praticados no estrangeiro e, por consequência, o reflexo na realidade social, política e jurídica no Brasil e, em especial na Região Amazônica.

Com o avanço da pesquisa se identificou diferenças estruturais e funcionais entre as instituições brasileira e canadense tais como o princípio da separação entre as instituições de investigação e processamento, bem como espaços normativos e da cultura jurídica daquele país que se apresentam como um desafio para responsabilização por fatos ocorridos fora do território.

Portanto, para alcançar tais conclusões o capítulo 4 é dedicado ao sistema jurídico do Canadá, em especial a atuação do Ministério Público, na busca de possíveis convergências para enfrentamento de problemas já expostos.

2 CONTEXTO HISTÓRICO ACERCA DO MODELO DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

A Região Amazônica abriga atividade econômica de exploração de recursos naturais realizada de forma predatória e extensiva; voltada à exportação de produtos com baixo valor agregado e concentração do capital e renda¹⁴.

Do mesmo modo como outros países da América Latina, que se submeteram às regras estabelecidas pelo Consenso de Washington, nota-se um processo de abertura financeira incentivado por parte do Estado brasileiro nos anos 80 e 90, que resultou no incremento do número de instituições estrangeiras e no volume de ativos sob seus controles, com cortes em investimentos sociais e infraestrutura, acirrando conflitos e dando feição a atores não estatais, que gradativamente passam a controlar riquezas nacionais e espaços de poder¹⁵.

Isto é o reflexo do neoextrativismo assumido por diferentes Estados; como consequência reformulam territórios e economias, com maior incremento na exportação de matérias primas, consolidam redutos de exportação, sem uma alternativa integradora de suas atividades com o resto da economia e da sociedade, concentrando riquezas, intensificando conflitos sociais.

Consolidando este modelo de extração de recursos e de produção, as premissas do desenvolvimento são ditadas por empresas transnacionais¹⁶.

Do estudo realizado, denota-se que os ciclos de atividades econômicas desde a década de 70 na Região Amazônica brasileira alternam e se inter-relacionam em interesses estatais e de grupos econômicos, ora na busca de ocupação de espaços, ora para equilibrar a balança comercial, em atendimento aos interesses do mercado internacional em matérias primas.

A situação da Amazônia brasileira, em especial do Estado do Pará, serve de cenário para o neoextrativismo praticado por empresas transnacionais, devido possuir grande potencial mineral, sendo a maior e a mais diversificada província mineral do mundo. Por outro lado, em razão de sua fronteira com o oceano, bem como por sua

¹⁴ MONTEIRO, M. Capacidades endógenas, trajetórias tecnológicas e planos corporativos: limites a estratégias de desenvolvimento para a Amazônia. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 21, p. e022013–e022013, 20 set. 2022, p. 4-7.

¹⁵ GIL, Vladimir. Aterrizar minerar. **Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009, p. 53.

¹⁶ MATHIS, Adriana de Azevedo *et al.* Introdução ao Manual. In: MAUÉS, Antonio. *et al.* **Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina: diagnósticos nacionales**. Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Goiânia: UFG, 2018, p. 23.

gama de rios navegáveis, o Estado propicia a instalação de uma rede de portos.

O Porto de Barcarena ilustra bem a situação. Ele abriga um complexo industrial que contrasta com a pobreza local, gerando graves desastres ambientais, expondo povos e comunidades à fragilização com perda de soberania alimentar e autonomia financeira¹⁷.

Dentre os desastres ambientais, pode-se citar o ocorrido em 2018 na cidade de Barcarena (Estado do Pará, PA) relativo ao transbordamento de uma das bacias de rejeitos de minério da empresa de origem norueguesa Norsk Hydro Brasil¹⁸.

Em concorrência com o Porto de Barcarena, a empresa de *trading* e processamento de grãos Cargill construirá em Município vizinho, Abaetetuba, um outro Porto. O Porto de Abaetetuba deve ser concluído entre 2022 e 2025, para escoar principalmente a produção de grãos provenientes da região central do Brasil, que não tem acesso ao oceano. O local de construção abrangerá áreas de ocupação de quilombos.

Porto Trombetas, localizado no Município de Oriximiná, norte do Estado do Pará, ilustra a ocupação territorial dos anos 70. Projetado em 1974 para acomodar os trabalhadores que construíam a estrutura para mineração na Serra do Saracá, transformou-se em um espaço para a empresa, Mineração Rio do Norte, que operaria a extração na mina. No local, fica claro a segregação: de um lado, uma cidade exclusiva para os funcionários da empresa, com bens e serviços, e de outro, casas de palafita, típicas de zonas alagadas, recôncavos que vivem comunidades quilombolas, remanescentes da época da escravidão de negros africanos¹⁹.

A Serra dos Carajás, localizada na região sudeste do Estado do Pará, território pertencente aos Povos Indígenas Karajá e Kayapó, abriga o maior depósito ferrífero do mundo no Município de Parauapebas. Ainda nos anos 70, instalaram-se vários projetos como Complexo Minerário de Carajás, Projeto Salobo, Mineração Onça Puma e etc. A área é explorada pela Empresa Transnacional Vale.

A região, onde está localizado o Município de Parauapebas, densamente ocupado²⁰, convive com a desigualdade entre a riqueza da maior jazida de minério do

¹⁷ MACHADO, Brena Regina Lopes; SILVA, Hyngrid Athe Conceição; LIRA, Jonatha Rodrigo de Oliveira. Migração e desenvolvimento: uma análise do município de Barcarena-PA. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 22, n. 3, dez. 2019, p. 188.

¹⁸ COUTINHO, E. C. da S. et. at. Grandes projetos minero-metalúrgicos e seus danos socioambientais: a história do distrito industrial de Barcarena. **Revista Foco**. [S. l.], v. 16, n. 3, 2023. p. 8.

¹⁹ GENÉSIO; MINAVO, *op. cit.*, p. 1070-1071.

²⁰ KZAM, Áthila Lima. Parauapebas: na capital do minério, expansão das atividades terciárias. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**. n. 60, 2023, p. 3-5.

mundo e os altos índices de violência na cidade, ausência e precarização de serviços e infraestrutura social.

Atualmente, a maior área de exploração de minério da Vale encontra-se em um Município próximo: Canaã dos Carajás, o que comprova a vocação da região para exploração de recursos naturais. A população da cidade saltou de 11 mil habitantes em 2000 para 53 mil em 2014. Hoje, o município já é o segundo em arrecadação fiscal no Estado do Pará e no Brasil, depois de Parauapebas.

Não se pode deixar de citar as graves consequências decorrentes da instalação da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte, na região do Rio Xingu. Tal como foi previsto pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Belo Monte acarretou mudanças significativas na organização social das comunidades indígenas e as mudanças ambientais alteraram a memória e calendário etnoecológico. Também levou à perda de elementos da biodiversidade e perdas de referência espacial dos indígenas devido à grande modificação no ambiente²¹.

A brutal interferência no Rio Xingu, ocasionada pela redefinição do curso das suas águas, afetou não somente a região alagada, mas também a região da Volta Grande do Xingu, por meio da drástica redução da vazão do rio para geração de energia. O correr das águas pelos canais artificiais, cujo desvio tem a finalidade de movimentar as turbinas na casa de força principal, gerou, no Trecho de Vazão Reduzida (TVR), uma redefinição compulsória dos modos de vida de indígenas, populações ribeirinhas e demais comunidades tradicionais, além de ter afetado o equilíbrio na fauna e flora locais.

Somados aos impactos já sentidos pelas comunidades locais, está a obscuridade quanto aos efeitos a médio e longo prazo, que causam ainda mais insegurança e persistem até hoje:

Não há clareza quanto à manutenção de condições mínimas de reprodução e alimentação da ictiofauna, quelônios e aves aquáticas, bem como se o sistema suportará esse nível de estresse a médio e longo prazos [...] Há um grau de incerteza elevado acerca do prognóstico da qualidade da água [...]²².

Analisando-se as consequências sob outro aspecto, a pesquisadora Cristina Gauthier, doutoranda na Universidade Estadual de Michigan (EUA), afirma que, entre as consequências oriundas do aumento da população na região do Xingu, aliado à demora nos investimentos em saneamento básico na cidade, que não contava com

²¹FUNAI. UHE Belo Monte, **Componente Indígena/Parecer Técnico n. 21/CMAM/CGPIMA/FUNAI**, p. 43; EIA/UHE Belo Monte, p. 288.

²² IBAMA. UHE Belo Monte. **Parecer Técnico n. 114/2009/COHID/CGENE/DILIC/**.

uma rede de esgoto, está a construção de novos poços e fossas, aumentando o risco de contaminação das águas de rios e do subsolo. A elevação do nível da água do Rio Xingu, para a construção da barragem, também contribuiu para agravar os problemas sanitários, ao diminuir a distância entre o fundo das fossas e as águas subterrâneas.

Atualmente, estar-se-á diante de um novo empreendimento com novo colapso ambiental anunciado da Volta Grande do Xingu. O projeto minerário na Volta Grande chamado de Belo Sun, pertencente ao grupo *Forbes & Manhattan Inc.*, que consiste em um banco mercantil, de capital privado, que desenvolve projeto de mineração em todo o mundo, caso implementado, será a maior exploração de ouro a céu aberto no Brasil, no meio da floresta amazônica.

Essa região também compreende o Trecho de Vazão Reduzida da usina de Belo Monte. A dimensão dos impactos ecossistêmicos e socioambientais da redução da vazão na Volta Grande do Xingu não é simples de mensurar, por isso, essa região está sob monitoramento social e ambiental pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Esse monitoramento busca avaliar se os ecossistemas da Volta Grande são capazes de suportar a vazão reduzida e quais os volumes necessários e adequados para manutenção da vida na região, tanto do ponto de vista ecológico quanto do ponto de vista social e humano. Nesse contexto de monitoramento atual da viabilidade ecossistêmica dos impactos de Belo Monte, não é possível analisar adequadamente as consequências ambientais de quaisquer novos empreendimentos da região, pois não se sabe como o ecossistema reagirá nos próximos anos. Fazer qualquer afirmação de viabilidade de Belo Sun é mera suposição.

Frente a tais desafios ditados pela atual política global, órgãos de controle e de fiscalização doméstico têm suas atribuições testadas, pela complexidade e urgência das demandas e por tratarem de direitos sensíveis de grupos de pessoas, em situação de particular vulnerabilidade.

Não havendo, assim, a prioridade em relação aos interesses de populações vulneráveis que já ocupavam tradicionalmente os territórios, onde estes empreendimentos foram implementados.

2.1 O impacto dos grandes empreendimentos

A Amazônia brasileira passou a ser palco de implantação de grandes empreendimentos econômicos nos idos da década de 70; iniciando, assim, um

processo de transformação nos aspectos econômico, ambiental e social da região²³. Tais empreendimentos se concentram principalmente nas áreas da mineração, metalurgia e energética²⁴.

A fim de assegurar a implementação e expansão desses empreendimentos, o poder público realizou diversas obras de infraestrutura tais como rodovias, usinas hidrelétricas, bem como projetos agroexportadores, que impactaram na paisagem natural da região e, especialmente, na expropriação de parcela da população que originariamente ocupava as áreas de implantação e sofreu diante das condições materiais de sua subsistência²⁵.

A implementação dos mencionados empreendimentos a época partiam da premissa voltada a segurança e integração nacional e sob um discurso desenvolvimentista diante da necessidade de ocupar áreas pouco populosas e de atividade econômica desconectada com os grandes centros de produção econômica nacional e internacional²⁶.

Já na década de 1980, em sintonia com a estratégia do governo federal, a Região Amazônica brasileira experimentou maior incremento na implantação de grandes empreendimentos com grande impacto na realidade socioeconômica e ambiental, principalmente voltados a atividade de extração, transformação mineral, bem como de infraestrutura na construção de rodovias, hidrovias, usinas hidrelétricas, evidenciando as estratégias econômicas do governo federal²⁷.

Tal cenário propiciou o incremento de capital internacional decorrente do cenário de incentivos financeiros oferecidos, baixa remuneração e qualificação da força de trabalho, bem como baixo valor dos recursos naturais extraídos. Dentre os

²³ NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho; HAZEU, Marcel Theodoor. Grandes empreendimentos e contradições sociais na Amazônia: a degradação da vida no município de Barcarena, Pará. **Argumentum**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2015, p. 289-290.

MATHIS, Adriana de Azevedo *et al.* Brasil. In: MAUÉS, Antonio. *et al.* **Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina: diagnósticos nacionales**. Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Goiânia: UFG, 2018, p. 239-328.

²⁴ FAINGUELERNT, M. B. Impactos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: uma análise da visão das populações ribeirinhas das reservas extrativistas da Terra do Meio. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 44, 2020.

²⁵ NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho; HAZEU, Marcel Theodoor. Grandes empreendimentos e contradições sociais na Amazônia: a degradação da vida no município de Barcarena, Pará. **Argumentum**, [S. l.], v. 7, n. 2, 2015, p. 289-290.

²⁶ ÁLVAREZ, G. P. Amazônia brasileira e Patagônia argentina: planos de desenvolvimento e soberania nacional. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88, p. 117–118. Acesso 06 set. 2016.

²⁷ DE CARVALHO, S. S.; LIMA, A. M. de; SILVA JÚNIOR, R. O. da. Reflexões sobre o processo de ocupação do território amazônico por grandes empreendimentos sob a perspectiva da legitimação ambiental do espaço ocupado. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 16, n. 43 Dez., p. 449–450, 2022.

grandes projetos destacam-se nesta época a criação do Programa Grande Carajás (1982) no Estado do Pará, a Implantação da Alumínio Brasileiro S.A. (Albrás) e Alumina do Norte do Brasil S.A. (Alunorte) (1978), o Projeto Silício Brasil no Município de Breu Branco (1988), com especial destaque em 1979 o primeiro embarque de bauxita metalúrgica extraída de Oriximiná no Estado do Pará para o Canadá²⁸. Nota-se neste último exemplo a origem na relação entre o Brasil e o Canadá na exploração da atividade econômica minerária.

Entre os anos 1990 até 2003, o Estado brasileiro vivencia mais um momento de transição, na ocasião para um modelo alinhado ao neoliberalismo caracterizado pela política de abertura econômica e reduções nas proteções alfandegárias e tributárias, o que favoreceu a entrada de capital externo e uma tendência à privatização. O contexto internacional está voltado a globalização como nova faceta do capitalismo e um crescente interesse econômico de exportação de *commodities* da Amazônia, a baixo custo, para incrementar a economia nacional²⁹.

Nesta fase, destacam-se os empreendimentos de mina de ouro e cobre em Parauapebas no Projeto Igarapé Bahia (1990), minas de caulim em Ipixuna do Pará no Projeto Caulim Pará Pigmentos e no Projeto Rio Capim Caulim (1996) e mina de manganês em Marabá no Projeto Buritirama (2002)³⁰.

Entre os anos de 2004 a 2016, diversos projetos de exploração minerária foram implementados ou licenciados na Região Amazônica, em grande parte no Estado do Pará, mencionando como exemplos o licenciamento de extração de ouro por uma empresa canadense em Senador José Porfírio em 2012 e mina de ouro e prata em Altamira 2013³¹. Região já afetada pelo empreendimento da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte.

O aumento na implementação e licenciamento de tais empreendimentos ocorre em um momento de grande demanda no mercado internacional na busca de matérias primas e na ampliação das fronteiras dos grandes empreendimentos³².

Identifica-se uma nova onda neoliberal ortodoxa entre os anos de 2016 - 2019 na premência do capital financeiro internacional incentivando o estabelecimento de empreendimentos multinacionais e privatizações, em uma perspectiva reducionista do

²⁸ *Ibidem*, p. 450.

²⁹ *Ibidem*, p. 451.

³⁰ *Ibidem*, p. 452.

³¹ *Ibidem*, p. 453-455.

³² *Ibidem*, p. 455.

Estado, especialmente na Região Amazônica, local de ocupação de grandes empreendimentos³³.

Este cenário ainda se intensifica mais após 2019, ainda com a redução na fiscalização agrária, ambiental e trabalhista³⁴.

É evidente o grande impacto negativo que tais empreendimentos provocam no âmbito socioambiental da região, especialmente na vida da população local. A exemplo disto destacam-se alguns impactos associados ao empreendimento da UHE de Belo Monte em Altamira no Pará, tais como inundações de comunidades rurais, declínio da qualidade de ecossistemas e deslocamento da população, decorrente de inundação de terras; prejuízos à flora pela ação de represas e desmatamento; alteração na migração dos peixes e outros impactos químicos, físicos, biológicos, sociais e culturais³⁵.

Os impactos decorrentes das atividades de grandes empreendimentos são cumulativos ao longo do tempo e espaço e afetam ecossistemas e comunidades tradicionais potencializando a vulnerabilidade local, tendo em vista a acirramento dos conflitos acerca do domínio territorial, acesso aos recursos naturais, ou mesmo causar acidentes socioambientais³⁶.

Assim, historicamente as decisões políticas em implementar grandes empreendimentos e a forma como vêm sendo desenvolvidos na Região Amazônica seguem interesses estatais e de grandes grupos econômicos, conforme as necessidades de mercado e se distanciam o incito interesse das populações tradicionais que há muito habitam a região.

2.2 Populações vulneráveis: identificando grupos e direitos

O presente tópico tem como escopo identificar determinados grupos de pessoas e entidades, estatais ou não estatais, que compõem o cenário de atividade econômica e seus impactos socioambientais na Região Amazônica.

É de interesse do presente estudo, os grupos que compõem populações tradicionais vulneráveis à atividade de grandes empreendimentos, tais como, Povos Indígenas e Quilombolas, bem como agentes econômicos com destaque a empresas transnacionais, devido ao grande poder econômico de origem internacional e capacidade de influência em realidades locais.

³³ *Ibidem*, p. 455.

³⁴ *Ibidem*, p. 456-458.

³⁵ *Ibidem*, p. 461.

³⁶ *Ibidem*, p. 463.

Etimologicamente o termo vulnerabilidade vem do latim na junção das palavras *vulnerare*, que significa ferir, lesar, prejudicar e *bilis* suscetível. Sob a perspectiva da Bioética a vulnerabilidade seria uma condição inerente ao ser humano, naturalmente necessitado de ajuda ou estado de efetivo ou potencial perigo de danos em razão de alguma fragilidade relacionada à sua condição pessoal³⁷.

Não há um conceito unânime de vulnerabilidade, sendo que sua ideia se caracteriza de forma multideterminada³⁸ em sua origem e não é apenas condicionada à carência de acesso à renda, mas, relacionada a desigualdade no acesso a bens e serviços públicos, associado a um conceito de vulnerabilidade e risco social³⁹, permitindo assim o estabelecimento de indicadores voltados a identificação do nível de vulnerabilidade de uma população em relação a um determinado território⁴⁰.

O índice de vulnerabilidade social é utilizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)⁴¹, a partir de estudos realizados nas mais diversas regiões do Brasil para efeito de discussão e implementação de políticas públicas. O referido índice é composto por variáveis mensuráveis como renda e trabalho, capital humano e infraestrutura urbana. Em 2018, o IPEA registrou que a Região Norte, com 0,443%, apresenta o mais elevado índice de vulnerabilidade em relação às demais regiões do país⁴².

A compreensão acerca da ideia de vulnerabilidade tem muita importância no campo jurídico⁴³ tanto no alcance da normativa no plano nacional como internacional,

³⁷ CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, p. e00101417, 2018, p. 5.

³⁸ CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. *op. cit.*, p. 2.

³⁹ Para o aprofundamento acerca da relação entre os conceitos de vulnerabilidade social e risco social vide JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social?. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 301–308, 2012. Onde o primeiro risco é um preceito relacionado a situação de grupos, e a vulnerabilidade social aplica-se para a situação fragilizada de indivíduos.

⁴⁰ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Vulnerabilidade Social no Brasil: Conceitos, Métodos e Primeiros Resultados Para Municípios e Regiões Metropolitanas Brasileiras**. IPEA: 2018. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990, p. 7-10.

⁴¹ O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que fornece suporte técnico e institucional para a formulação de políticas públicas.

⁴² Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Vulnerabilidade Social no Brasil: Conceitos, Métodos e Primeiros Resultados Para Municípios e Regiões Metropolitanas Brasileiras**. IPEA: 2018. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990, p. 34.

⁴³ A ideia de estado de vulnerabilidade vem ganhando destaque nas relações individuais no campo do Direito Privado, sobre este assunto vide AMARAL, F. **Direito Civil: Introdução**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. p.621: "Uma nova espécie de estado vem -se configurando no direito civil contemporâneo. É o estado de vulnerável, situação de fato em que a pessoa natural é afetada na sua capacidade ou legitimidade, com risco de dano na sua integridade física, moral ou intelectual. Vulneráveis são, assim, as pessoas que, por circunstâncias sociais, culturais, étnicas, políticas, econômicas, educacionais e de saúde, têm reduzida a sua autonomia para os atos da vida civil, como

notadamente em matéria de direitos humanos. Na seara do Direito Internacional dos Direitos Humanos, o sentido de vulnerabilidade é correntemente utilizado em referência a indivíduos, grupos ou parcela da população que necessitam de especial proteção ou de políticas públicas destinadas a elevação do patamar de seus direitos e garantias, envolvendo uma grande diversidade de questões, tais como o combate à pobreza, garantias especiais de saúde, educação e proteção das crianças e adolescentes. Assim, o tratamento jurídico da vulnerabilidade opera-se no reconhecimento de direitos e garantias, bem como a promoção de políticas públicas⁴⁴ voltadas a equilibrar desníveis de suscetibilidades aos riscos⁴⁵ expostos.

No exercício pela busca de definição de vulnerabilidade, é possível estabelecer critérios analíticos para sua mensuração e fixação de marcadores objetivos e índices de vulnerabilidade. Contudo, verificou-se que não há uma uniformidade em sua compreensão, dependente muito mais do viés empregado na sua definição, onde é possível variar os critérios para o alcance da ideia de vulnerabilidade.

De outra monta, há outra definição de vulnerabilidade que parte de uma perspectiva diversa e para além de fatores externos provenientes de aspectos políticos, econômicos ou que extrapolem a singular condição do indivíduo por fatores sociais.

Nesse sentido, a vulnerabilidade seria uma característica inerente do próprio ser humano. A partir desta perspectiva todos os seres humanos são vulneráveis em variados graus, os quais vão depender de sua capacidade de resistência diante das adversidades enfrentadas⁴⁶.

Tal conceito estabelece uma relação direta entre eventos ou condições adversas, das mais diversas fontes ou origens com a capacidade de resistência do ser humano e os meios disponíveis para equilibrar esta relação.

as crianças, os adolescentes, os idosos, os trabalhadores, os consumidores, as pessoas com deficiência, os absolutamente e relativamente incapazes, os silvícolas, reconhecendo--se que 'as diferenças existentes entre elas e a sociedade envolvente chegam a transformar--se em desigualdade'. O estado ou situação de vulnerável contraria valores fundamentais do direito civil, como a liberdade (autonomia) e a igualdade (material), verificando -se em situações de fato típicas, como nas relações de trabalho (assédio moral, sexual, humilhação, coação) na relação de consumo, no contrato de locação, nos contratos de adesão, no reconhecimento de sociedade de fato, na situação do menor nas relações de família e na sociedade em geral etc. Em matéria de responsabilidade civil, a vulnerabilidade pode implicar dano moral."

⁴⁴ CANOTILHO, M. A vulnerabilidade como conceito jurídico-constitucional: (Vulnerability as a constitutional concept). **Oñati Socio-Legal Series**, v. 12, n. 1, p. 138–163, 1 fev. 2022, p. 154.

⁴⁵ MENDES, J. M. **Sociologia do risco: uma breve introdução e algumas lições**. 1. ed. [S. l.]: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015, p. 28-33.

⁴⁶ BELTRÃO, Jane Felipe; BRITO FILHO, Jose Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar, *et al.* (Coord.). **Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables**. Red de Derechos Humanos y Educación Superior Coordinadores. 2014, p. 13.

A ideia de vulnerabilidade é o resultado de um fator operativo entre as adversidades e a capacidade de resistência do indivíduo e, por conseguinte, este conceito é relacionado aos fatores de proteção de direitos.

Nem todos os seres humanos possuem a mesma capacidade de resistência às adversidades ou violações, assim a noção de vulnerabilidade está associada diretamente com o preceito de igualdade⁴⁷.

Em matéria de Direitos Humanos a noção de vulnerabilidade e igualdade precisam ser entendidas de forma muito próxima.

São vulneráveis os indivíduos que possuem uma menor capacidade de resistência a violações de direitos básicos em comparação a outros indivíduos. Esta redução de capacidade, também deverá ser associada a uma condição que possa identificar este indivíduo a um grupo, que geralmente se encontra em uma conjuntura de desigualdade material em relação a um outro grupo majoritário⁴⁸.

Então tais grupos podem ser classificados de diversas formas, a depender dos fatores que impõem essa desigualdade material. O estudo identificou fatores de gênero a exemplo das mulheres; a orientação ou identidade sexual no caso da população LGBTQIA+, aspectos geracionais a exemplo das crianças e adolescentes, bem como pessoas idosas, com deficiência; ou pessoas que pertençam a etnias ou povos minoritários em relação a grupos populacionais majoritários, a exemplo dos povos indígenas e afrodescendentes⁴⁹.

Os povos tradicionais possuem uma cosmovisão, organização e elementos culturais que podem redundar em uma exclusão em face da parcela majoritária da população. Esta condição pode levar a violações de direitos estabelecidas na normativa interna e internacional⁵⁰.

Para a delimitação de estudo realizado na presente pesquisa, todos os critérios de definição de vulnerabilidade são válidos, contudo, optou-se por adotar o conceito de que é inerente a todo o ser humano, com especial destaque aos povos indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais que habitam a parcela da Região Amazônica destacada na introdução, sem excluir outros grupos que podem ser afetados por eventos decorrentes de grandes empreendimentos, associado ao nível de proteção desta população.

⁴⁷ *op. cit.*, p. 13-14.

⁴⁸ *op. cit.*, p. 14-15.

⁴⁹ *op. cit.*, p.13-25.

⁵⁰ *op. cit.*, p. 15.

Impende-se destacar, que as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica são as maiores prejudicadas diante de riscos ambientais inatos a projetos extrativistas ou de infraestrutura realizados em territórios habitados por esta população. Sem olvidar da questão de interseccionalidade da questão de gênero e raça⁵¹.

Cabe acrescentar quanto a vulnerabilidade social não é reflexo apenas da própria sujeição da população dos impactos diretos das atividades destes empreendimentos, de forma indireta sofre diante da pretensa ideia de que as compensações financeiras advindas dos processos de exploração econômica de territórios a exemplo da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM)⁵² nem sempre se tornam efetivas para essas comunidades⁵³.

Ainda inserido neste contexto amazônico, identifica-se os grupos de agentes estatais responsáveis pela garantia de direitos onde se inserem os órgãos de justiça, incluindo o MP e outros órgãos de controle, bem como as tipologias de direitos que se apresentam em evidência nesta relação ou eventualmente objeto de violações.

2.2.1 Identificando grupos

A Região Amazônica é um espaço que historicamente é ocupado por uma população constituída por povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais⁵⁴.

Impende-se destacar que o objetivo da dissertação não é realizar um estudo aprofundado acerca das características socioculturais, suas dinâmicas sociais e políticas desta população, mas identificar uma parcela da população que habita a

⁵¹ TRENNEPOHL, Natascha; TRENNEPOHL, Terence. **ESG e Compliance**: interfaces, desafios e oportunidades. 1. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 287.

⁵² Acerca da CFEM vide: JUSTIÇA NOS TRILHOS. **Manobras Fiscais e Mineração o Que Fica para as Comunidades?** 2022, p. 35-36. “Conforme estipula a Constituição Federal de 1988, os recursos minerais são bens que pertencem à União. Para explorá-los, as empresas mineradoras precisam pagar uma compensação, chamada Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM). A CFEM não deve ser confundida com imposto, pois é uma compensação pelo uso de um patrimônio que pertence à sociedade, é esgotável e não renovável. A CFEM se assemelha aos royalties do petróleo.

A responsabilidade pela arrecadação da CFEM é da Agência Nacional de Mineração (ANM), órgão regulador federal. A alíquota da CFEM varia conforme o tipo de minério explorado, variando de 3,5%, no minério de ferro, a 1%, no caso de rochas e areias. Nas operações de venda, incide sobre o faturamento líquido, deduzindo-se tributos e as despesas com transporte e seguros desde a alteração da Lei 13.540/2017 (Brasil, 2017)”.

⁵³ JUSTIÇA NOS TRILHOS. *op. cit.*, p. 41-42.

⁵⁴ SILVA, J. B da.; SIMONIAN, L. T. L. População tradicional, Reservas Extrativistas e racionalidade estatal na Amazônia brasileira. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 33, 27 abr. 2015, p. 165-167.

Região Amazônica particularmente vulnerável aos impactos advindos de atividades desenvolvidas por grandes empreendimentos.

Esta população, considerando suas características culturais, modos de vida e relações com a natureza, apresenta configuração distinta de grupos dominantes no país e perante os grandes interesses econômicos, bem como representa uma parcela numericamente menor em relação a toda a população, portanto, pode ser considerada como vulnerável.⁵⁵ Ademais, esta população é a mais impactada em decorrência dos conflitos sociais advindos de conflitos socioambientais⁵⁶.

Dessa forma, os grandes projetos, sejam de extração, exploração e de infraestrutura impactam terras e territórios que são historicamente ocupados por povos tradicionais e comunidades indígenas.

Esses impactos acabam por modificar além da configuração de espaços e negativamente na qualidade e modo de vida desta população, apresentam reflexos jurídicos tanto no plano interno dos Estados, como no âmbito internacional.

Conforme o relatório acerca da situação dos Direitos Humanos no Brasil, no tocante à situação de Povos Indígenas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) identificou o cenário de controvérsia para a construção do Complexo Hidrelétrico de Belo Monte, na Amazônia brasileira.

Conforme o mencionado relatório, o empreendimento foi objeto de 20 processos de Ação Civil Pública (ACP) propostas pelo Ministério Público Federal (MPF) desde o ano de 2001, dentre as razões das medidas judiciais adotadas seria a suposta ausência de consentimento livre, prévio e informado.

O documento, também, identificou outros projetos de potencial impacto em população vulnerável, tais como o projeto na bacia do rio Teles Pires que possui seis Usinas Hidrelétricas (UHEs) planejadas, dentre elas quatro estariam em etapa de construção.

Além do que, em outras localidades como na bacia do Tapajós, o projeto de 43 UHEs e 80 Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs), com a possibilidade de afetar aproximadamente um milhão de pessoas dentre elas 10 nações de aldeias nativas, 25 projetos de assentamentos e cerca de 600 pescadores tradicionais.

Ainda no mencionado relatório, a CIDH reafirma o entendimento da Corte

⁵⁵ CARVALHO, D. G. de. Multiculturalismo e proteção jurídico-industrial da sabedoria detida pelas populações tradicionais na Amazônia. **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**, v. 5, n. 2, p. 49, 20 dez. 2019.

⁵⁶ FIGUEIREDO, Eugênia Bridget Gadelha; SAWAIA, Bader Burihan. Comunidades tradicionais e conflitos socioambientais: e a psicologia com isso?. **Rev. psicol. polít.** São Paulo, v. 20, n. 49, p. 554, dez. 2020.

Interamericana de Direitos Humanos quanto a necessidade do Estado assegurar o consentimento prévio, livre e informado, de forma a atender os costumes e tradições em casos de empreendimentos com impacto no território⁵⁷.

O mencionado relatório identifica a presença de populações tradicionais, sejam Povos Indígenas ou Quilombolas, que vivem nesses territórios e mostra o quanto esta população é afetada por grandes empreendimentos extrativistas e de infraestrutura.

Então a relação entre o conjunto da população que habita esse território e impactos decorrentes de grandes empreendimentos representam um alto nível de complexidade para a atuação do MP em seus diversos ramos, tendo em vista a peculiaridade da matéria afeta à atribuição destas instituições, seja no plano federal ou estadual.

Em se tratando de questões envolvendo Povos Indígenas há diferenças quanto aos órgãos do MP com atribuições para atuar em procedimentos nos quais indivíduos ou a coletividades desta população são interessados. Logo, quando envolver matéria de direitos coletivos afetas a esses povos será de atribuição do MPF, enquanto em se tratando de interesses individuais a atribuição será do MP estadual⁵⁸.

Esta matéria já foi objeto de Nota Técnica nº 01/2022 emitida pelo Centro de Apoio Operacional de Direitos Humanos (CAODH) do Ministério Público do Estado do Pará, órgão auxiliar do MP paraense ligado à Procuradoria-Geral de Justiça, responsável em fornecer apoio operacional, diretrizes de atuação e suporte técnico aos órgãos de execução da instituição⁵⁹.

Na referida nota técnica, se estabelecem balizas para a distinção acerca da área de atuação entre o MP estadual e o MPF quanto a direitos dos Povos Indígenas. Para tanto, a fixação da atribuição do MPF, se faz necessário que o tema seja afeto aos direitos coletivos garantidos aos povos indígenas.

Por seu turno a atribuição do MPE incidirá sobre a defesa dos direitos individuais da pessoa indígena, independentemente de sua etnia ou origem, salvaguardando seu direito de identidade cultural, para tanto poderá utilizar os instrumentos jurídicos existentes tanto na normativa nacional contida na Constituição Federal ou internacional como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

⁵⁷ Inter-American Commission on Human Rights. Situação dos direitos humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021, p. 35.

⁵⁸ Nota técnica nº 01/2022 CAODH/MPE/PA.

⁵⁹ Os Centros de Apoio Operacional atuam com fundamento no artigo 62 da Lei Complementar do Estado do Pará nº 057, de 06 de julho de 2006 e Resolução nº 002/2012-CPJ.

Impende-se frisar a relevância na atuação conjunta do Ministério Público Federal e Estadual na defesa dos direitos dos Povos Indígenas, não obstante a CF estipule de forma expressa em seu art.109, inc. XI a competência da Justiça Federal para processar e julgar litígios sobre direitos indígenas, por outro lado cabe aos Ministérios Públicos Estaduais a efetividade dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, CF/1988), assim como dos direitos coletivos e difusos (art.129, inc. III, CF/1988), por consequência, será responsável pelos casos em que o interesse individual de um indígena seja o cerne de concreta ou potencial violação de direitos.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) já se manifestou na Resolução nº 230/2021 acerca da necessidade de atuação conjunta entre os diversos ramos do MP quanto a defesa de Direitos de Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, afirmando a atribuição de todos seus ramos em tal temática, conforme o disposto no art. 9º do mencionado documento normativo.

A complexidade envolvendo tanto a organização quanto às normas relativas aos procedimentos do MP, associado à diversidade étnica e cultural da região, por si só é um desafio para definir qual ramo da instituição deverá atuar em casos envolvendo Povos Indígenas, o que pode gerar conflitos de atribuições entre seus diversos órgãos⁶⁰.

Ao lado disso, o estudo identifica a presença de agentes que não pertencem à estrutura estatal e com grande influência no mercado, incluídas as companhias de capital transnacional, os quais serão definidos na pesquisa como atores não estatais, responsáveis pela realização de grandes empreendimentos econômicos, sejam extrativistas ou de infraestrutura, que agem no âmbito nacional ou internacional e sua atuação na área econômica acabam por afetar e influenciar a realidade dos territórios e a vida dos povos que lá tradicionalmente habitam⁶¹.

Esta realidade a qual se identifica a presença e relação nos territórios entre populações tradicionais, atores não estatais, tais como empresas transnacionais, a atuação do capital internacional traduzido em grandes empreendimentos típicos do estágio de globalização da economia, a tensão entre os interesses econômicos de um lado e de outro os direitos sociais, ambientais e culturais da população que se

⁶⁰ Quanto ao conflito de atribuições entre ramos do MP e seu reflexo na temática envolvendo grupos vulneráveis será abordado no item 3.1.1 Normativa dos procedimentos no âmbito do Ministério Público.

⁶¹ GARCEZ, G. S.; FREITAS, G. P. de. Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do direito internacional. **Scientia Iuris**, v. 19, n. 2, 2015, p. 226.

encontra em situação de vulnerabilidade, o que acentua o debate quanto a exigência de uma maior governança global quanto a atuação de atores não estatais⁶².

Sob uma perspectiva do direito comparado, o estudo identificou no Direito canadense, em especial enquanto diretriz de atuação do órgão com função análoga ao MP, que os povos indígenas são considerados como grupos vulneráveis, devido suas particularidades culturais e posição minoritária em relação a todo o conjunto da população; devendo ser observados os aspectos sistêmicos e as particularidades de integrantes desta população quando indivíduos estão envolvidos em questões jurídicas, inclusive criminais⁶³.

Para efeito de identificação do conjunto de atores inseridos neste contexto amazônico, impende-se destacar a relevância e impacto das atividades desenvolvidas por agentes internos, com a responsabilidade de fiscalizar e controlar atividades dos grandes empreendimentos e seus reflexos nos Direitos Humanos, especialmente neste caso do Ministério Público. Assim, a atividade do MP, enquanto órgão interno⁶⁴ dos Estados, seja no campo extrajudicial ou judicial, acabam por refletir no âmbito doméstico, bem como no campo internacional.

2.2.2 Identificando direitos

Da bibliografia estudada, identificou-se que a atividade desenvolvida por grandes empreendimentos na Região Amazônica pode afetar os conjuntos de direitos tanto civis e políticos como sociais, econômicos e culturais, sendo assim o direito à vida, integridade e saúde, dentre outros, que são potencialmente afetados em decorrência da atividade de grandes empreendimentos, notadamente por parte de empresas mineradoras⁶⁵.

O direito de propriedade é objeto de discussão em atividades extrativistas, posto que o artigo 20, IX da CF estabelece que o subsolo pertence à União e o artigo 225 e §2º da CF/88 estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum sendo que o responsável pela exploração de recursos minerais tem a obrigação de recuperar o meio ambiente danificado. Nesse caso, em muitos aspectos, as populações tradicionais acabam sendo afetadas em seu direito à terra

⁶² *Ibidem*, p. 224-228.

⁶³ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020, p. 483.

⁶⁴ ENGSTROM, Par; LOW, Peter. Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. *In*: ENGSTROM, Par (Org.). **The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance**. Palgrave Macmillan, 2019, p. 46-47.

⁶⁵ MATHIS, Adriana de Azevedo *et al. op. cit.*, p. 239-274.

historicamente ocupadas em decorrência da atividade de grandes empreendimentos⁶⁶.

O direito ao meio ambiente propriamente dito deve ser assegurado diante em caso de atividade exploradora de minérios ou de infraestrutura, posto que o art. 225 da CF/88 o assegura meio ambiente equilibrado como um direito constitucional fundamental⁶⁷.

⁶⁶ MATHIS, *op. cit.*, p. 234-249.

⁶⁷ SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Interesses difusos em espécie: direito ambiental, direito do consumidor e probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 31.

3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS NA AMAZÔNIA

O Ministério Público é uma instituição que, em sua história e atual posição constitucional, adquiriu fundamental papel na defesa das instituições democráticas, na garantia de direitos e essencial à promoção da justiça.

Com esses atributos, a instituição vem se afirmando no papel de garantia de direitos e com protagonismo em diversos campos de atuação desde a defesa de direitos civis e políticos, sociais e ambientais.

Esta dinâmica do MP acompanha os desafios e exigências da sociedade que no passado se caracterizava como uma instituição voltada à questão da persecução penal, passando a incorporar outras atribuições, seja no campo cível para a tutela de pessoas vulneráveis e, passando a receber a missão constitucional ampla, para defesa de interesses sociais e individuais indisponíveis, de interesses difusos e coletivos (arts. 127 e 129, III)⁶⁸.

Com o avanço e a complexidade das relações sociais atuais, especialmente caracterizada pela globalização, que por sua vez é configurada pelo alcance global do poder econômico, extrema velocidade de suas relações e influência do capital nas decisões políticas⁶⁹.

Neste mundo globalizado, onde a produção industrial impõe a busca de matéria prima em países periféricos aos centros industrializados, realizada por países detentores de fortes mecanismos de produção, transferindo-lhes os riscos e impactos destas atividades.

Nesse contexto, se situa a Região Amazônica, rica em minérios e recursos naturais e hospedeira de diversos empreendimentos, inclusive de origem estrangeira, com potencial risco de impacto socioambiental, bem como a existência de população vulnerável a esses impactos, notadamente povos indígenas e populações tradicionais.

Diante deste cenário, inevitáveis são as questões conflituosas e atualmente está situado o Ministério Público, onde nos termos do artigo 127 da Constituição Federal⁷⁰ é a instituição defensora da ordem jurídica, incluindo aqui a normativa interna e internacional abrangendo a matéria de Direitos Humanos.

⁶⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro, **Manual do promotor de justiça**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1991, p. 11-12.

⁶⁹ SILVESTRE FILHO, Oscar. **Globalização e Direito Humano Ambiental**. São Paulo: EDUC, 2021, p. 12.

⁷⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Conforme o relatório acerca da situação dos Direitos Humanos no Brasil de 2012 elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁷¹, órgão componente do Sistema Internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Ministério Público no Brasil tem um papel estratégico e essencial na fiscalização quanto ao atendimento aos princípios e normas de Direitos Humanos, diante de numerosas e graves violações de direitos.

Assim, o MP é um importante ator interno cuja atividade pode fomentar a implementação normas internacionais de proteção aos Direitos Humanos, notadamente no contexto amazônico diante da grande complexidade envolvida na relação entre grandes empreendimentos, impactos socioambientais e populações vulneráveis.

A atuação do MP se desenvolve tanto no campo judicial quanto no extrajudicial, sendo que este último impõe-se fazer maior destaque devido a ampla possibilidade de instrumentos dispostos para sua atuação e o alinhamento com a busca da resolutividade dos conflitos sociais apresentados no dia a dia de sua atividade.

Na seara da atividade extrajudicial, o MP dispõe de instrumentos de investigação e apuração, bem como de acompanhamento de políticas públicas e de atividades com potencial violação de direitos, reafirmando assim seu papel de órgão de controle e fiscalização no atendimento aos padrões normativos nacionais e internacionais quanto à observância da conformidade de atividades de risco a estes balizamentos normativos.

Neste ponto, o MP se afirma cada vez mais como um órgão de fiscalização e de controle não só de políticas públicas, mas, também, quanto à conformidade das atividades das empresas com potencial risco de violações de direitos socioambientais de populações vulneráveis.

Não é novo o papel do MP, na visão de Tomazini e Leonardo⁷², como órgão de *accountability* horizontal, o que já ocorre na sua função prevista no artigo 66 do Código Civil brasileiro quanto ao velamento das fundações privadas, onde defender os interesses da sociedade, quando fiscaliza e controla a atividade finalística das entidades do Terceiro Setor, consubstanciadas nas fundações privadas.

Em afirmação a esta característica de órgão de controle e fiscalização do MP

⁷¹ Inter-American Commission on Human Rights. Situação dos direitos humanos no Brasil: Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021, p. 156.

⁷² TOMAZINI, V. F.; LEONARDO, V. S. A atuação do Ministério Público por meio da auditoria nas fundações: da conformidade dos procedimentos de controle à proteção do patrimônio. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, p. 19, 30 nov. 2018, p. 133.

no exercício de monitoramento quanto a efetividade das políticas públicas⁷³ e promoção de Direitos Humanos, para tanto lhe é conferido instrumental extrajudicial para garantir os interesses sociais e indisponíveis da coletividade.

No plano normativo internacional, o MP é situado como um ator interno⁷⁴ na implementação de parâmetros internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Não obstante ser uma instituição que já recebe grande parte de outras demandas decorrentes de conflitos sociais, o que pode afetar negativamente sua eficiência na promoção de tais direitos previstos em normas internacionais.

Assim, o MP conforme o exercício de suas atividades legais e constitucionais, por ser um órgão responsável pela garantia da ordem jurídica, o que inclui o plano internacional, a instituição se consolida cada vez mais como um órgão de *accountability* quanto à conformidade no atendimento das atividades relacionadas a grandes empreendimentos desenvolvidas por atores estatais e não estatais para a observância dos parâmetros normativos nacionais e internacionais.

Com o mencionado perfil de atuação do MP, do estudo realizado, identificou-se que o MP possui instrumentos e mecanismos para atuação em diversos campos, seja no enfrentamento à corrupção, entidades de interesse social, saúde, educação ambiental.

Denota-se, por exemplo, que a análise por parte do MP de programas de integridade já é um elemento antecedente⁷⁵ a fiscalização para o enfrentamento à corrupção empresarial e estatal, tendo em vista que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) estabelece como balizas para a imposição de sanções administrativas, quando a empresa deixa de criar mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, canais de comunicações de irregularidades e de códigos de ética e de conduta no âmbito do ente não estatal.

Contudo, quanto ao acompanhamento da conformidade das atividades econômicas de entes não estatais em grandes empreendimentos há uma lacuna normativa vinculativa, especialmente quanto à proteção de Direitos Humanos de populações sujeitas aos impactos destas atividades.

⁷³ NASCIMENTO, J. A. do; MARQUES, L. R. A efetivação do direito à educação de qualidade como ação do Ministério Público de Pernambuco. **Educação e Pesquisa**, v. 47, 13 set. 2021, p. 3.

⁷⁴ ENGSTROM, Par; LOW, Peter. Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. In: ENGSTROM, Par (Org). **The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance**. Palgrave Macmillan, p. 46-47, 2019.

⁷⁵ PITANGA, Janaína Iracema. A compreensão sobre programas de compliance pelo Ministério Público como critério antecedente à fiscalização. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXIII, n. 40, p. 219-230, jul./dez. 2020.

3.1 Ministério Público e órgãos de controle da Amazônia

A implementação de uma política pública e proteção a direitos socioambientais está sujeita a atuação de diversos atores, sejam estatais ou atores não estatais⁷⁶, nesta categoria se incluem, organizações da sociedade civil, partidos políticos, meios de comunicação e companhias.

De certo que os entes estatais assumem um protagonismo na criação e implementação de políticas públicas. De outra monta, a participação do setor privado e da sociedade veio posteriormente de modo progressivo, no contexto da crescente conscientização ambiental.

O Poder Público atua de diversas formas na proteção de direitos socioambientais seja de forma preventiva quando se utiliza do instrumento do licenciamento ou repressiva ao lançar mão de sanções administrativas em casos de violações de direitos, quando intervém na propriedade impondo restrições ao domínio privado em benefício do interesse público ambiental no caso da desapropriação e do tombamento, na atividade de fomento e políticas públicas na realização de direitos tais como o de saneamento básico, recursos hídricos ou política de resíduos sólidos⁷⁷.

Dentre as atividades estatais, há a fiscalização de atividades empresariais em sua relação com o Estado e sociedade quanto à conformidade com as normas relacionadas ao respectivo setor econômico, patrimônio público e direitos socioambientais, que são exercidos por diversos órgãos a exemplo do IBAMA; Secretarias Estaduais e Municipais do Meio Ambiente, com responsabilidade no licenciamento; Departamento Nacional de Prospeção e Minério (DNPM) responsável pelo controle, fiscalização e autorização da lavra; Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) responsável pela normatização do licenciamento ambiental que reflete na autorização de lavra; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão federal responsável por realizar a reforma agrária; o Ministério de Minas e Energia (MME) que outorga a concessão de lavra e julga os recursos oriundos dos processos minerários iniciados no DNPM; e os Tribunais de Contas tanto da União quanto dos Estados na fiscalização do emprego de recursos públicos⁷⁸.

⁷⁶ PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. Capítulo X. Entes públicos regulatórios *In*: HOHARA, Irene Patrícia Diom; ALMEIDA, Luiz Eduardo de (Coord.). **Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental** v. 6. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021, p. RB-10.1.

⁷⁷ PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; RODRIGUES, Rodrigo Bordalo. *op. cit.*, p. RB-10.1.

⁷⁸ MATHIS, Adriana de Azevedo. *et al. op. cit.*, p. 328-333.

Neste contexto, se encontra o MP como órgão de garantia de direitos, o qual exerce um papel tanto de fiscalizador de atividades com potencial risco de violações de direitos, como na busca de responsabilização por eventuais desvios.

Assim o MP passa a exercer uma função de controle de atividades de grandes empreendimentos com potencial risco às populações vulneráveis, em especial na Região Amazônica com a presença de povos tradicionais que acabam por ser impactados em seu modo de vida em decorrência de tais projetos sejam minerários ou de infraestrutura.

Contudo, o MP possui uma característica que o diferem de todas as demais as instituições de controle, posto que exerce suas atividades sob o prisma do princípio da obrigatoriedade⁷⁹.

O postulado da obrigatoriedade está ligado ao próprio desenho constitucional conforme previsto no artigo 127 da CF/88 e legal estabelecido no art. 5º §§ 1º e 3º e artigo 15 da Lei nº 7.347/1985 que trata da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil, onde impõe ao MP o dever⁸⁰ em adotar medidas judiciais ou extrajudiciais a fim de evitar ou buscar a reparação de violações de direitos, no caso pertinente ao presente estudo, especialmente envolvendo a atividade de grandes empreendimentos.

Com efeito, diante de potenciais violações de direitos humanos não é permitido ao MP deixar de agir seja no campo judicial ou extrajudicial. Sendo, portanto, a luz de tal princípio, obrigatória a atuação da instituição.

Desta forma, o MP é investido de características que o diferenciam dos demais órgãos de controle, tais como autonomia administrativa, financeira, independência técnica e especialmente suas atividades pautadas pelo princípio da obrigatoriedade que por si só pode ser considerado uma garantia constitucional fundamental⁸¹.

Logo, sob a diretriz de atuação pautada no princípio da obrigatoriedade o MP a qual é conferida uma série de instrumentos judiciais e extrajudiciais, normativamente estruturados tanto no quadro constitucional e legal, quanto às normas no âmbito interno do MP.

3.2 A atuação extrajudicial do Ministério Público e as perspectivas de proteção de direitos na Amazonia

⁷⁹ SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade: ação civil pública, ação penal pública**. São Paulo: Método, 2007, p. 197-205.

⁸⁰ SOUZA, Motaui Ciocchetti de. *op. cit.*, p. 198.

⁸¹ SOUZA, Motaui Ciocchetti de. *op. cit.*, p. 194

O Ministério Público, como uma instituição essencial e permanente do Estado, com a missão constitucional de defender a ordem jurídica⁸², os interesses sociais e individuais indisponíveis, ganhou contornos de uma instituição de garantias de direitos⁸³, seja sob a perspectiva dos Direitos Fundamentais e dos Direitos Humanos⁸⁴. Como tal, a Constituição Federal do Brasil de 1988 conferiu a esta instituição uma série de instrumentos jurídicos essenciais à realização dessa incumbência constitucional para a proteção de tais direitos.

Cumprida nesta etapa do estudo, situar o Ministério Público como um órgão de defesa de direitos, funcionando como verdadeira instituição de garantia constitucional. Seus instrumentos jurídicos destinados à sua atuação são desenhados na Constituição Federal e normativa a fim e podem ser judiciais ou extrajudiciais.

No pertinente ao instrumental de atuação do Ministério Público serão analisados com maior ênfase os procedimentos e mecanismos extrajudiciais na promoção e defesa de direitos, especialmente no contexto amazônico, com toda sua peculiaridade e complexidades.

Sustenta-se aqui que o Ministério Público é um órgão de garantia de direitos⁸⁵ o qual, conforme a própria normatividade constitucional lhe é atribuído a defesa da ordem jurídica, a qual está consubstanciada no Bloco de Constitucionalidade⁸⁶, ou seja, na pluralidade de direitos reconhecidos no plano nacional e internacional, especialmente os Direitos Humanos.

Neste viés, compreende-se no presente estudo, que o Ministério Público é um

⁸² TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 537.

⁸³ O Ministério Público enquanto instituição de garantias, para maior aprofundamento acerca do tema vide ZANETI JR, Hermes, Cpc/2015: O Ministério Público como Instituição de Garantia e as Normas Fundamentais Processuais. *In: Conselho Nacional do Ministério Público Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público*, v. 2/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, onde nas páginas 111-112 afirma “Por sua específica matriz constitucional, o Ministério Público brasileiro é uma instituição independente, autônoma e especializada de garantia dos direitos fundamentais, com a função de controlar os poderes do mercado (privados) e do Estado (públicos), sempre e quando estes ultrapassarem a barreira dos limites (direitos de liberdade, proibição de excesso, margem do não decidível que) e vínculos (direitos sociais, proibição de proteção deficiente ou insuficiente, margem do não decidível que não).” Ainda o MP como instituição de garantias para a proteção dos Direitos Humanos, vide: SANTORO, Antonio E. R.; CYRILLO, Carolina. As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1271-1300, set./dez. 2020.

⁸⁴ Conforme o estudo realizado (Capítulo 1) a dissertação parte de uma perspectiva de que existem diferenças na conceituação das respectivas classes de direitos, com reflexos práticos em sua concretização, não obstante haver pontos de intersecção entre ambos os conjuntos.

⁸⁵ SANTORO; CYRILLO, *op. cit.*, p. 1277.

⁸⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 157.

órgão de garantia de Direitos Humanos. E para a realização de tal incumbência, conforme estabelecido na Constituição Federal, que inaugurou este novo perfil institucional, foram conferidos instrumentos jurídicos a serem manejados tanto no campo do Poder Judiciário ou externo a esta, como na esfera administrativa, denominados aqui como extrajudiciais.

Quanto a tais instrumentos de atuação, notadamente aos extrajudiciais, estes podem ser previstos tanto de forma típica no texto constitucional e normativa infraconstitucional, tais como o inquérito civil, procedimentos extrajudiciais, recomendações e etc., ou de outro viés, conforme o estabelecido na parte final do artigo 129, II, da CF, onde confere o poder de promover medidas necessárias para garantia do respeito aos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, o que se denominou aqui de meios atípicos⁸⁷, tais como reuniões, atendimentos, palestras, atividades de grupos de trabalho e outras formas de conscientização, informação, articulação com setores de interesse da sociedade para a garantia de tais direitos.

Importante destacar neste último aspecto referente à atuação do Ministério Público, onde o próprio texto normativo constitucional utiliza a expressão “zelar” por tais direitos. Este verbo tem como significado importante em conferir sentido ao papel da instituição, para além de sua atuação judicial, e como um órgão de garantia de direitos, o qual exerce a fiscalização quanto ao atendimento de tais direitos e realize outras formas de resolução de conflitos e efetivação de direitos⁸⁸; o poder-dever de velar, observar, proteger, tomar conta com atenção destes direitos, e exigir por todos os meios instrumentais conferidos por este órgão, a conformidade de atores públicos e privados em suas atividades quanto ao respeito aos interesse público e em prol da coletividade, conforme assegurados na Constituição⁸⁹.

Destaca-se aqui e com fundamento no art. 129, III da CF a característica do Ministério Público como um órgão de controle e acompanhamento quanto à observância do interesse público nos mais diversos campos das atividades públicas e privadas, que porventura venham a afetar os direitos de indivíduos e a coletividade, para qual é missão constitucional desta instituição zelar.

Sob tal fundamento, aproxima e muito o Ministério Público como, além de uma

⁸⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 104-105.

⁸⁸ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 43.

⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Grupo GEN, 2022. *E-book*.

instituição de garantias, uma instituição de controle de atividades públicas e privadas que afetam sensivelmente os direitos da coletividade e destaca-se aqui a proteção de Direitos Humanos.

Neste contexto, serão analisados os instrumentos e mecanismos conferidos ao Ministério Público sob o prisma normativo para o cumprimento de seus objetivos constitucionais, especialmente sob a ótica da proteção de Direitos Humanos, a defesa de grupos vulneráveis e especialmente na Região Amazônica com suas peculiaridades e complexidades.

Assim, serão analisados os procedimentos extrajudiciais manejados pelo Ministério Público e o impacto na efetividade dos Direitos Humanos sob uma perspectiva de seu real reflexo na Região Amazônica.

3.2.1 Normativa dos procedimentos no âmbito do Ministério Público

O Ministério Público brasileiro, conforme sua nova configuração na Constituição brasileira de 1988, marco da redemocratização, ganhou atribuições fundamentais à manutenção do Estado democrático, defesa da ordem jurídica e afirmou a característica de uma instituição de garantia de direitos⁹⁰.

Diversas foram as atribuições conferidas, para além das já tradicionais atividades voltadas a promover a responsabilização criminal e civil de atos contrários ao Direito, a partir do novo marco constitucional, o Ministério Público passa a exercer outras atividades, tais como fiscalizar o patrimônio público e políticas públicas de interesse social e coletivo, como, meio ambiente, saúde, educação, infância, pessoas vulneráveis (indígenas, mulheres em situação de violência, etc.)⁹¹.

Com a nova missão constitucional, somada a complexidade da realidade contemporânea da sociedade global e regional⁹², se apresenta uma gama enorme de desafios: de um lado, deficiência dos órgãos do Estado responsáveis pela fiscalização externa e interna da atividade pública e, de outro, extrema burocracia e insuficiência

⁹⁰ Cf. SANTORO; CYRILLO, *op. cit.*, p. 1277.

⁹¹ MAZZILLI, *op. cit.*, p. 12.

⁹² SILVESTRE FILHO, Oscar. **Globalização e Direito Humano Ambiental**. São Paulo: EDUC, 2021, p. 70-82.

de meios legais processuais⁹³, o que resulta em uma difícil ou tardia providência é um desafio a efetivação do ativismo extrajudicial⁹⁴.

De certo que para a realização da missão constitucional, foram conferidos ao MP diversos instrumentos jurídicos para a execução de sua atuação com naturezas jurídicas distintas, tanto judiciais quanto extrajudiciais. Assim, analisar-se-á o complexo normativo dos procedimentos extrajudiciais de sua atuação, desde a norma fundamental constitucional, a legislação e outros instrumentos regulamentares, o fluxo referente ao desenvolvimento de tais procedimentos e em que medida sob o aspecto normativo a temática dos Direitos Humanos e a proteção de populações vulneráveis vem sendo contemplada.

Diante deste cenário institucional e normativo, a despeito dos instrumentos formais conferidos pela própria Constituição Federal de 1988 em seu artigo 129 ao Ministério Público para sua atuação, bem como o caráter de informalidade⁹⁵ que deveria imperar quanto característica de seus procedimentos, atualmente há um arcabouço normativo complexo para normatizar a maioria dos aspectos de atuação da instituição.

Ao receber uma peça de informação, o Ministério Público brasileiro deve iniciar um procedimento interno de apuração, a partir de uma notícia de fato, que, nos termos do artigo 3º da Resolução nº 174/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), inicialmente tem um prazo de 30 (trinta) para ser concluída, podendo no máximo ser prorrogada por mais 90 (noventa) dias, pois envolve informações de outros órgãos públicos. Devido ser procedimento burocrático não viável para obtenção da informação necessária e segura para a elucidação dos fatos, resulta, muitas vezes, na instauração de procedimentos preparatórios e inquéritos civis, que, conforme orienta o artigo 9º da Resolução nº 23/2007 do CNMP, devem ser encerrados a princípio em 01 (um) ano e no máximo 03 (três) anos, fixados pelo artigo 23 da Resolução nº 007/2019 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público

⁹³ VIEGAS, R. R.; BERLATTO, F.; MONGELÓS, S. A. A.; LIMA, D. D. de. O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica. **Direito Público**, v. 19, n. 101, 29 abr. 2022, p. 431-432.

⁹⁴ No presente trabalho, a expressão ativismo extrajudicial do Ministério Público será utilizada para se referir às características das atividades desenvolvidas pela instituição no campo extrajudicial, seja utilizando dos procedimentos e instrumentos típicos ou atípicos de atuação como protagonista de ações que buscam promover reflexos sociais. Tal expressão foi utilizada em GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. Dilemas, **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 289-317, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-27922021000100289&lng=en&nrm=iso.

⁹⁵ SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Ação civil pública e inquérito civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 200.

do Estado do Pará. Tais procedimentos, também com prazos rígidos e formalismo comparado ao processo judicial propriamente dito, para a colheita de depoimentos, perícias, findam, em algumas situações, em procedimentos inconclusivos ou que não permite verdadeira responsabilização de indivíduos e empresas.

Atualmente, a cada passo de um procedimento extrajudicial impõe-se a realização de registro de controle, confecção de portarias, despachos de prorrogação, comunicação interna a órgãos de controle e registro de atividade, publicidade, comunicação pessoal de partes interessadas e etc.

Em alguns casos, a realização de análise técnica por órgão de apoio técnico, depende de resposta de órgãos externos, que, por sua vez, também são envoltos de grande burocracia e inviabilizam a conclusão de procedimentos extrajudiciais.

De certo que toda a normativa envolvida no desenvolvimento da atividade extrajudicial do Ministério Público traz controle, transparência, segurança jurídica aos membros e garantia na observância dos direitos das partes interessadas, contudo, parcela considerável de unidades do Ministério Público enfrentam um grande desafio em levar a cabo, de forma resolutiva, tais procedimentos, diante da complexidade e urgência de demandas, que envolvem empresas transnacionais, interesses do Estado na execução de empreendimentos, direitos de populações tradicionais e proteção ambiental.

Somada à carência de estrutura suficiente para todos os órgãos do Ministério Público que, em alguns locais, principalmente em unidades situadas em regiões, que convivem com pobreza extrema, desigualdades e de difícil acesso, falta apoio técnico especializado para o efetivo desenvolvimento da atividade de apuração dos fatos e adaptação do próprio procedimento administrativo à realidade predatória da Amazônia brasileira, outrora exposta.

Observa-se que a evolução normativa referente ao desenvolvimento das atividades do Ministério Público depreende-se do crescimento de instrumentos normativos das mais diversas origens, constitucional, legal e atos administrativos normativos, os quais acabam por impor um rigor legal muito semelhante aos procedimentos judiciais.

De certo que é evidente a necessidade de aprimoramento normativo quanto a atuação do Ministério Público a fim de, dentre outros aspectos, assegurar a observância à garantia de direitos constitucionais de pessoas investigadas, impor celeridade aos procedimentos e estabelecer parâmetros mínimos para um padrão de

atuação no desenvolvimento das suas atividades afins, tais como a forma, natureza e prazos definidos para os atos praticados e encerramento dos procedimentos.

A despeito da necessidade e relevância quanto a normatização e padronização dos procedimentos extrajudiciais, não se pode olvidar a existência de determinadas realidades, em que com o avanço e crescimento das demandas sociais e a carência de estrutura material e pessoal, potencializam grande desafio em atender rigorosamente os parâmetros normativos impostos e a devida resolutividade dos conflitos sociais.

Neste aspecto importa destacar a particularidade de regiões como a amazônica⁹⁶, onde dado a expressiva dimensão de sua área geográfica, carência em infraestrutura, pluralidade cultural e econômica, neste último aspecto historicamente influenciada por empreendimentos econômicos de grande envergadura, que acentuam a incidência de tais conflitos.

Diante deste contexto, há grande dificuldade em equalizar o atendimento a tais parâmetros normativos e a devida resolutividade de tais questões.

Assim, a arquitetura da estrutura normativa referente à atuação do Ministério Público apresenta-se na Constituição Federal de 1988 em seus artigos 127 a 129, como pilar fundamental acerca da estruturação deste órgão e onde institui, dentre outros, os instrumentos extrajudiciais destinados à sua atuação, dentre eles o inquérito civil e procedimentos administrativos (arts. 129, III e VI).

No plano normativo legal a previsão, a Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, conhecida como a Lei da Ação Civil Pública (LACP), o art. 90 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor, CDC), art. 6º da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, art. 201, V da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA), art. 25, IV da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, LONMP), art. 7º, I da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Complementar do Ministério Público da União, LCMPU)⁹⁷, art. 74, I e V da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa). Tais dispositivos preveem o manejo do inquérito civil como instrumento de atuação do MP nas temáticas abordadas pela legislação destacada.

⁹⁶ Cf. Paula Lacerda demonstra o quanto o modelo de ocupação e de realização de atividades econômicas no Município de Altamira e da “Região da Transamazônica” no sudoeste do Estado do Pará, desde a década de 70, contribuiu tanto para acentuar as tensões e conflitos na região, bem como possibilitou a articulação entre os movimentos sociais, ver em: LACERDA, Paula. Mobilização Social e Projetos de Desenvolvimento: Reflexões a Partir de Altamira e Região. In: BELTRÃO, Jane Felipe; LACERDA, Paula (Coord.). **Violências versus Resistências**: desigualdades de longa duração na Amazônia brasileira. Brasília: ABA, p. 145-169, 2021.

⁹⁷ SOUZA, *op. cit.*, p. 199.

No âmbito estadual, a matéria dos procedimentos é disciplinada por lei específica e normas internas, cabendo aqui destacar o art. 52, VI da Lei Complementar n.º 057, de 6 de julho de 2006 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Pará), onde estabelece as diretrizes básicas para o inquérito civil e procedimentos administrativos no âmbito do mencionado Estado federativo.

Estes documentos disciplinam o regime legal dos procedimentos típicos conferidos ao Ministério Público, especialmente o inquérito civil e o procedimento administrativo, voltados para defesa dos direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos e individuais indisponíveis⁹⁸, ou seja, os direitos transindividuais⁹⁹.

Com a Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, foi introduzido na estrutura constitucional o Conselho Nacional do Ministério Público, órgão composto por 14 (catorze) membros¹⁰⁰, instituído como mecanismo de controle externo do MP em seus diversos ramos.

Ademais, os membros do CNMP serão nomeados pelo Presidente da República após aprovação da maioria absoluta do Senado Federal, sendo presidido pelo PGR que é membro nato desta instituição de controle¹⁰¹.

O CNMP é um órgão que não compõe a estrutura institucional do Ministério Público ou de qualquer dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, posto não possuir nenhuma subordinação aos referidos poderes, é um órgão constitucional

⁹⁸ Os interesses ou direitos difusos se caracterizam como os pertencentes a um número indeterminável de pessoas, que por sua vez são titulares de um objeto indivisível e ligadas entre si por um vínculo fático, cujas características principais são a indeterminabilidade dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto e a existência de um vínculo fático de ligação entre as pessoas. Enquanto que os coletivos são atribuídos a um número determinável de pessoas, pertencentes a um grupo, categoria ou classe, titulares de um objeto indivisível e com ligação entre si ou com a parte contrária a partir de um vínculo jurídico comum. De outra monta, os individuais homogêneos, são de origem comum e homogêneos. Vão para além de direitos individuais, mesmo que originários do mesmo evento fático ou jurídico. São direitos individuais e homogêneos, pois, têm mais em comum uns com os outros do que questões particulares. Não basta a existência de direitos individuais, ainda que decorrentes do mesmo evento fático ou jurídico, se não possuírem aspectos comuns. Sobre o tema de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos vide: PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 304; e SOUZA, Motauri Ciochetti de. **Interesses difusos em espécie: direito ambiental, direito do consumidor e probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 202-210.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 18-19.

¹⁰⁰ A disposição do artigo 130-A da CF/1988 acerca da composição do CNMP: “de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: I – o Procurador-Geral da República, que o preside; II – quatro membros do Ministério Público da União, assgurada a representação de cada uma de suas carreiras; III – três membros do Ministério Público dos Estados; IV – dois juizes, indicados um pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça; V – dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VI – dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal”. O §1º do mesmo dispositivo acrescenta: “os membros do Conselho oriundos do Ministério Público serão indicados pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei”.

¹⁰¹ GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 224.

autônomo a parte dos Poderes do Estado¹⁰².

Na qualidade de órgão de controle externo lhe é conferido o atributo de controlar administrativamente os órgãos do MP englobando tanto as esferas federal e estadual. Para tanto, exerce funções normativas e administrativas, tais como emitir atos normativos e recomendações, para disciplinar as atividades e procedimentos inerentes ao MP, bem como fiscalizadora e disciplinar¹⁰³.

Importa aqui frisar o importante papel do CNMP, quanto a temática na proteção de direitos de populações vulneráveis, posto que é responsável por zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, bem como por disciplinar de forma administrativa o exercício das suas funções institucionais. Desta maneira, atualmente¹⁰⁴, tem competência para resolver conflitos de atribuições entre MP Estaduais de diferentes Estados e destes com o MPF, incidente comum em procedimentos envolvendo populações tradicionais¹⁰⁵, especialmente para a definição dos limites de atuação entre os ramos do MP.

Desse modo, e, especialmente quanto ao poder normativo conferido ao CNMP, este acaba por disciplinar por meio de atos normativos matérias especiais onde constitucionalmente e legalmente autorizadas a exemplo dos procedimentos extrajudiciais de atribuição do MP e expede recomendações em caráter geral quanto à atuação funcional desta instituição¹⁰⁶.

Impende-se destacar que o processo para a definição de qual ramo do MP é o responsável para conduzir determinado procedimento é um elemento de complexidade na defesa de direitos de populações vulneráveis, podendo ser um percurso moroso. Assim, o estudo identificou iniciativas no direito comparado de caráter colaborativo, a exemplo do fórum denominando de *Tripartite Collaborative Technical Table on the Enforcement and Prosecution of First Nations Laws*, no direito canadense, que será abordado mais à frente na dissertação; onde diversos atores

¹⁰² GARCIA, Emerson. *op. cit.*, p. 234.

¹⁰³ GARCIA, Emerson. *op. cit.*, p. 236-242.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Cível Originária 843/São Paulo. Cf, Art. 130-A, § 2º, Incisos I e II. Competência do Conselho Nacional do Ministério Público para dirimir Conflito de Atribuição entre Ministérios Públicos Diversos. Exercício do controle da legalidade da Atuação Administrativa. Respeito à independência funcional. Autor: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 04 de janeiro de 2021.

¹⁰⁵ O estudo identificou casos de conflitos de atribuições entre o MP estadual e MPF, envolvendo o interesse de pessoas pertencentes a grupos potencialmente vulneráveis, no caso de Povos Indígenas dirimidos perante o CNMP, a exemplo dos Conflitos de Atribuições nº 1.00878/2021-40 e 1.00337/2021-21.

Ver em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?tipoJurisprudencia=1&numeroSequencia=&ano=&digitoVerificador=&isJurisprudencia=true&ementa=&nuProcesso=-&Search=#>.

¹⁰⁶ GARCIA, Emerson. *op. cit.*, p. 263.

estatais e da comunidade encontram caminhos para a melhor aplicação dos direitos à determinada comunidade.

Juntamente à legislação pertinente à matéria de procedimentos do Ministério Público existe um arcabouço complexo de normas regulamentares emitidas tanto pelos órgãos federais e estaduais do Ministério Público, quanto pelo CNMP.

No âmbito do CNMP, destaca-se aqui a Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007, a qual regulamenta a instauração e o procedimento do inquérito civil no âmbito do Ministério Público, onde estabelece formalidades quanto aos atos praticados, prazos para seu cumprimento e finalização do procedimento.

Faz parte, também, do complexo normativo oriundo do CNMP, a Resolução nº 174, de 4 de julho de 2017, a qual dispõe acerca da instauração e da tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo.

Na seara estadual, os respectivos órgãos do Ministério Público emitem atos administrativos normativos e resoluções, a fim de disciplinar no plano interno, dentre outras matérias, seus procedimentos.

Neste aspecto, destaca-se no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará a Resolução nº 007/2019–CPJ, de 6 de junho de 2019, a qual se propõe disciplinar e regulamentar todos os procedimentos extrajudiciais, quanto sua instauração e tramitação, bem como o termo de ajustamento de conduta e a recomendação.

De certo que os instrumentais de atuação do MP, notadamente no campo administrativo ou extrajudicial, encontram amplo tratamento normativo para além das disposições constitucionais fundamentais, vez que são disciplinados por legislação complementar e ordinária especial, por regulamentação de atos normativos e recomendações no plano dos MPs estaduais e MPF e no âmbito do CNMP.

Não se pode olvidar que esta complexa moldura normativa instituída para todos os procedimentos e instrumentos utilizados pelo MP em sua missão constitucional cria a necessidade de estabelecer uma estrutura funcional e material para atender ao desafio burocrático criado pelos parâmetros estabelecidos, notadamente quanto à formalização dos atos, prazos de conclusão dos procedimentos, real cumprimento de diligências dentre outras tarefas e formalidades iminentes a um procedimento formal e complexo.

De certo que o desenvolvimento do arcabouço normativo destinado a disciplinar a atuação extrajudicial do MP tem o escopo de estabelecer segurança jurídica, garantias aos interessados, controle da atuação da instituição, a fim de promover maior eficiência em suas atividades, contudo, em algumas situações há o

risco de criar um descompasso entre as obrigações formais e a estrutura material de certas unidades do MP, onde contam com grande volume de demandas sociais e pouca estrutura funcional e material. Notadamente em locais onde há um grande distanciamento dos centros urbanos e carentes de infraestrutura, em especial na Amazônia brasileira¹⁰⁷.

Ademais, à luz da Recomendação nº 54 do CNMP, de 28 de março de 2017, que trata da sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, em conformidade com a Resolução nº 118/2014, que por sua vez disciplina a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, o MP é fomentado a utilizar mecanismos de autocomposição pacífica na resolução de conflitos sociais. E, para tal fim, cabe ao MP manejar ferramentas jurídicas, tais como termos de ajustamento de conduta, acordos, recomendações e as demais ferramentas de atuação, inclusive judiciais, as quais devem estar em consonância com esta política instituída pelo CNMP.

Pelo exposto, o presente estudo irá discorrer sobre os principais instrumentos e ferramentas utilizadas pela instituição na tratativa e resolução das demandas sociais e consequente possível impacto na atividade desenvolvida por empresas com possibilidades de riscos sociais e de que forma podem influenciar em seus respectivos planos de integridade.

3.2.1.1 Notícia de fato

A Notícia de Fato é a denominação convencionada acerca da comunicação, formal ou informal de fatos destinados ao Ministério Público, que necessitam ser tratados e apreciados pela instituição. Esta comunicação pode ser realizada das mais variadas formas, presencial ou não, por meio de atendimentos, notícias veiculadas pela imprensa, documentos ou a partir da formulação de requerimentos ou representações.

Em resumo, a Notícia de Fato é toda forma de comunicação relevante à atuação do Ministério Público que deverá ser analisada e potencialmente justifique alguma medida seja judicial ou extrajudicial pelos integrantes da instituição com atribuição para tal.

A Notícia de Fato é um instrumento conferido a atuação do MP que não possui

¹⁰⁷ Cf. LACERDA, *op. cit.*, p. 145-169.

o mesmo formalismo de um inquérito civil ou procedimento administrativo, posto que é o elemento mais básico que impulsiona uma atividade do Ministério Público, também, não pode ser considerado ainda um fato concreto que justifique de plano o ajuizamento de uma ação judicial que interfira na esfera individual ou coletiva da sociedade.

A comunicação consubstanciada na Notícia de Fato vai, na verdade, impulsionar o início de uma atuação do Ministério Público, por mais que não possua natureza investigativa¹⁰⁸, permite a averiguação inicial do fato comunicado, inicialmente por verificações preliminares, para a futura tomada de outras providências formais, tais como a solicitação de informações por ofício, tomadas de declarações de pessoas interessadas, análise técnica e verificação “*in loco*”, podendo inclusive justificar a instauração de algum procedimento formal, tais como o Inquérito Civil ou Procedimento Administrativo.

Assim, quando uma notícia de fato apresenta elementos mínimos acerca da existência de um fato causador de violação de direito e da possível identificação de seu causador, permitirá o início da atuação do Ministério Público para a averiguação preliminar dos fatos e possível instauração de um procedimento típico de sua atuação.

De outra monta, caso evidenciada a ausência de elementos fáticos acerca da existência do que fora comunicado ao Ministério Público, ou ausência de elementos subjetivos que indiquem um eventual causador de violações de direitos, esta peça de informação deverá ser arquivada conforme o art. 4º da Resolução nº 174/2017 do CNMP.

Conforme acima mencionado, a despeito da Notícia de Fato não ser propriamente um procedimento típico e, sim uma forma de atuação extrajudicial e previa a instauração de um procedimento, já há muito esta fase inicial da atuação do Ministério Público vem sendo um ponto de atenção quanto seu aspecto normativo, tanto por parte do CNMP quanto pelas normas procedimentais internas dos órgãos que compõem o Ministério Público na área federal e estadual, com o fim de disciplinar, padronizar e na tentativa de uniformizar a tratativa dessa forma bem inicial de atividade da instituição.

O percurso uma Notícia de Fato segue ao receber uma peça de informação, o Ministério Público brasileiro deve iniciar um procedimento interno de apuração, a partir

¹⁰⁸ BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Notícia de Fato e a Racionalização da Atividade Sociomediadora (Extrajudicial) do Ministério Público. **Revista Eletrônica Jurídico Institucional, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, a. 8, n. 12, p. 01-10, 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Eletronica-Jur-Inst-MP-RN_n.12.05.pdf

de uma notícia de fato que, nos termos do artigo 3º da Resolução nº 174/2017 CNMP, inicialmente tem um prazo de 30 (trinta) para ser concluída, podendo no máximo ser prorrogada por mais 90 (noventa) dias, pois envolve informações de outros órgãos públicos, como já mencionado.

A Notícia de Fato é um instrumento pouco explorado pela doutrina¹⁰⁹, mas completamente regrado pela Resolução nº 174/2017 CNMP onde estabelece prazos e forma de tramitação, sendo que dos fatos verificados, resulta, muitas vezes, na instauração de procedimentos preparatórios e inquéritos civis que, conforme orienta o artigo 9º da Resolução nº 23/2007 do CNMP, devem ser encerrados a princípio em 01 (um) ano e no máximo 03 (três) anos, fixados pelo artigo 23 da Resolução nº 007/2019 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. Tais procedimentos, também com prazos rígidos e formalismo comparado ao processo judicial propriamente dito, para a colheita de depoimentos, perícias, findam, em algumas situações, em procedimentos inconclusivos ou que não permite verdadeira responsabilização de indivíduos e empresas.

3.2.1.2 Procedimento administrativo

O procedimento administrativo tem fundamento constitucional no art. 129, VI da CF/88, no art. 26, I da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público) e art. 7º, I da Lei Complementar nº 75/93 (Dispõe sobre a Organização, as Atribuições e o Estatuto do Ministério Público da União).

É um instrumento típico da atuação do Ministério Público e será manejado quanto não se tratar de investigação de violação a direitos difusos e coletivos, podendo se apresentar basicamente em duas espécies: a) procedimento preparatório e prévio ao de inquérito civil que é uma espécie de procedimento o qual tem como objetivo a verificação da existência de elementos objetivos e subjetivos para a instauração de inquérito civil e deverá ser concluído em 90 (noventa) dias, com a possibilidade de prorrogação em igual prazo, nos termos do estabelecido no § 6º da Resolução nº 23/2007; b) procedimento administrativo propriamente dito, conforme previsto no art. 8º, incisos I à IV da Resolução nº 174/2017 CNMP, é um instrumental conferido ao Ministério Público para acompanhar o cumprimento das cláusulas do termo de ajustamento de conduta celebrado.

¹⁰⁹ BARROS, *op. cit.*, p. 02.

Este também é um importante instrumento de negociação da instituição; acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; e embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Nota-se que os termos da normativa emanada do CNMP trata o procedimento administrativo de forma excludente à finalidade destinada ao inquérito civil, como procedimento próprio para investigar violações a direitos difusos e coletivos.

Assim, o procedimento administrativo é o instrumento jurídico do Ministério Público e tem a finalidade de acompanhamento em diversos campos de atuação da instituição, contudo, remanesce a possibilidade de investigar violações a direitos individuais indisponíveis, conforme disposto no art. 8º, III da mencionada Resolução.

Nota-se que em comparação com o inquérito civil, onde sua característica está na delimitação normativa contida no art. 1º, IV da Lei nº 7.347/85 para investigação de casos com potencial de violações de direitos difusos e coletivos. Nesta classe de direitos, a princípio, não estariam contidos os direitos individuais indisponíveis. Assim, é conferido ao procedimento administrativo o objetivo de investigar fatos relacionados a violações de direitos individuais indisponíveis.

O procedimento administrativo, instrumento cujo objetivo é a realização de acompanhamento, seja de políticas públicas, dos termos de ajustamento de conduta formados com o Ministério Público¹¹⁰, é um forte instrumento para acompanhamento e controle acerca da conformidade com os parâmetros legais e constitucionais e com reflexo na questão do *compliance* e verificação acerca da existência e efetividade de programas de integridade de empresas, cujo empreendimento pode causar impacto negativo à população vulnerável ou com potencial risco de violações a normas de Direitos Humanos.

Nesta senda, o procedimento administrativo é um instrumento jurídico fundamental para o ativismo extrajudicial do MP quanto ferramenta de controle não só de políticas públicas, mas para acompanhamento da atividade de atores econômicos, principalmente os que desenvolvem atividade de impacto socioeconômico.

Tal ferramenta pode ser manejada para aferir a existência e o cumprimento de programas de integridade de atores econômicos, não só quanto à prevenção à corrupção e improbidade administrativa, matérias de proteção ambiental, como também a observância de proteção aos Direitos Humanos.

¹¹⁰ O artigo 8º e incisos I à IV da Resolução nº 174/2017 CNMP.

3.2.1.3 Inquérito civil

O inquérito civil é um instrumento extrajudicial clássico¹¹¹, com repertório de providências mais completo disponível ao Ministério Público; constitucionalmente previsto para investigar violações e intentar a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III CF).

Este instrumento de atuação do Ministério Público é disciplinado no §1º do art. 8º da Lei nº 7.347/85, art. 52, VII da Lei Complementar Estadual nº 57/06 (LOMPPA) e regulamentado na Resolução nº 23/2007 do CNMP, no âmbito dos Ministério Públicos Estaduais.

O inquérito civil deve seguir diversas formalidades desde sua instauração e no percurso de sua instrução. Ele deverá ser acompanhado de um ato instrumentalizado em uma portaria, onde, dentre outras informações, indicar o local e fato a ser apurado e a identificação do sujeito, pessoa ou pessoas, investigadas (art. 4º, I a VI da Resolução nº 23/2007 do CNMP e art. 19, I à IX da Resolução nº 007/2019 do CPJ).

Este procedimento é um instrumento que permite ao Ministério Público o levantamento de provas para sustentar uma futura providência, inclusive para responsabilização decorrente de violação de direitos difusos e coletivos. Para tanto, é possível tomar declarações de interessados, realizar perícias, requisitar documentos, efetuar inspeções (art. 4º, I a VI da Resolução nº 23/2007 do CNMP e art. 6º e 7º da Resolução nº 007/2019 do CPJ). São diversas providências que necessitam ser tomadas por decisão fundamentada¹¹².

O inquérito civil deverá ser concluído no prazo de 01 (um) ano. A depender da complexidade dos fatos e da necessidade de realização de providências essenciais à apuração dos fatos sob investigação, há a possibilidade de prorrogação de seu encerramento, com decisão fundamentada. Quanto à possibilidade de prorrogação, o art. 9º da Resolução nº 23/2007 do CNMP permite que a renovação se opere de forma indefinida, contudo, possibilita que a Administração Superior do Ministério Público nos Estados estabeleça limitações à sua prorrogação. É o exemplo do disposto no art. 23

¹¹¹ Cf. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020. E-book. ISBN 9786555590890. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590890/>. Acesso em: 11 set. 2023, p. 53. “Tradicionalmente, a doutrina destaca o inquérito civil público como o procedimento instrutório por excelência, já que nominalmente destacado pela Constituição Federal (art. 129, III) e pelo microsistema. Sua titularidade é, segundo entendimento assente, exclusiva do Ministério Público.”

¹¹² Semelhantes aos poderes “*Quasi Judicial*” identificados em outros modelos de MP a exemplo do canadense, tratado no Capítulo 3 da dissertação.

da Resolução nº 007/2019 do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ) do Ministério Público do Estado do Pará, onde possibilita que este procedimento, encerrado seu prazo para conclusão, seja prorrogado apenas por duas vezes.

A questão da relação entre o tempo do procedimento e a complexidade dos fatos envolvidos apresenta em algumas situações um desafio entre a resolutividade das demandas apresentadas ao MP e a eficiente conclusão dos procedimentos nos prazos normativamente estabelecidos.

3.2.1.3.1 O caso de Belo Monte no Estado do Pará

A tensão que envolve a questão entre o suposto desenvolvimento e preservação na Região Amazônica brasileira engloba, por exemplo, a implementação de grandes projetos tais como a UHE de Belo Monte e outros projetos de exploração minerária em áreas tradicionalmente ocupadas por povos indígenas e em áreas como de Reservas Extrativistas (RESEXs) da Terra do Meio¹¹³, onde se impõe um adequado estudo prévio dos impactos socioambientais e que potencialmente afetam a vida da população local e, em especial, de povos indígenas.

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte idealizada desde a década de 70 esteve alinhada à concepção de assegurar a segurança energética nacional e ao discurso desenvolvimentista que prevalecia na época da ditadura militar no Brasil. Este empreendimento foi construído na bacia hidrográfica do rio Xingu, situado no sudoeste do Estado do Pará, sendo que os Municípios da área de influência direta e indireta da UHE de Belo Monte são Altamira, Vitória do Xingu, Senador José Porfírio, Anapu e Brasil Novo, Medicilândia, Uruará, Placas, Porto de Moz, Gurupá e Pacajá. Belo Monte é uma usina que envolveu uma grande monta de recursos financeiros e múltiplas controvérsias em seu processo de licenciamento ambiental¹¹⁴.

Diversas foram as polêmicas envolvendo a implementação deste empreendimento desde seu início, o que provocou inúmeros conflitos sociais, especialmente quanto à adequada consulta das populações atingidas, estudos de impacto ambiental e processos de licenciamento¹¹⁵.

Com a implementação da UHE, vários aspectos, na percepção da população

¹¹³ FAINGUELERNT, M. B. Impactos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: uma análise da visão das populações ribeirinhas das reservas extrativistas da Terra do Meio. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, v. 20, n. 1, 26 maio 2020, p. 44.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 44-45.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 44-45.

local, acabaram por afetar negativamente esta coletividade, desde questões de ecológicas, sociais, econômicas, culturais e políticas até dificuldade de acesso à saúde, serviços públicos, perda de poder de compra e escassez do produto da pesca dos ribeirinhos¹¹⁶.

Impende-se destacar que, para além da construção da UHE de Belo Monte e seus impactos socioeconômicos e ambientais, existem outros projetos de empreendimentos com forte potencial, que acabam por favorecer uma sobreposição de conflitos nessas áreas com presença de povos indígenas e populações tradicionais.

A exemplo disto é o projeto de Volta Grande de Mineração no Município de Senador José Porfírio, envolvendo pesquisa, lavra e beneficiamento de ouro em áreas indígenas de iniciativa de uma empresa mineradora canadense.

Diante deste contexto, há a intensificação dos conflitos sociais e sobreposição de controvérsias jurídicas e afetação na atividade do próprio MP. Deste modo, o presente estudo identificou o inquérito civil nº 1.23.003.000197/2012-49¹¹⁷ instaurado pelo MPF para apurar o impacto do referido empreendimento nas áreas indígenas do local.

O que importa destacar no referido procedimento é que o mesmo tramitou por diversos anos, no qual foi identificadas irregularidades no processo de licenciamento do empreendimento minerário. A partir das providências tomadas no percurso deste procedimento, tais como recomendações e audiências públicas, ao final o mesmo foi arquivado com o ajuizamento de ações civis públicas¹¹⁸, o que levou a judicialização da questão.

Conforme a análise da decisão tomada na 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF, onde na época homologado o arquivamento do inquérito civil¹¹⁹, na ocasião foram apontados os motivos pela promoção do arquivamento o que importa destacar um trecho da manifestação:

[...] Inicialmente juntou-se aos autos o Relatório de Impacto Ambiental do Projeto Volta Grande, fl. 05 a 70, que trata do projeto Volta Grande, de responsabilidade da empresa Belo Sun, que pretende desenvolver as atividades de lavra e beneficiamento de ouro, em escala industrial, no município de Senador Porfírio. Conforme fl. 72, consta notícia de audiência pública para discutir o processo de licenciamento ambiental do citado projeto e garantindo a participação popular. Na sequência, consta Laudo Técnico da

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 46-51.

¹¹⁷ Quanto ao procedimento de Inquérito Civil de nº 1.23.003.000197/2012-49, ver em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/portal?servidor=portal>.

¹¹⁸ Ações Civis Públicas nº. 1813- 37.2014.4.01.3903 e nº.0002505-70.2013.4.01.3903.

¹¹⁹ Ver em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/diarios-e-boletins/diario-eletronico-dmpf-e/2022/DMPF-EXTRAJUDICIAL-2022-10-25.pdf>.

SEMA, órgão licenciador, que trata sobre o pedido de exploração de minério de ouro, por parte da empresa interessada que pretende desenvolver as atividades de lavra e beneficiamento de ouro, em escala industrial, no município em questão. Prosseguindo, às fl. 132, houve pedido de informações sobre efeitos que o referido projeto pode acarretar às terras indígenas. E, às fl. 134, consta pedido de perícia para avaliar a sobreposição de impactos com relação à obra da UHE Belo Monte, acerca da segurança da própria barragem, que vem sendo construída no Rio Xingu e a possibilidade de a obra afetar terras indígenas. Após, às fl. 138, consta pedido de realização da audiência pública, informando a necessidade da mesma para discutir a implantação da empresa de mineração de ouro no rio Xingu, nas proximidades da UHE Belo Monte, e como justificativa alega que a empresa canadense está instalando a maior mineração de ouro no Brasil, no local conhecido como Volta Grande do Xingu, e seriam produzidas 4,6 toneladas do minério por ano [...] ¹²⁰ (p. 02, grifo nosso).

A despeito da inicial deliberação pela homologação do arquivamento do mencionado procedimento, esta decisão foi submetida a revisão pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF, que entendeu por não homologar e prosseguir para o cumprimento de outras diligências referentes a providências eventualmente adotadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para aferição de possível dano ambiental¹²¹.

Nota-se que acerca da conformidade do processo de licenciamento, tem-se a complexidade da questão envolvendo populações indígenas e tradicionais, diversos atores públicos e privados, inclusive uma ETN e desafios apontados por estudos técnicos e extensa área territorial, o que resultou com ajuizamento de ações civis públicas.

Ademais, o mencionado procedimento vinha tramitando desde o ano de 2012, a despeito de múltiplas providências adotadas pelo órgão oficiante, nota-se que pelo próprio lapso de tempo se evidencia a complexidade dos fatos em questão.

Importante observação no presente estudo a partir das informações contidas nas razões mencionadas no trecho destacado na página anterior, dados que demonstram a extrema complexidade dos fatos, posto haver a sobreposição de conflitos na região, devido a associação de dois grandes empreendimentos, quais sejam a UHE de Belo Monte e o projeto de exploração minerária na mesma área de influência em áreas indígenas, demandas em relação a realização de mecanismos de consulta da população interessada, atuação de outros órgãos públicos para a realização de licenciamento e a magnitude dos projetos envolvidos.

120

Disponível

em:

[https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?etiqueta=PGR-00397615%2F2022&tipoArquivo=\[application/pdf](https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?etiqueta=PGR-00397615%2F2022&tipoArquivo=[application/pdf). Acesso em: 05 mar 2024.

121

Disponível

em:

<https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?etiqueta=PGR-00492263%2F2022>. Acesso em: 05 mar 2024.

Tal complexidade de conflito socioambiental acaba por afetar também a própria atuação do MP que encontra desafios para alcançar a resolutividade de conflitos sociais no âmbito dos procedimentos extrajudiciais.

O desafio se torna ainda mais complexo devido a temporalidade e os prazos normativos estabelecidos para a conclusão de Inquérito Civil, posto que conforme o art. 9º da Resolução nº 23/2007 do CNMP estabelece que esses procedimentos devem ser concluídos no prazo de um ano, havendo a possibilidade de prorrogação por fundadas razões relativas à apuração dos fatos.

A referida normativa do CNMP permite a prorrogação do o procedimento por indefinidas vezes, contanto que seja devidamente fundamentado; contudo, autoriza que outros órgãos do MP possam estabelecer normas limitadoras dessa prorrogação. A exemplo disto o disposto no art. 23 da Resolução nº 007/2019–CPJ-MP/PA, onde define que o IC, naquela unidade do MP terá um prazo inicial de um ano para ser concluído e permite a prorrogação por duas vezes.

Assim, no caso ora destacado para o estudo, verifica-se que, dada a complexidade dos fatos, o mesmo tramitou por até o ano de 2022 quando foi realizado o julgamento de revisão de arquivamento pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MPF.

Desta feita, nota-se que não obstante a estrutura normativa que disciplina os procedimentos extrajudiciais no âmbito do MP, estabeleçam de forma devida a fixação de prazos máximos para sua conclusão, inclusive como forma de garantia da duração razoável do procedimento para os investigados, há situações complexas que exigem um tempo maior para sua apuração, o que pode ocasionar a conclusão de um procedimento com o ajuizamento de uma demanda judicial.

Impende-se destacar uma outra peculiaridade neste caso, de especial importância para o presente estudo, a empresa apontada no referido procedimento e responsável procedimento tem origem em um país situado na América do Norte, Canadá. Desta feita, a Amazônia brasileira recebe destaque como hospedeiro de empresas que desenvolvem atividades neoextrativistas¹²².

Conforme o estudo até então realizado observa-se que os procedimentos do MP são normativamente assegurados, contudo, há desafios estruturais, inclusive de âmbito global, que afetam a eficiência de tais procedimentos.

Dificuldades estruturais nos órgãos de controle, carência de legislação para que estabeleça uma política pública para a questão de Direitos Humanos e

¹²² O tema será abordado no capítulo 4 deste trabalho.

empresas¹²³, bem como normas internacionais mais vinculantes referentes as atividades das empresas e direitos humanos acabam por dificultar a atuação do MP posto que o impacto socioambiental e socioeconômico decorrente das atividades das ETNs têm sua origem para além dos eventos locais e acabam por incrementar as demandas sociais nas localidades onde operam tais empreendimentos, bem como a recorrência de eventos drásticos relacionados a essas atividades.

Esta situação se agrava com a sobreposição de projetos de impacto socioeconômicos e ambientais e recorrência de desastres, o que acaba por pressionar os sistemas de justiça e, em especial, a atuação do MP.

Nota-se que dos exemplos apontados no estudo, não obstante a tomada de providências e a atuação do MP, sejam judiciais ou extrajudiciais adotadas no âmbito federal ou estadual, tais eventos adversos estão associados a atividades de ETNs que continuam a ocorrer.

De certo que, enquanto uma instituição de garantia de direitos, o MP pode agir, inclusive de forma preventiva, para que estes empreendimentos cumpram a legislação.

Assim, nota-se que este cenário afeta negativamente a eficiência dos procedimentos do MP quanto à resolatividade das demandas sociais.

3.2.1.4 Recomendação

A recomendação (art. 129, II CF/88, art. 6º, XX da Lei Complementar n.º 75/93, art. 27, parágrafo único, IV da Lei n.º 8.625/1993, art. 52 e Resolução nº 007/2019 do CPJ) é um instrumento da atuação extrajudicial do Ministério Público, regra geral utilizado no âmbito de um procedimento, como elemento de persuasão, conforme a definição normativa do art. 1º da Resolução nº 164/2017 do CNMP, com o objetivo de expor uma situação fática e jurídica, a fim de convencer o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas, podendo ter um caráter preventivo ou repressivo.

A recomendação talvez seja o instrumento que, sob a perspectiva normativa, represente a maior eficácia da atuação extrajudicial típica do Ministério Público. Posto

¹²³ O projeto de lei PL 572/2022, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, tem por objetivo criar um marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelece diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema.

que é fruto de um procedimento totalmente desvinculado do âmbito judicial e de uma atividade fim da instituição que, diante de um fato que caracterize uma ameaça ou efetiva violação de direitos, provoca no destinatário interessado um comportamento para o atendimento à conformidade jurídica necessária a evitar ou reparar um prejuízo a alguém ou a coletividade acerca de direitos defendidos pelo Ministério Público.

Em outras palavras, é um instrumento que é originado de um procedimento próprio do Ministério Público e sem qualquer intervenção judicial, provoca em alguém ou uma instituição o atendimento a uma questão fático-jurídica objeto de providências por parte daquela instituição.

Quanto ao viés preventivo característica da recomendação emanada pelo Ministério Público, destaca-se aqui um elemento forte para caracterização desta instituição como um órgão de controle e garantia de direitos, bem como um instrumento para fomentar práticas de conformidade em empresas, que desenvolvam atividades com potencial risco de violações de direitos e reflexo em populações vulneráveis.

Sob esta perspectiva a recomendação administrativa do Ministério Público seria um importante instrumento de potencial influência na formação de estrutura de *compliance* de empresas, que desenvolvam atividade de risco e impacto negativo ao meio ambiente e potencial violação de Direitos Humanos.

3.2.1.5 Termo de ajustamento de conduta

O compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento negocial previsto no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/85, bem como em legislação especial como no art. 211 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), referente a assuntos relacionados à infância e à juventude, no art. 113 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). É previsto normativamente no art. 39 da Resolução nº 007/2019 do CPJ-MPPA no art. 5º e 83 da Resolução nº 1.342/2021-CPJ-MPSP conferido para **garantia** dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e **outros direitos** dos quais cabe ao Ministério Público promover a defesa, com o objetivo de buscar a **conformidade** da conduta aos parâmetros legais e constitucionais. Este instrumento, quando formalizado pelo Ministério Público terá eficácia de título executivo extrajudicial¹²⁴.

¹²⁴ Conforme o Art. 5º § 6º da LEI No 7.347/85 o termo de ajustamento de conduta terá eficácia de título executivo extrajudicial. Sobre o título executivo extrajudicial vide: ALMEIDA, Flávio Renato Correia de;

Nota-se que este instrumento de atuação extrajudicial, conforme sua disposição normativa, reafirma que o Ministério Público é um órgão de garantia de direitos, expressão utilizada no disposto no art. 39 da Resolução nº 007/2019 do CPJ do MPPA.

Ademais, a classe de direitos objeto de proteção para utilização deste instrumento negocial vai para além dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos, englobando outros direitos. Neste ponto e de acordo com o disposto no art. 127 da CF, onde confere a função de defesa da ordem jurídica, podem ser incluídos para o manejo deste instrumento negocial a proteção dos Direitos Humanos.

Interessante aspecto normativo aventado neste dispositivo é que o objetivo do compromisso de ajustamento de conduta é a busca pela conformidade de alguma conduta praticada por um agente público ou privado aos padrões legais e constitucionais.

3.2.1.5.1 O caso de Barcarena no Estado do Pará e celebração de termo de ajustamento de conduta

O caso envolve um suposto vazamento de rejeitos de uma refinaria, o qual potencialmente afeta a população local, inclusive ribeirinhos e populações tradicionais.

No final dos anos 1960, após a descoberta de reserva minerais na Amazônia oriental brasileira, que abrange os Estados do Pará, Maranhão e Amapá, o governo implementou políticas de desenvolvimento regional, a fim de viabilizar a instalação de indústrias na região¹²⁵.

No Estado do Pará, no Município de Barcarena localizado à 130 km da capital do Estado, se estabeleceram empreendimentos de minério e metalurgia, principalmente na exploração do alumínio, em que por várias décadas vêm desenvolvendo suas atividades nesta localidade¹²⁶.

Assim, o levantamento bibliográfico ora realizado aponta estudos que indicam que ao longo deste período a atividade destes empreendimentos vem causando

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. Curso Avançado de Processo Civil, vol. 2. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 58. "(...) São atos que abstratamente indicam alta probabilidade de violação de norma ensejadora de sanção, que por isso recebem força executiva".

¹²⁵ COUTINHO, E. C. da S.; *et. al.* Grandes projetos minero-metalúrgicos e seus danos socioambientais: a história do distrito industrial de Barcarena. **Revista Foco**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. e1331, 2023, p. 2-5.

¹²⁶ *Ibidem*, p.3-5.

danos ambientais e afetando negativamente a qualidade de vida da população local, inclusive em áreas de populações tradicionais¹²⁷.

Diante de tais ocorrências foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apuração dos fatos que vêm causando diversos prejuízos e danos ambientais. Conforme o apurado na referida CPI, no período compreendido entre os anos 2000 a 2018 foram 22 ocorrências, com impacto ambiental negativo no município de Barcarena, sendo a maioria dos casos envolvendo as empresas HYDRO-ALUNORTE e IMERYS¹²⁸.

Os fatos ocorridos no Município de Barcarena resultante em danos socioambientais e sua recorrência desencadearam a atuação do Ministério Público, no sentido de apurar e equacionar tais problemas, inclusive no campo extrajudicial na busca de uma solução autocompositiva, até mesmo com a celebração de TAC. Contudo, não obstante a iniciativa e providência adotada pela instituição, ainda persistiram os eventos deletérios ao meio ambiente e a população local em decorrência das atividades desenvolvidas pelos empreendimentos que atuam no local¹²⁹.

Além disso, diante dos fatos específicos ocorridos em 2018 por suposto dano ambiental, dentre outros, foram instaurados os Inquéritos Civis MPPA no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará¹³⁰ e outro inquérito civil no âmbito do MPF¹³¹. Assim, fruto da atuação conjunta de ambas as instituições, seja na esfera estadual e federal, foi celebrado um TAC com o objetivo de implementar medidas, inclusive de caráter emergencial, com o escopo de proceder a avaliação e encontrar soluções para mitigar os impactos potencialmente causados e eventuais riscos decorrentes da atividade desenvolvida pelo empreendimento em Barcarena, Estado do Pará.

Nota-se aqui mais um exemplo de uma atuação com a articulação de diversos setores e repercussão para a tomada de diversas providências em vários níveis envolvendo diversas partes interessadas, sendo provocada pelo MP, posto que a celebração do referido TAC abrangeu a adesão dos órgãos estadual e federal da instituição, bem como a participação de diversos outros setores públicos responsáveis pela fiscalização e implementação de políticas públicas relacionadas e as empresas envolvidas, bem como a afetação a populações vulneráveis.

¹²⁷ *Ibidem*, p. e1331.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 7-8.

¹²⁹ *Ibidem*, p. e1331.

¹³⁰ Inquéritos Civis nº 001/2018-MP (SIMP nº000654-710/2018) e nº 000980-040/2018 (Portaria no 12/2018).

¹³¹ Inquérito civil nº 1.23.000.000498/2018-98 no âmbito do MPF.

Impende-se destacar quanto a esta característica normativa deste instrumento negocial, mais uma vez, a afirmação do perfil de órgão de controle inerente ao Ministério Público e elemento de influência para a realização do *compliance* de agentes privados e aspectos de governança de entes públicos, notadamente empreendimentos que exerçam atividade de potencial impacto ou violações de Direitos Humanos e, em especial, na Região Amazônica.

Neste aspecto, é importante destacar um potencial ponto de intersecção entre a realização das atividades do MP, no âmbito de sua missão constitucional e legal, notadamente no campo extrajudicial e os aspectos de autorregulação e autorresponsabilidade¹³² realizado pelas pessoas jurídicas ou agentes não estatais, como o caso das empresas ao criar e implementar seus programas de integridade ou de *compliance*.

3.3 Natureza e finalidade dos procedimentos e seu reflexo nos direitos humanos

Os procedimentos conferidos ao Ministério Público possuem natureza administrativa por serem extrajudiciais e características próprias de cada um, sejam como meios de apuração preliminar de informações a exemplo da notícia de fato, investigativos como o inquérito civil, de acompanhamento de políticas públicas ou outros aspectos a atuação da instituição característico do procedimento administrativo, bem como negociais para autocomposição de conflitos no caso do TAC e até mesmo para persuasão de agentes para fazer ou deixar de fazer algo com o fim de preservar direitos no escopo da recomendação administrativa.

De certo que todos os procedimentos são a expressão do ativismo extrajudicial do Ministério Público com o escopo de afirmar sua posição constitucional de um órgão de garantia e tutela de direitos sejam civis e políticos ou econômicos sociais e culturais¹³³.

Desta feita, enquanto instituição de garantias e de promoção e tutela de direitos, a configuração constitucional do MP o afirma como um órgão limitador do poder¹³⁴ diante de eventuais desvios ou desconformidades, seja o poder público ou

¹³² CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance Perspectivas e Desafios dos Programas de Conformidade**. 3. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 739.

¹³³ ZANETI JR, Hermes. *CPC/2015: O Ministério Público como Instituição de Garantia e as Normas Fundamentais Processuais*. In: **Conselho Nacional do Ministério Público Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público**, v. 2. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017, p. 107.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 107.

econômico¹³⁵.

Dos instrumentos típicos de atuação do Ministério Público e o mais completo em termos de procedimento e alcance em seus objetivos tem-se o inquérito civil e quanto sua natureza e peculiaridade o presente trabalho apresentará como referência a lição de Motaury Ciochetti Souza, onde muito bem traduz a natureza e finalidade de tal procedimento.

Inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, presidido pelo Ministério Público e que tem por finalidade a coleta de subsídios para eventual propositura de ação civil pública pela Instituição. A finalidade do inquérito é a de propiciar a coleta de provas para que o Ministério Público possa obter elementos necessários à correta avaliação de um suposto dano a interesse difuso ou coletivo que esteja investigando. Como acima afirmamos, o inquérito civil é presidido pelo Ministério Público, sendo, outrossim, instrumento privativo da Instituição, já que nenhum dos demais legitimados à propositura da ação civil pública pode instaurá-lo ou impulsioná-lo a não ser fornecendo subsídios ao Ministério Público, de ofício ou mediante provocação¹³⁶.

Assim, conforme a referência acima destacada, demonstra que os procedimentos dispostos ao Ministério Público tem a finalidade de propiciar na dinâmica de sua atuação privativa o manejo e o gerenciamento de elementos de fato e de provas, a fim de subsidiar a tomada de decisão do órgão sobre qual a melhor providência para a tutela de um direito em questão.

Consequentemente, segundo já explanado sob a perspectiva do Ministério Público enquanto um órgão garantidor de direitos e defensor da ordem jurídica, está sua atuação na proteção dos Direitos Humanos.

Impende-se destacar que a temática de Direitos Humanos ganha um posicionamento também estratégico. Isto ocorre a partir de quando o MP adota a temática dos Direitos Humanos como diretriz estratégica de atuação na realização de tais direitos. A exemplo disto, a incorporação no Plano Estratégico Institucional do Ministério Público do Estado do Pará conforme instituído pela Resolução nº 011/2021–CPJ¹³⁷ aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU)¹³⁸.

No âmbito da ONU, o debate acerca da complexa relação entre a degradação ambiental, preservação de recursos naturais e políticas de desenvolvimento começa

¹³⁵ Sobre o Poder Econômico e o fenômeno da globalização vide: SILVESTRE FILHO, Oscar. **Globalização e Direito Humano Ambiental**. São Paulo: EDUC, 2021, p. 38.

¹³⁶ Cf. SOUZA, *op. cit.*, 199.

¹³⁷ Resolução nº 011/2021–CPJ, de 4 de novembro de 2021 e vide <https://www2.mppa.mp.br/institucional/sobre-o-mppa/planejamento-estrategico-institucional-2021-2029.htm>

¹³⁸ Acerca dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU vide: BALERA, Wagner; SILVA, Roberta Soares da. (Org.). **Comentários aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Verbatim, 2018.

em 1972 com a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo na Suécia, ocasião em que se debateu acerca da necessidade de desenvolver tratados para proteção do meio ambiente¹³⁹.

A ONU inicialmente estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), onde definiu metas e indicadores para promoção e enfrentamento de graves problemas sociais, econômicos e ambientais, tais como pobreza, fome, analfabetismo, doenças, degradação ambiental, discriminação contra as mulheres¹⁴⁰ para serem alcançadas até os idos de 2015.

Na Assembleia Geral da ONU, em 2015, além dos mencionados objetivos foram acrescentados e aperfeiçoados para o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), ocasião em que foi estabelecida uma nova Agenda para 2030, composto de 17 objetivos e 169 metas aprovada por Resolução em 1º de janeiro de 2016¹⁴¹.

Assim, os ODS têm como escopo geral a realização de elevação de padrões de proteção ambiental e elevação de patamares de condições socioeconômicas da população, especialmente os mais vulneráveis, envolvendo diversos setores públicos e privados na realização de tais objetivos¹⁴².

É neste contexto que é possível mencionar que a temática de Direitos Humanos passa a ser um elemento estratégico de atuação do Ministério Público, posto que o Objetivo 16 dos ODS preconiza o acesso à justiça e a construção de instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

De certo que a eficiência de sua atuação está relacionada ao desenvolvimento de sua atuação, tanto judicial quanto extrajudicialmente.

No plano normativo referente à tutela de direitos, especialmente no que tange a atuação do MP, há certa tensão entre a conceituação e caracterização entre os direitos e interesses metaindividuais¹⁴³ ou transindividuais e Direitos Humanos.

Ocorre que no âmbito normativo dos instrumentos de atuação extrajudicial do MP, especialmente o inquérito civil e o procedimento administrativo, os direitos que são objeto de tutela desta instituição são os direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos¹⁴⁴.

¹³⁹ BALERA; SILVA, *op. cit.*, 2018, p. 9.

¹⁴⁰ BALERA; SILVA, *op. cit.*, p. 9.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴² *Ibidem*, p. 9.

¹⁴³ Cf. SOUZA, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁴ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 19.

Há alguns pontos de interseção entre ambos os grupos de direito que, pelo presente estudo, foram identificados como a tutela de direitos e seus destinatários que podem ser indivíduos determinados ou grupo de pessoas com maior ou menor nível de determinação. E, outro aspecto, que particularmente entende-se ser o mais importante, a elevação do nível de proteção de direitos, seja a partir da normativa interna ou internacional.

Neste viés, os procedimentos extrajudiciais utilizados pelo Ministério Público têm como objetivo subsidiar a atuação desta instituição para a proteção de direitos e acabam por abordar, mesmo de forma transversal, a temática dos Direitos Humanos.

Como exemplo importante a ser destacado é o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), onde reafirma o papel do Ministério Público na proteção de direitos transindividuais, conforme o disposto no art. 201, V e VI conferindo instrumentos de atuação extrajudicial inquérito civil e procedimento administrativo.

Enquanto que, por sua vez, no Estatuto da Pessoa Idosa (Lei nº 10.741/2003, art. 3º, 45, 52), onde a tutela dos direitos transindividuais protagonizada pelo Ministério Público está estabelecido nos arts. 69 a 92¹⁴⁵, cabe destaque inquérito civil e procedimento administrativo, ambos previstos no art. 74, I e V respectivamente.

Tais microssistemas de proteção de direitos transindividuais também são objeto de proteção internacional conforme tratados internacionais acerca da questão geracional¹⁴⁶ que tratam da matéria relacionada à pessoas idosas e crianças e adolescentes.

A própria questão do enfrentamento à corrupção e a improbidade administrativa e os avanços que permitiram a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa, tornaram possíveis manejo de diversos procedimentos extrajudiciais, tais como o inquérito civil e procedimentos administrativos e instrumentos de solução negociadas de controvérsias, tais como o TAC e Acordos de Leniência¹⁴⁷.

Da mesma forma o tema da corrupção também é objeto de norma internacional¹⁴⁸, bem como os efeitos deletérios de tal prática que afetam

¹⁴⁵ Cf. SOUZA, *op. cit.*, p. 130.

¹⁴⁶ Convenção Interamericana sobre os Direitos das Pessoas Idosas. XLV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos. 15 de junho de 2015. Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.

¹⁴⁷ MARRARA, Thiago. **Governança, Compliance e cidadania**. In: NOHARA, Irene Patrícia; Pereira, BASTOS, Flávio Leão (Coord.). 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 25.

¹⁴⁸ Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: Convenção de Mérida.

negativamente a qualidade de vida das pessoas e as bases do Estado Democrático de Direito. O fenômeno da corrupção acaba por prejudicar serviços públicos essenciais, a imagem e credibilidade das instituições, provocando assim imenso prejuízo à coletividade e, pelo menos de forma indireta, violações a direitos sociais e econômicos.

Desta forma, a dissertação identificou alguns exemplos de atividades, notadamente em procedimentos extrajudiciais, aos quais a tutela de Direitos Humanos está presente, bem como expressam uma forma de atuação do MP com influência no âmbito da atividade econômica desenvolvida por empreendimentos, especialmente na Região Amazônica.

Assim, destaca-se a Recomendação Conjunta n.º 11/2022 – MP/PGJ/CGMP¹⁴⁹ do Ministério Público do Estado do Pará, proferida por órgãos que compõem a administração superior desta instituição, no caso a Procuradoria Geral de Justiça e a Corregedoria Geral do Ministério Público deste Estado, onde recomendou aos membros do Ministério Público do Estado do Pará que oficiem no município de Ulianópolis, do mesmo Estado da Federação, para que instaure de forma imediata procedimento administrativo com o objetivo de acompanhar possíveis e eventual violação à legislação ambiental por parte de atividades de carvoarias naquele Município e que potencialmente desenvolvam suas atividades de forma irregular.

A mencionada recomendação administrativa orienta ao agente do Ministério Público responsável para, além de acompanhar a referida atividade, adotar providências para regularização, ou em situações de desconformidades mais graves com cancelamento de licenças ambientais e autorizações incompatíveis com os padrões normativos.

O presente estudo observou que a recomendação foi originada a partir do julgamento pelo órgão colegiado (Conselho Superior daquele MP), quando apreciou as razões de inviabilidade no prosseguimento das investigações que transcorreram desde o ano de 2012¹⁵⁰ e entendeu por homologar seu arquivamento em 2021¹⁵¹.

Diante dos aspectos identificados no mencionado procedimento, os órgãos da administração superior daquele MP Estadual entenderam por proferir a recomendação administrativa, como um instrumento de governança interna, com o escopo de orientar

¹⁴⁹ Recomendação Conjunta nº 11/2022 – MP/PGJ/CGMP, Diário Oficial nº 35.178 em 07/11/2022, fls. 101.

¹⁵⁰ Inquérito civil nº 000119-086/2021 ver em: <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>

¹⁵¹ Maiores detalhes acerca do procedimento nº 000119-086/2021, vide <https://www2.mppa.mp.br/simpweb/index.jsf>

a atuação de seus membros e, em consonância com parâmetros de padrões de integridade da instituição.

Por consequência, tal recomendação resultou na instauração de procedimento administrativo¹⁵² com o objetivo de fiscalizar o desenvolvimento das atividades mencionadas na Recomendação Conjunta nº 11/2022 – MP/PGJ/CGMP.

Importa destacar neste caso apresentado um exemplo na utilização de mecanismos associando os procedimentos extrajudiciais do MP para a expansão da atuação de fiscalização de atividades com potencial dano ao meio ambiente, em especial o procedimento administrativo e a combinação de instrumentos para o aprimoramento da própria governança interna quando ao atendimento aos parâmetros internos do MP, tal como a mencionada recomendação conjunta, para o controle e aprimoramento de sua atuação.

Assim, nota-se dos casos apontados a relação entre atividade de empreendimentos com reflexos socioambientais e atuação extrajudicial do MP há relação direta com a temática dos Direitos Humanos seja no plano estratégico como no próprio cotidiano da Instituição.

3.4 Os reflexos dos procedimentos no *compliance* de atores não estatais

Quanto a ideia de integridade, abrangendo aqui a governança e o *compliance*, são categorias importantes para a atividade empresarial contemporânea e intimamente relacionada a função social da sociedade empresarial:

Não obstante alguns autores indicarem que a governança é tão antiga quanto a própria existência das sociedades, é a partir do desenvolvimento de alguns conceitos societários - como o de separação entre propriedade e controle, o desenvolvimento da teoria institucionalista do direito societário e a função social da sociedade – que a governança corporativa passa a ter um propósito mais tangível para o cotidiano societário¹⁵³.

O desenvolvimento histórico da atividade empresarial caminha paralelamente com a necessidade de criação de formas de autocontrole e autorregulação e conformidade de suas atividades tanto diante do mercado quanto para o atendimento de padrões normativos exigidos.

Na história normativa mais recente, percebe-se uma evolução no sentido de conferir aos procedimentos e instrumentos utilizados pelo MP no exercício de sua

¹⁵² Procedimento Administrativo instaurado na Portaria nº 006/2022-PJU publicado no Diário Oficial do Estado do Pará sob o nº 35.178 em 07/11/2022, fls. 101.

¹⁵³ SAAVEDRA, Giovane Agostini (Org.). **Governança Corporativa, Compliance e Gestão de Riscos**. Eseni: São Paulo, 2020.

função constitucional e legal, notadamente os extrajudiciais, seja no aspecto preventivo quanto repressivo, tanto para responsabilização de pessoas jurídicas em situação de violações de direito, como para influenciar os sistemas de controle e integridade das pessoas jurídicas, nas mais diversas matérias.

Impende-se destacar que quanto a matéria de incentivo à criação de programas de integridade no âmbito organizacional de pessoas jurídicas, mecanismos de controle e atuação de instituições públicas quanto a aferição da efetividade de tais programas houve expressiva evolução normativa quanto ao enfrentamento à improbidade administrativa, destacando-se aqui a Lei nº 8.429/1992 (Lei Geral de Improbidade Administrativa, LGIA) e Lei nº 12.846/2013, que permitiu a responsabilidade das pessoas jurídicas por atos de improbidade administrativa¹⁵⁴.

Torna-se também imperioso observar, as ferramentas negociais a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta, que devido sua franca utilização como instrumento consensual e sua importância com reflexos no campo da integridade em diversas temáticas, dentre as quais podemos citar o enfrentamento à improbidade administrativa, reafirmado com a atual redação¹⁵⁵ conferida ao art. 17 da Lei nº 8.429/1992, onde atualmente permite em hipóteses legalmente restritas a utilização do TAC. Este instrumento de atuação do MP foi objeto de regulamentação no âmbito do CNMP por meio da Resolução nº 179/17.

Nesse sentido, muito se evoluiu normativamente quanto a responsabilização de pessoas jurídicas e a utilização deste instrumento negocial a exemplo de normas que disciplinam diversas matérias tais como a Lei nº 9.613/99 (lavagem de dinheiro), Lei nº 12.529/11 (concorrência), Lei nº 12.846/13; Lei nº 12.850/13 (organizações criminosas), Lei nº 13.506/17 (Comissão de Valores Mobiliários) e Lei nº 13.964/19 (acordo de não persecução penal e cível)¹⁵⁶.

Importante destacar a reintrodução da utilização de TAC em matéria de improbidade administrativa conforme permitido pela Lei nº 13.964/19, a qual autoriza sua utilização em questões relacionadas a esta temática em hipóteses legalmente admitidas, somada a ampla utilização deste instrumento negocial pautado na

¹⁵⁴ OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de Programas de Integridade pelo Ministério Público no Cumprimento da Legislação de Improbidade Administrativa (Lei Nº 8.429/1992 E Lei Nº 12.846/2013). In: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coord.). **Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 51.

¹⁵⁵ Conforme alterações introduzidas nas Leis nº 14.230/2021 e nº 13.964/2019.

¹⁵⁶ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 51.

consensualidade, inclusive para o enfrentamento à corrupção, diversos MPs estaduais aprovaram regulamentação interna sobre o TAC¹⁵⁷.

Desta forma, o presente estudo constata que existe um Sistema Brasileiro Anticorrupção¹⁵⁸, que permite a utilização de instrumentos resolutivos na atuação funcional do MP com base na consensualidade e segurança jurídica¹⁵⁹.

O que reafirma a legitimidade do MP para avaliar a existência de efetividade de programas de integridade suficientes, para que pessoas jurídicas, empresas e outras entidades não estatais desenvolvam suas atividades em conformidade com as normas internas de prevenção ao fenômeno da corrupção.

Além dos MPs estaduais, há previsão normativa no âmbito do Ministério Público Federal, com fundamento no art. 16 da Lei nº 12.846/13 e regulamentada na Orientação Normativa nº 07/2017¹⁶⁰ da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, onde estabelece como diretriz as bases contidas na norma técnica da NBR ISO 37001/2017.

A estrutura e pilares para os programas de integridade estão na Lei nº 12.846/13, anteriormente regulamentados no Decreto nº 8.420/15, que fora revogado pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que atualmente regulamenta a referida lei e dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Quanto a atuação do MP no pertinente ao manejo de seus procedimentos e reflexo nos programas de integridade há especial destaque para o procedimento administrativo para avaliação dos programas de integridade¹⁶¹.

Os programas de integridade têm um caráter muito importante como fonte de provas pré-constituídas para a atuação do MP na análise do cotejo entre sua efetividade na proteção de direitos. Importante que há uma grande evolução normativa no campo da improbidade administrativa e da anticorrupção quanto à avaliação dos programas de integridade de pessoas jurídicas no pertinente à matéria de corrupção e improbidade administrativa.

Contudo, nos documentos normativos, até então estudados, não se observa expressa menção quanto à observância por parte das pessoas jurídicas quanto aos

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 69-70.

¹⁵⁸ OLIVEIRA, R. C. R.; NEVES, D. A. A. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei no 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista Brasileira de Direito Público: RBDP**, Belo Horizonte, v. 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014.

¹⁵⁹ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 70.

¹⁶⁰ ver em: www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/orientacoes/orientacao_7_2017_assinada.pdf.

¹⁶¹ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 78.

tratados internacionais em Direitos Humanos, notadamente em seus programas de integridade¹⁶² ou *compliance*¹⁶³. Os programas de integridade são criados no âmbito organizacional das pessoas jurídicas com a criação de mecanismos e controles internos com o objetivo de detectar e sanar eventuais inconformidades, enquanto que o *compliance* são as ações desenvolvidas no âmbito organizacional para a conformidade com padrões normativos.

Enquanto instituição autônoma e independente, voltada à defesa da ordem jurídica, aqui incluindo os tratados internacionais em matéria de Direitos Humanos, o MP pode ser um indutor quanto a observância de tais preceitos por parte de pessoas jurídicas, notadamente na inclusão de disposições pertinentes à matéria de proteção de Direitos Humanos nos programas de integridade e de *compliance* de empresas com potencial risco de impactos negativos decorrentes de suas atividades em populações vulneráveis.

Quanto a tal aspecto, cumpre destacar recente ato normativo proferido pelo CNMP consubstanciada na Recomendação nº 96, de 28 de fevereiro de 2023, a qual preconiza a observância dos tratados internacionais de direitos humanos, inclusive as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em sua atuação extrajudicial e judicial.

Tais medidas podem ser adotadas por provocação do MP para inserção em programas de integridade a observância de tratados internacionais com o manejo de instrumental administrativo e extrajudicial normativamente previstos tais como a recomendação, o termo de ajustamento de conduta, acordos de leniência, com pessoas jurídicas em caso de empreendimentos com potencial risco de violações aos Direitos Humanos.

¹⁶² Acerca do conceito de integridade vide: DE ZANETTI, A. F. **Lei Anticorrupção e Compliance**. n. 15, p. 26, 2016. Onde afirma: “Nos termos do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos de controles internos no âmbito da pessoa jurídica, para fins de integridade, auditoria e denúncia de irregularidades. O artigo incentiva a adoção de código interno de ética e de conduta, a promover políticas e diretrizes com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.”

¹⁶³ Sobre o conceito de *compliance*, vide: BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020, p. 19-20. Conforme a autora o *Compliance* é: “Conjunto de esforços para atuar em conformidade com as leis e regras diversas inerentes à atividades da empresa, assim como estar em consonância com códigos de ética e com as políticas de conduta internas da corporação de forma a mitigar, prevenir e buscar solucionar riscos de todos os tipos.”

Cumprir destacar aqui um aspecto prático quanto a atividade extrajudicial¹⁶⁴ do MP e o reflexo que sua atuação impacta nos interesses econômicos de pessoas jurídicas que desenvolvem atividades com potencial risco de violações de direitos. Uma atuação estruturada por parte do MP, utilizando de seu instrumental jurídico para investigar, provar e responsabilização por violações a direitos pode desencadear um impacto negativo no mercado, diante de comprovadas práticas violadoras de direito por parte destas entidades.

Atualmente, a atenção por parte de empresas acerca de assuntos relacionados ao impacto de suas atividades com reflexos ambientais, sociais e de como lidam com o atendimento às normas vem ocupando a dimensão estratégica de pessoas jurídicas.

A exemplo deste movimento é quando algumas empresas e empreendimentos incorporam em seu plano estratégico tais elementos com a sigla ESG: *Environmental, Social and Governance*, em uma tradução livre: meio ambiente, social e governança corporativa¹⁶⁵.

Tal iniciativa, a princípio, se apresenta como uma proposta mais ampla do que apenas a criação de programas de integridade em empresas e passa a compor o plano estratégico destas entidades a incorporar em sua dinâmica empresarial, para além dos interesses de acionistas ou detentores de direitos sobre o comando empresarial, os interesses das pessoas potencialmente atingidas em decorrência das atividades desenvolvidas, com o objetivo de impactar positivamente perante o mercado, especialmente quanto a imagem e reputação desses agentes econômicos¹⁶⁶.

Conforme a expressão utilizada pelo mercado para definir o conjunto de pessoas que por um lado são impactadas ou influenciadas pela atividade econômica e por outro de alguma forma afetam economicamente a atividade empreendedora.

A partir desta definição, as pessoas da coletividade em geral, as quais desenvolvem uma relação econômica de duas vias, posto que de alguma forma são impactadas ou impactam a atividade econômica desenvolvida são chamadas de *stakeholders*¹⁶⁷. De outro viés, outro conjunto de pessoas que economicamente influenciam a direção dos empreendimentos econômicos por serem detentores de

¹⁶⁴ GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 2021, p. 290.

¹⁶⁵ CRUZ, Augusto. **Introdução ao ESG: meio ambiente, social e governança corporativa**. São Paulo: Scortecci, 2022, p. 10.

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 10.

capital e ativos econômicos tais como os acionistas ou detentores de direitos sobre a empresa são denominados de *shareholders*¹⁶⁸.

Impende-se destacar que há um ponto de interseção entre ambos os conjuntos definidos como *stakeholders* e *shareholders*, qual seja, todos são atores econômicos. E, nesta condição, devem ser objeto de atenção por parte de outros atores não estatais, especialmente as empresas com potencial impacto socioambiental.

A ideia de criação de programas de ESG traz uma proposta para o desenvolvimento da atividade econômica voltada à sustentabilidade econômica, ambiental e social. A fim de internalizar nos aspectos produtivos do empreendimento as expectativas das pessoas impactadas pela atividade, os seus reflexos ambientais e o atendimento às normas instituídas¹⁶⁹.

Daí seria importante avanço no desenvolvimento de programas de ESG nas empresas para demonstrar ao mercado o compromisso das pessoas jurídicas e empresas quando a questão ambiental, social e estabelecimento de mecanismos de governança para a observância de normas nacionais dos países nos quais desenvolvem seus empreendimentos¹⁷⁰.

De certo que a criação de programas de integridade, o atendimento a conformidade normativa no plano nacional e internacional, a possibilidade de responsabilização da pessoa jurídica por violações de direitos, o potencial risco de impacto socioambiental das atividades desenvolvidas pelas empresas, são marcos importantes para a configuração da reputação das empresas e, por consequência, reflexos econômicos financeiros diante da imagem representada por esta perante o mercado¹⁷¹.

A reputação e imagem das empresas, comprometidas com o desenvolvimento social, têm se tornado cada vez mais relevante para sua aceitação no mercado, na busca de um equilíbrio entre a livre iniciativa e a justiça social¹⁷².

Por outro lado, não obstante a importância destacada quanto a implementação de políticas de ESG, há certo criticismo em relação aos reais reflexos positivos socioambientais desta política, que, por outro lado acabam sendo mais voltados a criar

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 10.

¹⁶⁹ CRUZ, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷⁰ FERREIRA, Eduardo Dias de Souza; FILHO, Oscar Silvestre. Função Social da Empresa como Instrumento de Proteção do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Econômico Sustentável. In: DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de; ARAÚJO, José Henrique Mouta. (Coord.). **Direito e Desenvolvimento na Amazônia**. Estudos Interdisciplinares e Interinstitucionais. Santa Catarina: Qualis, 2019, p. 52.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 52.

¹⁷² *Ibidem*, p. 52.

uma imagem positiva das empresas do que efetivamente estabelecer altos níveis de governança responsabilidade social e ambiental. Ademais, a implementação de ESG tem se mostrado extremamente custoso para as empresas, a despeito de efetivamente representar um investimento em seu capital intangível¹⁷³.

Assim, neste ponto é importante destacar a interseção entre a necessidade imposta às empresas em internalizar em sua dinâmica empresarial e econômica aspectos tais que extrapolam o núcleo interno destas entidades para abranger os interesses e direitos de atores externos à pessoa jurídica, e parâmetros de sustentabilidade social e ambiental para o atendimento a uma crescente exigência de mercado.

Somando-se a isto o aspecto mais formal da autorregulação consubstanciada nos programas de integridade e *compliance* para a conformidade com os parâmetros normativos destinados a disciplinar a atividade econômica desenvolvida.

Tais elementos podem ser considerados como estratégicos para concentração da atenção e atuação dos órgãos de controle e garantia de direitos, a exemplo o próprio MP.

O MP como uma instituição de garantia é um ator interno e importante protagonista para persuadir¹⁷⁴, de forma racional e responsável, com a utilização dos instrumentos jurídicos disponíveis, para fomentar o desenvolvimento de iniciativas de ESG e a criação, implementação e efetivação de programas de integridade, notadamente em empreendimentos com potencial impacto social e ambiental, bem como risco de violação de direitos.

De certo que as iniciativas de ESG são desenvolvidas no plano estratégico das empresas¹⁷⁵, principalmente para valorização de sua imagem perante o mercado. Contudo, é essencial fazer com que tais atores não estatais, no caso, empresas observem os padrões normativos nacionais e internacionais e consideram

¹⁷³ Acerca de como indicadores econômicos de sustentabilidade tais como Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE), Governança Ambiental, Social e Corporativa e Responsabilidade Social Corporativa (RSC) e as suas relações entre os desempenhos ambiental e financeiro no contexto da atividade empresarial vide DUDA, E. do N.; SILVA, D. J. C. da; LAGIOIA, U. C. T.; SANTOS, M. A. Cultura Sustentável Rima com Bom Desempenho? Um Estudo Das Empresas Listadas no Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE). **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 16, n. 2, p. e02987–e02987, 24 ago. 2022.

¹⁷⁴ Dentre os instrumentos extrajudiciais disponíveis ao MP, destaca-se a recomendação administrativa, conforme estabelecido no art. 1º da Resolução nº 164/2017 do CNMP, que é um instrumento de persuasão racional para que o seu destinatário faça ou deixe de fazer algo em benefício da coletividade.

¹⁷⁵ Cf. DUDA, E. do N.; SILVA, D. J. C. da; LAGIOIA, U. C. T.; SANTOS, M. A. *op. cit.*, p-1.

efetivamente os riscos de seus empreendimentos e a real possibilidade de serem responsabilizadas, tanto civilmente como criminalmente, por violações de direitos¹⁷⁶.

Assim, para uma eficiente atuação do MP no pertinente a avaliar a efetivação dos programas de integridade das pessoas jurídicas, em especial as responsáveis por desenvolver atividades de grande envergadura no território nacional e de potencial impacto negativo em populações vulneráveis ou de violações de direitos, se faz importante o fortalecimento da cooperação interinstitucional¹⁷⁷ na articulação de atuações, principalmente no campo extrajudicial.

Importa destacar aqui alguns dos instrumentos extrajudiciais disponíveis para utilização do MP na persuasão de atores não estatais, tais como o procedimento administrativo¹⁷⁸ e a recomendação administrativa¹⁷⁹, os quais podem ser manejados para efeito de acompanhamento de atividades potencialmente violadoras de direitos e a fim de persuadir tais agentes para que adequem as atividades relativas aos empreendimentos aos padrões normativos internos e internacionais de proteção de Direitos Humanos¹⁸⁰.

O procedimento administrativo seria um mecanismo com especial importância para o acompanhamento do cumprimento das bases estabelecidas em soluções negociadas de controvérsias, a exemplo do TAC.

Ademais, tendo em vista que tais empreendimentos, muitas das vezes são desenvolvidos por empresas ligadas ou controladas por outras empresas transnacionais, daí a importância também, a exemplo do que já ocorre em matéria de corrupção e improbidade administrativa, do fortalecimento da cooperação internacional entre atores internos¹⁸¹, a exemplo do MP, no sentido de fortalecer e incentivar a conformidade destas atividades, não só com normas nacionais, como também aos parâmetros internacionais, especialmente de proteção aos Direitos Humanos¹⁸².

¹⁷⁶ DEVA, Surya. **Regulating Corporate Human Rights Violations: Humanizing Business**. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2012. p. 178-181.

¹⁷⁷ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 83.

¹⁷⁸ Conforme art. 8º da Resolução nº 174/2017 do CNMP.

¹⁷⁹ Conforme Resolução nº 164/2017 do CNMP.

¹⁸⁰ Recomendação nº 96/ 2023, CNMP.

¹⁸¹ Importante papel dos atores internos dos Estados nacionais para implementação de parâmetros internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Aqui o Ministério Público, como um ator interno, dotado de independência funcional e instrumentos jurídicos para a proteção e promoção de direitos. Para aprofundamento acerca do papel dos agentes internos na promoção e implementação do SIDH vide RAGONE, Sabrina, The importance of the relationship between domestic institutions and the inter-American system for the protection of human rights. *In: Inter-american and european human rights journal*, 9, p. 456-469, 2016.

¹⁸² RAGONE, *op. cit.*, p. 467.

Quanto a relação entre os procedimentos e instrumentos extrajudiciais do MP e sua relação com a governança nas atividades empresariais é o interessante exemplo do instrumento negocial realizado no caso da Samarco, conhecido como “TAC Governança”.

É importante o caso Samarco, não obstante, fora do contexto amazônico, mas importante para o presente estudo devido a atuação do MP e reflexos na governança tanto no setor público como no privado.

O incremento de eventos adversos e drásticos com reflexos negativos à sociedade e ao meio ambiente relacionados à atividade de empresas são um desafio para o Estado, sociedade e órgãos responsáveis pela regulação e controle destas atividades, exigindo-se, assim, uma atuação integrada entre diversos atores para a prevenção ou reparação de desastres.¹⁸³

Um exemplo desta complexidade é o caso do rompimento da barragem em Mariana no Estado de Minas Gerais no ano de 2015, evento este relacionado a atividade da empresa Samarco, que despejou rejeitos de minérios em afluentes do Rio Doce chegando a afetar o Estado do Espírito Santo e diversas cidades, pessoas perderam a vida ou ficaram desabrigadas¹⁸⁴.

De outra monta e não obstante a gravidade dos fatos, são fortes as iniciativas de manutenção destes empreendimentos sob o discurso relacionado ao suposto desenvolvimento econômico local. O que contribui ainda mais para a complexidade da questão¹⁸⁵.

Outro exemplo de eventos adversos e drásticos foi o ocorrido no ano de 2019, também, com o rompimento da barragem do Córrego do Feijão na cidade de Brumadinho Estado de Minas Gerais, fato supostamente relacionado a atividade da empresa Vale S.A., onde ocorreu despejo de rejeitos de minério e lama sobre a região, provocando danos ambientais e a população local, a morte de pessoas¹⁸⁶.

Diante deste quadro e dentre outras providências o MPF ajuizou uma ACP¹⁸⁷, e a União, Estado de Minas Gerais, Estado do Espírito Santo na qualidade de entes

¹⁸³ CARVALHO, J. F. de; SILVA, L. J.; SOARES, J. L. Ações de legitimidade e evidenciação contábil: os casos Samarco e Vale pós-tragédias socioambientais. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 21, p. e3257–e3257, 9 set. 2022.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. e3257–e3257.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. e3257–e3257.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. e3257–e3257.

¹⁸⁷ Ação Civil Pública nº 0023863-07.2016.4.01.3800.

federativos e outros das suas respectivas administrações públicas direta e indireta ajuizaram outra ACP¹⁸⁸¹⁸⁹.

Das ACPs ajuizadas se originou a celebração de um TAC onde, além do MPF, participaram diversos entes federativos, órgãos públicos e entidades privadas, onde em seu teor foram estabelecidas múltiplas providências e ações estruturantes no sentido de diagnosticar, identificar e reparar danos provocados pelo mencionado evento. Este termo foi denominado de “TAC Governança”¹⁹⁰.

O referido caso é interessante para o presente estudo, pois, é um exemplo de um caso envolvendo grupos vulneráveis e atividade de grande empreendimento, contudo, sua solução inicialmente se deu pela via judicial, contudo, a resolutividade da questão foi alcançada por uma via de autocomposição¹⁹¹.

Outro importante aspecto é a estrutura do “TAC Governança” que envolve a participação ativa não só do MP, mas diversos atores públicos e privados e a comunidade afetada para a busca de uma solução estruturante para o conflito.

Impende-se destacar aqui o caráter preventivo da atuação resolutiva do MP em consonância com o preceituado na Recomendação nº 54 do CNMP (Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro - PNFARMP) e a Resolução nº 118/2014 (Política Nacional de Incentivo à Autocomposição PNIA), onde preza pela adoção de mecanismos de autocomposição pacífica na resolução de conflitos sociais, como um indicativo de que os procedimentos, mecanismos e instrumentos do MP, devem ser utilizados como forma eficiente na resolução de conflitos sociais.

Em diversos campos se desenvolve a atuação do MP, inclusive de forma prévia ao estabelecimento de conflitos sociais, notadamente devido à atividade de empresas e reflexos em populações vulneráveis em regiões como a Amazônia.

A exemplo disto é a fiscalização acerca do atendimento dos preceitos da Convenção nº 169 da OIT. A referida Convenção foi ratificada pelo Brasil, promulgada

¹⁸⁸ Ação Civil Pública nº 0069758-61.2015.4.01.3400.

¹⁸⁹ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹⁹⁰ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-samarco/duvidas-sobre-o-tac-governanca>. Acesso em: 12 jun. 2023.

¹⁹¹ Ressalta-se que o objetivo do presente estudo não é a análise de casos e seus desdobramentos e sim a identificação de casos que refletem a atuação do MP na questão de Direitos Humanos e grandes empreendimentos. Não obstante, apresentação de casos, bem como o acompanhamento dos desdobramentos pelo MP no exercício de seu papel fiscalizador e de *accountability* poderá ser realizada em estudos futuros.

pelo Decreto n.º 5.041, de 19 de abril de 2004, atualmente prevista no Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019¹⁹².

Dentre os quais a consulta prévia, livre, de boa-fé e informada da população afetada, acerca da repercussão de determinado empreendimento na vida de determinada população¹⁹³.

A consulta prévia é o processo no qual a comunidade afetada por um empreendimento realizado pelo Estado ou por empresas, lhe é assegurado o direito de ser consultada, conforme o protocolo de consulta prévia elaborado pela própria comunidade, amparado pela Convenção nº 169 da OIT.

Assim este processo deve ser, livre e informado a fim de assegurar que toda atividade que impactar a vida e território de povos e comunidades tradicionais deve necessariamente atender a um processo de consulta prévia, livre, esclarecida e de boa fé junto à comunidade. Entende-se por prévia pelo fato de que obrigatoriamente deve ser realizada antes do que for impactar a vida da comunidade. A consulta deve ser livre posto que a comunidade terá a faculdade em aceitar ou não a proposta apresentada e o Estado e a empresa devem acatar esta decisão. Por esclarecida, entende-se acerca da linguagem adequada para que permita a total compreensão por parte da população afetada.

A garantia do diálogo com o atendimento a este protocolo é um direito fundamental de comunidades tradicionais ou povos indígenas para que no exercício da democracia participativa possam decidir sobre os rumos de medidas adotadas pelo Estado ou empresas, na medida em que estas podem afetar suas vidas, culturas e território¹⁹⁴.

O Ministério Público é uma instituição que sua atividade implica em transformação social e está constitucionalmente ligada à defesa dos direitos de populações tradicionais e povos indígenas, especialmente, para a garantia da

¹⁹² O presente estudo não tem como objeto realizar um estudo aprofundado acerca do instituto da consulta prévia conforme estabelecido na Convenção nº 169/89 OIT. Contudo, verifica-se que é um exemplo importante de um direito considerado fundamental para determinadas comunidades, enquanto exercício da democracia deliberativa, bem como o quanto tais direitos podem ser promovidos por instrumentos jurídicos especialmente extrajudiciais. Quanto à consulta prévia da Convenção nº 169/89 OIT e seus reflexos no exercício da democracia deliberativa vide BENEVIDES JÚNIOR, Acursio Ypiranga; MENEZES, Rafael da Silva. Democracia deliberativa e consulta prévia na Amazônia: direito como mediador democrático em conflito indígena e mineração de potássio em Autazes, Amazonas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. p. 252-274, 2020.

¹⁹³ BENEVIDES JÚNIOR; MENEZES, *op. cit.*, p. 263.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 264.

realização de consulta prévia, quando empreendimentos públicos ou privados possam afetar negativamente esta coletividade¹⁹⁵.

Não obstante a relevância em assegurar o direito à consulta prévia da população tradicional interessada nos locais de ocorrência de grandes empreendimentos, aponta-se aqui a importância em se desenvolver mecanismos e formas de maior participação desta população na tomada de decisões acerca de questões afetas a suas tradições e forma de vida.

Existem outras iniciativas identificadas em uma perspectiva comparada onde este protagonismo nas decisões, não só as políticas, mas também jurídicas, incluem a participação da população tradicional interessada, a exemplo o que ocorre na Província de Ontário no Canadá, para internalização do Direito proveniente de povos indígenas, denominada de *Tripartite Collaborative Technical Table on the Enforcement and Prosecution of First Nations Laws*¹⁹⁶, que funciona como um Fórum Colaborativo para a aplicação do direito tradicional deste povo, a fim de buscar estratégias e formas de interpretação e aplicação do Direito Indígena em casos concretos que impactam a comunidade.

Nota-se que esta iniciativa vai para além da mera consulta à população e envolve sua participação na própria aplicação do Direito, sob uma perspectiva de sua cultura jurídica tradicional.

Entende-se que o MP pode se inspirar em iniciativas semelhantes a esta, para incluir o diálogo com a população tradicional impactada, não só assegurar a sua consulta, mas também a tomada de decisão quanto a assuntos de interesse de povos tradicionais.

Na atuação do MP brasileiro, o presente estudo identificou a utilização de outras iniciativas para a abordagem e resolatividade de conflitos sociais, quando envolvidos populações tradicionais ou vulneráveis, a exemplo da criação de câmaras de tratamento de conflitos, onde se fomenta a tratativa de conflitos extrajudiciais ou judiciais a partir de métodos autocompositivos, cabendo destacar aqui interessante iniciativa do Ministério Público do Estado Pará ao criar a Câmara de Tratamento de Conflitos Agrários e Fundiários¹⁹⁷.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 267.

¹⁹⁶ Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/jr/tcttepfnl-ttctalpnpd/index.html#s3>. Acesso em: 23 ago. 23.

¹⁹⁷ Ver em: <https://www2.mppa.mp.br/areas-de-atuacao/agrario/protocolo-de-tratamento-de-conflitos-agrarios-e-fundiarios.htm>.

Tais Câmaras de Tratamento de Conflitos estabelecem protocolos de atuação nos conflitos, pautados no diálogo na busca da solução autocompositiva das controvérsias.

Nota-se que todas essas iniciativas refletem algum aspecto relacionado à atuação extrajudicial do MP e a defesa de Direitos Humanos na Amazônia.

Quanto a análise da estrutura normativa voltada ao estabelecimento de programas de integridade ou *compliance* de pessoas jurídicas ou atores não estatais, especialmente de empresas com potencial risco de violações de Direito, verifica-se forte evolução em matéria de defesa do patrimônio público e prevenção à corrupção e outras matérias, tais como lavagem de dinheiro, proteção à concorrência e mercados de capitais, enfrentamento ao crime organizado, proteção ao meio ambiente.

A despeito da normativa nacional relacionada à questão da integridade e *compliance* ao tratarem de assuntos tais como a prevenção à corrupção e proteção ambiental, tocarem de forma transversal a temática dos Direitos Humanos conforme padrões normativos internacionais¹⁹⁸ e ambiental, não há norma expressa no sentido de impor aos atores não estatais, incluindo aqui as empresas, para a observância em seus programas de integridade as normas de proteção aos Direitos Humanos, seja nacionalmente ou internacionalmente.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU aprovou em junho de 2011, os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos elaborados pelo Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, John Ruggie¹⁹⁹.

Tais diretrizes têm como escopo contribuir para o desenvolvimento de parâmetros normativos e aprimoramento quanto à matéria de Direitos Humanos no âmbito da atividade empresarial e sua relação com o Estado. Tais princípios seguem uma tríade básicas e seriam a de proteger: os Estados são obrigados a proteger os direitos humanos, assim delineados: respeitar, as empresas devem de respeitar os direitos humanos; reparar, consistente na necessidade das empresas assegurarem recursos adequados e eficazes para reparação de violações de direitos, em caso de

¹⁹⁸ Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Adotada pela Assembleia Geral da ONU em 31/10/2003, conforme a Resolução nº 58/4, entrando em vigor em 14/12/2005, contando com 140 signatários e 189 Estados-parte até 18/11/2021, ver em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> e https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf.

¹⁹⁹ Ver em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf.

eventual descumprimento desses direitos em decorrência da atividade das empresas²⁰⁰.

Tal referido trinômio envolve não só as obrigações decorrentes das atividades diretamente realizadas pelas empresas, abrangendo ainda funcionários e colaboradores, parceiros e a sociedade eventualmente afetada, bem como outros desdobramentos decorrentes do risco da atividade empresarial como responsabilidade subsidiária ou solidária devido violações eventualmente praticada por parceiros e colaboradores²⁰¹.

Dentre os Princípios Orientadores, no presente estudo foi identificado Princípio de número 27 referente aos Mecanismos de denúncias extrajudiciais:

Os Estados devem fornecer mecanismos de denúncia extrajudiciais eficazes e apropriados, paralelamente aos mecanismos judiciais, como parte de um sistema estatal integral de reparação de violações a direitos humanos relacionadas às atividades empresariais²⁰².

Neste ponto, se identifica a atividade do Ministério Público²⁰³, principalmente no âmbito extrajudicial e judicial para tutela de Direitos Humanos, especialmente nas investigações por meio de inquérito civil em caso de eventual violação de direitos em procedimentos administrativos quanto à conformidade com padrões normativos de empreendimentos com potencial risco a populações afetadas.

Assim quanto às atividades das empresas no texto constante nos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas, especialmente os princípios de números 17 a 22, sugerem a necessidade de realização auditoria preventiva à eventual violação em direitos humanos para a implementação medidas de devida diligência em Direitos Humanos²⁰⁴.

Não obstante, a importante orientação contida na declaração, a mesma não possui caráter vinculante para as empresas, especialmente em situação de risco de violação de direitos²⁰⁵.

De certo que tais princípios são declarações, portanto, não tem força cogente, e, por consequência, não possuem os mesmos reflexos jurídicos dos planos de integridade, conforme previsto na Lei Anticorrupção.

²⁰⁰ PEREIRA, Flávio de Leão Bastos, RODRIGUES, Rodrigo Bordallo. Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental. **Coleção de Compliance**, v. 6, 1. ed. São Paulo: RT Thomson Reuters Brasil, 2021.

²⁰¹ PEREIRA; RODRIGUES, *op. cit.*, p. 21.

²⁰² Ver em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/Cartilha_versoimpresso.pdf.

²⁰³ PEREIRA; RODRIGUES, *op. cit.*, p. 23.

²⁰⁴ *Ibidem.*, p. 23-24

²⁰⁵ *Ibidem.*, p. 23-25.

Do estudo realizado observa-se que o MP é um ator que, a partir de sua atuação e intervenção em questões e conflitos sociais, por meio de seus mecanismos extrajudiciais, realiza um impacto importante na atividade econômica desenvolvida por atores econômicos, tais como as ETNs.

Assim, juntamente com a coletividade em geral e outros agentes públicos, acaba por se afirmar como um *stakeholder*²⁰⁶, e ator importante e de interesse da atividade econômica. Especialmente pelo seu papel de fiscalização quanto ao atendimento por parte de atores não estatais no cumprimento das normas atinentes às suas atividades para prevenir ou responsabilizar por violações de direitos.

Ao passo que o MP fiscaliza a atuação destas empresas e intervém em aspectos importantes e sensíveis à gestão destas pessoas jurídicas, devido evidente impacto de natureza econômica de suas atividades; seja no sentido de desenvolver e aprimorar sistemas de integridade ou a responsabilização civil destas entidades ou criminal de agentes por violações de direitos.

Contudo, nota-se uma carência normativa doméstica para que de forma vinculante as ETNs criem e desenvolvam programas de integridade para observância de Direitos Humanos, diferentemente do que ocorre em matéria prevenção à corrupção e improbidade administrativa.

²⁰⁶ CRUZ, Augusto. **Introdução ao ESG: meio ambiente, social e governança corporativa**. São Paulo: Scortecci, 2022, p. 10.

4 A EXPERIÊNCIA DO CANADÁ EM PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS

Impende destacar que não é objetivo do presente trabalho realizar um estudo profundo acerca da evolução histórica constitucional dos Estados canadense e brasileiro e seu reflexo na formação das instituições de garantia de direito. Contudo, no decorrer das pesquisas realizadas constatou-se que ambos os Estados apresentaram um perfil diferente na trajetória da evolução constitucional, especialmente no caso brasileiro, onde há uma forte ruptura de regimes com o advento da Constituição Federal de 1988 e a criação da atual configuração do Ministério Público. Evento este notadamente diferente do Canadá, onde esta instituição apresentou seu desenvolvimento a partir de tradições e práticas jurídicas de forma mais estável até sua atual estruturação. Até então, a partir das pesquisas realizadas, não é possível concluir de forma precisa o quanto esta evolução influenciou na estruturação de ambas as instituições, seja no grau maior ou menor de independência administrativa e funcional e área de atuação, mas, tal assunto poderá ser desenvolvido em trabalhos futuros.

Importa inicialmente justificar a razão da escolha do Canadá como objeto de interesse do presente estudo.

O Canadá é um país situado na América do Norte e geograficamente distante do Brasil, contudo, existem fatos de natureza econômica²⁰⁷, social, política e jurídica os quais o presente estudo pretende identificar tendo em vista que possivelmente impactam de forma direta no contexto social, econômico e jurídico no Brasil, especialmente com reflexo na atuação do MP brasileiro.

Daí a importância de efetuar um estudo acerca do perfil socioeconômico e da especial peculiaridade jurídica daquele país, tendo em vista sua característica neoextrativista²⁰⁸ e o funcionamento de seus órgãos de controle e como esta dinâmica pode afetar a realidade funcional do MP brasileiro.

Ressalto que o presente estudo não se propõe a realizar uma análise profunda de geopolítica ou estudo de direito comparado entre o MP brasileiro e a instituição análoga ao país norte-americano, mas, compreender como a atuação de suas instituições de controle podem afetar diretamente a realidade da atuação do MP nacional diante do enfrentamento a questões relacionadas às atividades decorrentes

²⁰⁷ DANTAS, Jhonatan dos S.; BERTOLLO, Mait; LÖBLER, Carlos A.; *et al.* Geografia Econômica. Porto Alegre: SAGAH, Grupo A, 2021.

²⁰⁸ MATHIS, Adriana de Azevedo *et al. op. cit.* p. 24.

de grandes empreendimentos²⁰⁹.

Muito semelhante ao Brasil, o Canadá possui uma vasta área territorial e como diversos outros países das Américas, um passado de colonização, realização de atividade econômica voltada à exploração ambiental, notadamente minerária, e grande diversidade populacional e cultural, sendo, contudo, um país de elevado desenvolvimento industrial e sede de empresas, que realizam atividades econômicas em seu território e em outras áreas do globo.

Somando-se a esta característica do país norte-americano, é importante destacar três aspectos fundamentais para o presente estudo.

O primeiro deles é relacionado ao fato do Canadá possuir como uma das características de sua economia de um país neoextrativista, com atuação nas Américas e que abriga em seu território sede de empresas mineradoras e outras empresas com histórico de violação de direitos²¹⁰.

O neoextrativismo é uma atual modelo de produção e de obtenção de recursos, característica do capitalismo global, cuja atividade é concentrada na intensificação da extração mineral, somado ao discurso difundido por ETN e geralmente encampado pelos Estados de que tal atividade é necessária para alcançar o desenvolvimento, cuja atividade se configura em grande escala e alcance global²¹¹.

É a institucionalização do poder colonial que se realiza por meio da economia, da política e das relações sociais, fundamentado na extração de recursos naturais, a fim de alimentar um ciclo produtivo é baseado em atividades locais de baixo valor agregado, e normalmente limitado a um restrito número de empresas²¹².

O modelo canadense neoextrativista é caracterizado por abrigar sede de empresas locais e exercem influência na América Latina²¹³, em especial no Brasil e na Amazônia e para o presente estudo é importante identificar a relação entre essas atividades e o impacto direto no dia a dia da atuação do MP no Brasil, seja pelo reflexo direto dessas atividades no impacto socioambiental ou devido ao incremento dos conflitos e demandas sociais que surgem em localidades onde esses empreendimentos são implementados e seja nos seus reflexos jurídicos, notadamente a eficácia dos instrumentos e procedimentos extrajudiciais do MP.

²⁰⁹ Um estudo comparado entre o MP brasileiro e canadense pode ser futuramente realizado em outro trabalho.

²¹⁰ VIEIRA, D. C.; GIANASI, L. M.; MARSHALL, J.; PERKINS, P. E.; OLIVEIRA, B. J. de. Mineração, desastres, formação crítica: casos no Brasil e no Canadá. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 27, n. 3, p. 296–321, 2020, p. 300-306.

²¹¹ MATHIS, Adriana de Azevedo. *et al. op. cit.*, p. 24-25.

²¹² *Ibidem*, p. 25.

²¹³ *Ibidem*, p. 31.

O segundo aspecto é estudar se existe no Canadá um controle realizado pelo órgão equivalente ao MP canadense ou outras instituições autônomas para garantia de direitos e como eventualmente ele é realizado diante de possíveis fatos potencialmente violadoras de direitos realizadas por empresas de origem no Canadá, as quais exercem atividade extrativista fora de seu território e como isto pode estar relacionado a atuação do MP brasileiro.

A instalação desses projetos desenvolvidos por ETNs as quais possuem sua administração, controle e sede em território canadense, mas exercem atividades no exterior. Assim, o estudo procurou compreender a relação entre a efetividade ou não dos órgãos de controle canadense diante destas atividades e como podem refletir no cotidiano do MP brasileiro.

De certo que este país norte-americano está geograficamente distante do Brasil, contudo, no atual mundo globalizado, o poder econômico ultrapassa fronteiras físicas, desta forma a dinâmica capitalista e seu nível de complexidade atual afetam inclusive as esferas políticas e perspectivas de desenvolvimento social dos Estados²¹⁴.

Assim, o estudo pretende identificar se existe ou não o controle destas empresas pelo órgão análogo ao MP canadense ou outra entidade decorrente de atividades fora de seu território e qual seu nível de efetividade.

Desta feita, importa identificar se as instituições de justiça canadenses têm a possibilidade de responsabilizar essas empresas, inclusive no campo penal, e o quanto isso poderia trazer uma redução na pressão das demandas para o MP brasileiro; bem como o presente estudo irá expor alguns casos de responsabilização civil de empresas neoextrativistas canadenses com atuação no exterior decorrente de violações de direitos e como tais iniciativas vêm refletindo no sentido de controlar o impacto dessas atividades; fatos que podem abrir portas para facilitar a atuação do MP brasileiro nesses casos.

Como se observará mais adiante no presente estudo, o MP canadense tem atuação muito voltada a área penal²¹⁵ e ainda muito incipiente quanto à responsabilização das empresas em decorrência de suas atividades no exterior, aspecto este que pode representar uma fragilidade e não repercute nas empresas.

O terceiro e último aspecto é a peculiaridade da cultura jurídica que não se compara com nenhum país da América Latina, posto que abriga uma relação entre o

²¹⁴ SILVESTRE FILHO, Oscar. **Globalização e Direito Humano Ambiental**. São Paulo: EDUC, 2021, 39-55.

²¹⁵ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020.

Civil Law, Common Law e absorção de Direito de Povos Indígenas.

O MP canadense desenvolve iniciativas em que busca o diálogo com a cultura jurídica de Povos Indígenas na aplicação do Direito, inclusive em casos criminais.

O que justifica analisar possibilidades de janelas normativas a partir da experiência da cultura jurídica do Canadá e como o MP brasileiro pode aprender com a visibilidade normativa conferida ao Direito dos Povos Tradicionais e Indígenas, e o quanto pode ser positivo para o MP brasileiro.

Daí a importância destacada neste estudo em analisar as estruturas jurídicas desse país e seus órgãos de controle, notadamente a instituição com atribuições semelhantes ao Ministério Público brasileiro, de forma a realizar uma comparação entre as instituições com enfoque nos procedimentos extrajudiciais adotados.

Notadamente como se comporta diante dos eventos potencialmente violadores de direito decorrente da característica neoextrativista daquele país norte-americano.

Inicialmente, é importante realizar uma breve exposição histórica e o desenvolvimento de suas instituições para a melhor compreensão do funcionamento do sistema jurídico do Canadá, estrutura dos órgãos e instituições, especialmente do Ministério Público deste país e seus agentes.

A fim de iniciar a exposição do estudo relacionado à experiência do Canadá, por meio de seus órgãos de controle e atuação extrajudicial, é importante contextualizar aqui dois aspectos: primeiramente, a característica das instituições jurídicas deste país da América do Norte e sua posição geopolítica e influência econômica; segundo, o que se consideram procedimentos extrajudiciais, bem como sua importância para o presente estudo.

Sobre os procedimentos extrajudiciais, tem-se a esclarecer que será mencionado neste estudo, a atuação extrajudicial como toda a atividade fim desenvolvida por um órgão pertencente à estrutura estatal, seja na busca de apuração de fatos, como para a resolução de conflitos das mais diversas naturezas, que não sejam resolvidos diretamente no âmbito de um processo jurisdicional. Considerar-se-á ainda a atuação extrajudicial do Ministério Público e outras instituições estatais, mesmo quando esta não se desenvolva no âmbito de um procedimento formalmente constituído, inerente às peculiaridades do particular da estrutura jurídica pertencente, mas atividades voltadas a levantamento de informações, aconselhamento, busca de soluções de problemas sociais e a própria negociação para a solução de conflitos e seu impacto social.

4.1 Canadá e seus projetos extrativistas para além do território

Feitas estas considerações iniciais, importa situar o Canadá como um país da América do Norte, com extensa área territorial e economia industrializada²¹⁶ com fronteira com a Groenlândia e Estados Unidos da América (EUA), sendo este outro grande centro econômico e político das Américas²¹⁷.

Não obstante a característica de economia industrializada, o Canadá possui forte atividade econômica na área do setor agroindustrial e extrativista a exemplo do minerário²¹⁸. Quanto a este setor propriamente dito existem empresas que desenvolvem suas atividades tanto no território canadense, devido a abundância em riquezas minerais, bem como desenvolvem atividades econômicas em outros países e destaca-se aqui na própria América Latina e, mais particularmente, no Brasil, por exemplo.

O Brasil é um dos principais países da América Latina em reserva recursos minerais tais como, bauxita, cobre e ferro e é o local onde é desenvolvida atividade extrativista minerária realizada por ETNs e com grande impacto em populações e comunidades tradicionais²¹⁹.

A atividade extrativista minerária atualmente ganha proporções de grande envergadura devido ao expressivo aporte econômico e tecnológico empregado pelas ETNs na busca cada vez maior de produtividade para atender as necessidades do mercado externo. A forma de como essas atividades são desenvolvidas nos locais hospedeiros é definida a partir de decisões tomadas de forma ágil por estas entidades em diversos locais do globo terrestre, como característica própria da globalização²²⁰.

O emprego de grande recurso econômico e meios de alta tecnologia na atividade extrativista a capacidade de tomada de decisões e influência política das ETNs são características do neoextrativismo peculiar a atual fase do capitalismo global e da nova divisão do trabalho que acentua a diferenciação entre o Norte e Sul Global²²¹.

²¹⁶ DANTAS, Jhonatan dos S.; BERTOLLO, Mait; LÖBLER, Carlos A.; *et al.* Geografia Econômica. Porto Alegre: SAGAH, Grupo A, 2021, p. 118.

²¹⁷ TAVARES, M. D. C.; METRI, M. A geoeconomia do império e as mutações do capital: os dois ciclos de expansão econômica dos Estados Unidos no final do século XX. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, p. 3–21, 21 fev. 2020.

²¹⁸ DANTAS, Jhonatan dos S.; BERTOLLO, Mait; LÖBLER, Carlos A.; *et al.* Geografia Econômica. Porto Alegre: SAGAH, Grupo A, 2021, p. 118. E-book.

²¹⁹ MATHIS, Adriana de Azevedo. *et al. op. cit.*, p. 21.

²²⁰ *Ibidem*, p. 23.

²²¹ *Ibidem*, p. 23-24.

Em suma, a correlação identificada na atividade minerária consistente na apropriação de recursos naturais não renováveis, desenvolvida por ETNs onde se identifica o emprego de grande vultade de recursos econômicos, alta tecnologia na produção, tomada de decisão em diversas regiões do globo e influência política em territórios são os pilares para a definição do neoextrativismo.

Ademais esta característica identificada no neoextrativismo é um elemento pertencente ao neocolonialismo definido pela migração de um modelo de domínio meramente político para o econômico e concentrado em um restrito número de grupos empresariais²²².

Este avanço na atividade minerária e de grandes projetos juntamente com a narrativa desenvolvimentista acaba por redundar em movimentos de flexibilização de legislações sociais e ambientais, precarização nas relações de trabalho, que por sua vez acabam por atrair a implementação de empresas transnacionais²²³.

Neste cenário, importa destacar o Brasil como um país de forte produção minerária e que vem mantendo um crescimento em investimento externo nesta área, inclusive na produção de minérios considerados como estratégicos, como insumos para a indústria tecnológica, a exemplo do Nióbio, onde o Brasil é o principal país no mundo no fornecimento deste minério. Na produção de ferro no Brasil, destaca-se o Estado do Pará na Serra dos Carajás²²⁴.

Quanto ao perfil e identificação destas ETNs que atuam na América Latina, o Canadá lidera nesta atividade desenvolvida em sua maioria por empresas de capital estrangeiro²²⁵.

Daí a importância de entender a dinâmica da estrutura jurídica do Canadá, para compreender o nível de tratamento jurídico em relação às atividades desenvolvidas por estas empresas, especialmente fora do território nacional, inclusive quanto à responsabilização por atos praticados que provoquem violações de direitos.

De certo que há um ponto de interseção identificado na afetação decorrente da atividade minerária entre o Canadá e o Brasil, seja localmente, por fatos relacionados às consequências locais destas atividades como o caso da barragem *Mount Polley* na Colúmbia Britânica e a atuação de mineradoras canadenses na Amazônia Brasileira²²⁶.

²²² *Ibidem*, p. 25.

²²³ *Ibidem*, p. 27.

²²⁴ *Ibidem*, p. 29-30.

²²⁵ *Ibidem*, p. 31.

²²⁶ *Ibidem*, p. 301.

E quanto a ação ou inação de suas instituições jurídicas podem afetar o funcionamento dos órgãos responsáveis pela fiscalização das atividades destas empresas nos Estados nacionais, no caso, o Brasil.

Especialmente no sentido de que as ETNs acabam por se afirmar como atores não estatais, que exercem influência direta na forma de desenvolvimento adotado nas localidades, onde são instaladas e a afetação às populações tradicionais ou povos indígenas.

Neste viés, as populações tradicionais e povos indígenas acabam por não só ver seus territórios afetados ou impactados em decorrência destas atividades, mas, também é criada, de forma injusta, uma imagem de que seriam óbice ao desenvolvimento econômico, conforme a narrativa construída por meios de comunicação²²⁷.

Um dos efeitos locais relacionados à implementação destes estabelecimentos é a flexibilização de legislação socioambiental²²⁸.

4.2 Ministério Público Canadense e o sistema de justiça

Previamente a atuação extrajudicial do órgão análogo ao Ministério Público no Canadá e outras instituições, importa realizar uma exposição quanto ao posicionamento deste órgão no âmbito do Sistema Jurídico deste país.

O Sistema Jurídico do Canadá apresenta uma característica muito peculiar devido sua diversidade cultural, a partir da ascendência de diversas tradições jurídicas, linguística e cultural fortemente influenciada pela interação em um ambiente de pluralidade de regimes normativos, estatais ou não, costumes institucionais e práticas culturais, que podem disciplinar uma mesma conduta em um mesmo campo social e área geográfica ²²⁹.

O Canadá possui um forte peso da tradição jurídica do *Common Law* de origem histórica, proveniente do período de domínio colonial da Inglaterra, baseado na força normativa de precedentes decorrentes da solução de casos concretos ao invés de normas codificadas, bem como a aplicação de princípios de equidade, bem como do

²²⁷ *Ibidem*, p. 41.

²²⁸ *Ibidem*, p. 41.

²²⁹ MACDONALD, Roderick Alexander. "Critical Legal Pluralism as a Construction of Normativity and the Emergence of Law". In: LAJOIE, Andrée. **Théories et émergence du droit**. Montreal. Ed. Thémis: 1998, p. 11-23.

Civil Law de origem francesa, sistema fundamentado em códigos e normas codificadas, a exemplo da Província de Quebec²³⁰.

Atualmente, este país coexiste com ambas as tradições jurídicas em seu território, em um complexo quadro de inter-relação e harmonização entre os sistemas denominado de “*Bijuralism*”²³¹, como sendo o termo que descreve a operação entre dois sistemas jurídicos em uma mesma jurisdição, conforme ocorre entre os sistemas do *Common Law* e *Civil Law* no Canadá, o que difere muito do sistema brasileiro.

O Direito do Canadá tem origem e instituições importadas de outros países. Somando-se a isto o Direito canadense vem incorporando o Direito Indígena, que mais recentemente vem sendo fortemente admitida como fonte de direito²³².

O Direito proveniente de tradição indígena, previamente existente naquele território à tradição jurídica europeia, passaram a ser reconhecidos, mesmo que tacitamente por documentos normativos a exemplo do *Royal Proclamation of 1763*. Cabe esclarecer que inicialmente o objetivo deste ato normativo era facilitar o comércio ou negociação com os povos indígenas e permitir a exploração econômica em seus territórios. Com este objetivo inicial, esta norma conferiu a esses povos direitos de proteção ao uso da terra, autogoverno e preservação e reconhecimento de outros direitos²³³.

Assim, conforme se observou neste estudo o *Royal Proclamation of 1763*, não foi instituído com o objetivo de garantir a afirmação da tradição jurídica indígena, mas, reconhecer alguns direitos a estes povos a fim de facilitar o desenvolvimento das atividades de interesses coloniais de natureza econômica e política.

Importa aqui destacar que a tradição constituída no Direito Indígena era decorrente de práticas estabelecidas no território existentes, já há muito antes das influências das tradições jurídicas europeias e, que, pelo menos em parte, foi formalmente reconhecida por documento normativo “*Royal Proclamation*” de 1763 antes mesmos da formação do Estado do Canadá²³⁴.

O *Royal Proclamation* de 1763 é um documento normativo que reconhece implicitamente determinados direitos dos povos originários, tais como o de autogoverno, direito à terra, práticas de comércio²³⁵. Contudo, tal documento, não

²³⁰ FAIRLE, John. **A Brief Introduction to Law in Canada**. 2. ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 2022, p. 28-29.

²³¹ *Ibidem*, p. 28-29.

²³² *Ibidem*, p. 44-45.

²³³ FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. *op. cit*, p. 18-19.

²³⁴ *Ibidem*, p. 18.

²³⁵ *Ibidem*, p. 18.

obstante conferir aparente reconhecimento de direitos, conferia a titularidade dos interesses à terra e proveitos econômicos à monarquia inglesa, em contrapartida garantiria maiores vantagens a esta população tradicional, do que outros Estados concorrentes na época e no território colonial, a exemplo de Québec, originalmente ocupada pelos franceses.

O próprio reconhecimento normativo realizado por parte da monarquia inglesa quanto a tradição jurídica dos povos originários se dá para garantir os interesses econômicos e políticos deste país europeu. Aspecto este que demonstra a integração do Direito Indígena na origem do ordenamento jurídico do que se tornaria o Canadá; hoje integrado por um mosaico de tradições jurídicas, que influenciam seu atual panorama jurídico, caracterizado pela diversidade cultural, linguística e jurídica.

Na medida em que ocorria o crescimento de áreas populacionais e ampliação de interesses comerciais, experimentou-se um movimento de fortalecimento das garantias de direitos e representatividade administrativa e perante tribunais. Havia, durante o período de influência britânica, uma tolerância aos sistemas do *Civil Law* francês e o Direito indígena²³⁶.

Mesmo em um contexto de ocupação colonial da Inglaterra e áreas de forte influência de população francesa, houve a preservação desta tradição jurídica por documentos normativos, a exemplo do *Quebec Act* de 1774²³⁷, onde reconhece institutos do *Civil Law* francês, como a matéria criminal.

De certo que esta coexistência entre os diversos grupos e suas tradições jurídicas nem sempre se deu de forma linear ou equivalente em importância na proteção de direitos, notadamente quanto à questão dos povos originários.

A negociação com as primeiras nações se mostrou muito importante inicialmente para atender interesses políticos e econômicos da Coroa Britânica no território da Colônia da América do Norte Britânica. Contudo, com o estabelecimento do documento normativo denominado de *Dominion of Canada* em 1867, no qual afirma o domínio da Coroa Britânica em outras áreas de domínio francês a exemplo de Quebec, tais povos experimentaram um processo de franco declínio devido impactos negativos com doenças trazidas pela ocupação europeia, sua civilização e cultura, devido a submissão de medidas normativas tais como o *Indian Act* (1876), que disciplina algumas questões do Direito Indígena, mas, mantém um de caráter

²³⁶ *Ibidem*, p. 18.

²³⁷ *Ibidem*, p. 18.

paternalista e segregacionista²³⁸. Diante da evolução normativa do Direito do Canadá, nota-se que houve uma relativa recepção de práticas e tradições dos povos originários, a fim de facilitar os interesses comerciais e políticos da Coroa Inglesa em parte do período colonial. Contudo, tais elementos não foram devidamente tratados posteriormente, conforme o mencionado *Indian Act*, passando o sistema jurídico a ser fortemente influenciado pelo *Common Law* e uma parcela remanescente do *Civil Law*, na região futuramente reconhecida como Província de Quebec²³⁹.

O Canadá é um país não só bilíngue, mas também “*bijural*”²⁴⁰, considerando que convive no mesmo território nacional com duas tradições jurídicas pertencentes tanto à família do *Common Law*, que prevalece na maior parte de seu território como a do *Civil Law*, restrito à região de Quebec.

De certo que no sistema jurídico do Canadá coexistem diversas tradições jurídicas, ambos com características e desenvolvimento de suas práticas de forma distintas em suas peculiaridades.

O *Civil Law*, fundado na teoria e doutrina, alicerçada na lógica e com forte apelo ao racionalismo, é uma tradição jurídica pautada em códigos, cuja estrutura formal permite solucionar questões por meio de raciocínio dedutivo. Tal raiz do Direito, inicialmente desenvolvida em países da Europa continental, França e Espanha, acabou por influenciar áreas de ocupação colonial na América do Sul, México e Quebec²⁴¹.

Enquanto que o *Common Law* foi fundado na tradição histórica da Inglaterra, desenvolvida por juízes e no resultado das consequências práticas de suas decisões que formam precedentes e que devem ser observadas para a solução de situações futuras por meio do raciocínio indutivo.

Com forte matriz calcada no pragmatismo e na previsão de recursos para tutela de direitos, essa corrente jurídica influenciou países, que, a princípio, seus territórios foram pertencentes a sua colônia, tanto na América do Norte, exceto em Quebec, Austrália e Nova Zelândia²⁴².

Importa aqui destacar uma peculiaridade quanto a formação do sistema jurídico nos locais de influência do Império Britânico em territórios de ocupação. As autoridades locais eram investidas de poder para compor, dentre outros órgãos, cortes

²³⁸ *Ibidem*, p. 19.

²³⁹ *Ibidem*, p. 19-20.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 20.

²⁴¹ FAIRLE, John. *op. cit.*, p. 28-29.

²⁴² FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. *op. cit.*, p. 21.

com autoridade para resolver pequenos problemas locais, contudo, juízes com poderes conferidos pelo reinado britânico, sediados em Londres, anualmente seguiam para esses territórios em “circuito” para decidir acerca de disputas e questões locais de maior relevância²⁴³.

Assim, as decisões desses juízes, na resolução dos casos que lhes eram apresentados, se revestiam de autoridade e formavam precedentes para as futuras questões, que deveriam ser resolvidas de forma semelhante²⁴⁴.

Com esta forte influência e atuação dos juízes constituídos pela Coroa Britânica, o *Common Law* se desenvolveu para além da Inglaterra e passou a integrar o Direito de países, como a Irlanda e outros que, posteriormente, se formaram das colônias na América do Norte sob influência do reinado britânico, incluindo o Canadá²⁴⁵.

Há uma outra peculiaridade no sistema jurídico do Canadá que, mesmo com a paulatina ampliação de sua competência legislativa manteve a influência do Direito inglês e submissão à jurisdição de Cortes britânicas até 1949²⁴⁶.

Percebe-se então uma forte relação com o Direito europeu e uma reminiscência, ainda que precária, das práticas jurídicas tradicionais dos povos originários, que marcaram a formação do sistema jurídico do Canadá.

Historicamente, o Direito desse país da América do Norte apresentou diversas fases de influência do Direito britânico até o advento do Estatuto de Westminster de 11 de dezembro de 1931, que foi uma emenda preferida pelo Parlamento do Reino Unido, onde se conferiu total independência política à ex-colônia²⁴⁷.

Com o advento da Lei Constitucional de 1982, que integra o conjunto de documentos normativos, que compõe a Constituição do Canadá, várias emendas foram realizadas à Lei Britânica da América do Norte de 1867, denominada de Lei da Constituição de 1867, dentre elas a que conferiu maior autonomia em relação a Inglaterra.

Importante destacar que a sessão 35 da Lei Constitucional de 1982 reconhece direitos e práticas de povos originários, assim como proteção ao território e práticas tradicionais²⁴⁸.

²⁴³ *Ibidem*, p. 21.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 21.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 21.

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 23.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 24.

²⁴⁸ *Ibidem*, p. 19.

Nota-se na evolução histórico-normativa do Direito do Canadá um movimento de diversas influências de culturas e tradições jurídicas distintas, tanto europeias como a dos próprios povos originários, seja por razões políticas para atender o anseio de maior independência das áreas de ocupação colonial ou para facilitar interesses comerciais com povos tradicionais, que, no decorrer do tempo, as práticas e documentos normativos foram se incorporando ao estatuto jurídico deste país, com forte tendência ao *Common Law*, a exceção de Quebec, que preserva o *Civil Law*.

Neste cenário de multiplicidade cultural e jurídica, que influenciou o Direito neste país, situam-se suas instituições, que guardam relação com as origens já mencionadas, notadamente do *Common Law* britânico.

A dinâmica de funcionamento do *Common Law* é pautada acerca da aplicação de um princípio diante de um caso concreto, o que conduz a formação de um precedente, conforme a solução adotada em uma decisão judicial²⁴⁹. O *Common Law* moderno é formado de práticas costumeiras e decisões judiciais e com base na doutrina do *Stare Decisis*, assim, as decisões judiciais formam basicamente dois tipos de precedentes: o de ligação e persuasivos.

Nos primeiros, de ligação, os tribunais devem obrigatoriamente seguir, ou seja, tem poder vinculante, enquanto que o segundo, persuasivos, não possuem o mesmo poder vinculativo, mas, frequentemente são seguidos, no sentido de refletir o entendimento majoritário adotado em casos concretos semelhantes²⁵⁰.

A doutrina do *Stare Decisis* define que a decisão tomada em um caso deve ser observada como um padrão de estabilidade para as questões futuras, levando-se sempre em consideração a hierarquia dos princípios em disputa²⁵¹.

As decisões proferidas por tribunais das diversas províncias e inclusive de ou outros países de origem na *Common Law* tem o caráter de precedentes de persuasão e funcionam como indutores na interpretação e aplicação e solução de casos concretos semelhantes²⁵².

Conforme esta sistemática dos precedentes, o fundamento jurídico e o princípio central utilizado em uma decisão judicial formará assim a *ratio decidendi*, que compõe o precedente a ser observado pelos tribunais na solução de questões jurídicas semelhantes²⁵³.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 28-29.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 29.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 29.

²⁵² *Ibidem*, p. 30.

²⁵³ *Ibidem*, p. 30.

Esta peculiaridade do sistema jurídico canadense, igualmente como em outros países de tradição da *Common Law*, notadamente dos pertencentes à *Commonwealth*, expõe como a jurisdição de outros países afetam o Direito no Canadá²⁵⁴.

Historicamente, as decisões adotadas nas Cortes da Inglaterra têm forte influência nas Cortes do Canadá²⁵⁵. Devido a origem e formação dos institutos jurídicos no Canadá com forte influência do Direito britânico, que por muito tempo vigorou internamente e, acabou por ser incorporado na estrutura jurídica e normativa do Canadá.

Assim, são fontes do Direito canadense tanto a lei formal, produzida pelo Poder Legislativo representado pelo Parlamento e seguindo todo o processo legislativo²⁵⁶, como também o *precedent*, basicamente formado por decisões judiciais provenientes de casos concretos, que acabam por preencher lacunas decorrentes de ausência de lei formal sobre determinada questão. Estes precedentes vinculam em maior ou menor grau os Tribunais em uma relação de instâncias superiores à inferiores²⁵⁷.

Da mesma forma do Canadá, a Austrália e os Estados Unidos da América se tornaram federações e com o advento do *Constitution Act* de 1867, aquele país se torna uma federação, por consequência com governo e poderes legislativos divididos na esfera federal e provincial²⁵⁸.

Dentre as instituições, o sistema de justiça canadense é constituído por Tribunais e agentes que atuam em seu funcionamento nas respectivas esferas de competência seja no âmbito federal, como provincial ou estadual.

Nota-se, assim, que a característica do Direito no Canadá traz em sua história influências da cultura jurídica das mais diversas origens. Neste particular, associado aos aspectos sociais, políticos e econômicos já mencionados, pela sua vocação em grandes empreendimentos com latente impacto ambiental e na população local e em outros países, centra-se na atuação dos órgãos e agentes que compõem seu sistema de justiça.

Notadamente, a atuação nas questões jurídicas mais relevantes no âmbito federal e provincial, bem como a persecução na esfera criminal decorrente de violações de direitos, cuja apuração e responsabilização cabe a uma autoridade

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 30.

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 27-28.

²⁵⁷ *Ibidem*, p. 28.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 45.

denominada de *Attorney General* e uma instituição diretamente ligada a esta autoridade central denominado de *Public Prosecution Service of Canada* (PPSC), que seria análogo ao Ministério Público brasileiro.

4.2.1 O Serviço de Promotoria Pública do Canadá, *Public Prosecution Service of Canada* (PPSC) e outras instituições

Inicialmente, cumpre esclarecer que não há no Canadá um órgão com a mesma estrutura, mesmos moldes do Ministério Público brasileiro, seja na sua origem, organização, nível de autonomia, atribuições e finalidade. De certo que, conforme a contextualização e caracterização já apresentada acerca da tradição jurídica no Canadá, existem outros órgãos estatais os quais são, também, dotados de autonomia funcional²⁵⁹, que exercem a função de instituições de garantia de direitos e liberdades previstos no corpo normativo constitucional e legal deste Estado²⁶⁰.

Desta forma, se pretende identificar neste estudo o protagonismo destas instituições quanto a tutela de populações suscetíveis aos impactos das atividades de grandes empreendimentos e especialmente quanto a fiscalização destas atividades ocorridas fora do território canadense, mas controlados por empresas sediadas em seu território.

Diante disto, importa aqui traçar maior detalhamento acerca da estrutura e funcionamento destas instituições.

Assim, é possível identificar no Direito canadense, também um mosaico complexo de instituições, conjuntamente com a instituição análoga ao *Ministério Público*, dotados de certa autonomia funcional e voltados para realizar a garantia de direitos.

Como pressuposto deste estudo o modelo que se identifica de Ministério Público é a instituição dotada de autonomia administrativa e independência funcional²⁶¹, voltada à defesa da ordem jurídica e garantia de direitos, a qual é conferida instrumental de atuação para a realização desta missão²⁶². Instrumental este disponível tanto para atuação extrajudicial e judicial²⁶³.

²⁵⁹ CRUZ, Mário Luiz Vieira. **O Ministério Público Como Garantia Orgânica dos Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. Brasília: ESMPU, 2019, p. 115.

²⁶⁰ FARLIE, John. **A Brief Introduction to Law in Canada**. 2022.

²⁶¹ TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022, p. 537.

²⁶² SANTORO, Antonio E. R.; CYRILLO, Carolina. As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1271-1300, set./dez. 2020, p. 1275-1276.

²⁶³ MAZZILLI, Hugo Nigro. *op. cit.*, p. 41-47.

Desta feita, a promoção e garantia de direitos são realizados por diversos órgãos, com variados níveis de autonomia, sendo que há uma forte distinção entre o órgão responsável pela persecução penal, investigação e garantia de outros direitos.

Diante do panorama normativo no sistema de justiça canadense, identifica-se uma autoridade, voltada eminentemente para questões criminais e agências administrativas independentes, destinadas a investigações e garantia de outros direitos²⁶⁴.

4.2.1.1 O *Attorney General*

Desta feita, a promoção da persecução penal e o velamento quanto ao cumprimento de direito público e a observância de liberdades fundamentais é conferido à um órgão central dotado de autoridade ampla e subdividido em outros demais órgãos, com estruturas e atribuições próprias, cada um realiza em sua dinâmica funcional, sob delegação e supervisão deste órgão central denominado de *Attorney General*²⁶⁵, este concentra e é dotado de autoridade jurídica em múltiplos aspectos, dentre elas a de persecução criminal, sendo que, em parte delas são delegadas e exercidas mais diretamente por outros órgãos com funções específicas e que agem sob a supervisão daquele órgão central.

Conforme já acima explicitado, o Canadá é um país cujo sistema jurídico é fortemente influenciado pelo *Common Law* de origem britânica e que, por sua vez, tem a fonte de seu poder soberano da monarquia inglesa, cujo símbolo é a Coroa Monárquica, ressaltando que o território, onde, atualmente, é o Estado do Canadá, foi área de domínio da Coroa Britânica de forma mais centralizada até a Lei da Constituição de 1867, passando a estabelecer mais autonomia e independência com Lei Constitucional de 1982²⁶⁶ remanescendo, assim, até os tempos atuais a tradição de instituições jurídicas ligadas e essa origem, dentre elas a do *Attorney General*.

O *Attorney General* é uma instituição proveniente de uma ancestral prática do poder soberano da monarquia inglesa em indicar um agente para representar seus

²⁶⁴ FAIRLE, John. *op. cit.*, p. 251-257.

²⁶⁵ O *Attorney General* é uma autoridade que se assemelha ao Procurador Geral da República no âmbito federal e o Procurador Geral de Justiça na esfera estadual do Ministério, posto que chefia o PPSC e possui a prerrogativa de investigar e lançar ações que visam a responsabilização criminal de certas autoridades públicas.

²⁶⁶ FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. *op. cit.*, p. 20-24.

interesses perante Tribunais. É considerado como a principal autoridade e consultor jurídico, *Chief Law Officer of the Crown*, para realização dos interesses da Coroa²⁶⁷.

No Canadá, o *Attorney General* é a principal autoridade jurídica estatal, o responsável pelo cargo geralmente é um membro do Parlamento, indicado simbolicamente pela Coroa e nomeado pelo Primeiro Ministro no âmbito federal e do respectivo governador, também chamado de *premier* na esfera provincial²⁶⁸.

No âmbito federal, é o Ministro da Justiça que exerce a função de *Attorney General* e, de forma independente, possui a atribuição de supervisionar a persecução criminal, a garantia de direitos públicos essenciais e o enfrentamento à excessão ou abuso de poder que possam ocorrer eventualmente perante tribunais ou órgãos administrativos²⁶⁹.

O *Attorney General* do Canadá possui dupla função: guardião dos direitos e liberdades fundamentais e principal conselheiro legal do governo federal na realização de políticas públicas²⁷⁰.

A despeito de sua independência funcional, *Attorney General* do Canadá possui forte ligação com o Poder Legislativo, notadamente pela característica parlamentarista deste país e quem ocupa este cargo é um membro do parlamento, reunindo em uma única autoridade a função de garantia de direitos fundamentais, a persecução penal e principal conselheiro legal do governo²⁷¹.

Em comparação com as funções constitucionalmente definidas para o Ministério Público brasileiro, o *Attorney General* se diferencia tanto no aspecto da independência funcional, quanto nas prerrogativas funcionais e na função de defesa da ordem jurídica, posto que, a exemplo do Procurador Geral da República no âmbito federal e do Procurador Geral de Justiça no estadual, possuem independência funcional e não atuam com conselheiros jurídicos do Estado, de forma análoga ao modelo brasileiro esta função se afasta do Ministério Público e são de competência das Procuradorias Estaduais e Advocacia Geral da União²⁷².

Conforme já mencionado, a função desempenhada por um Ministério Público no Canadá não é unicamente centralizada em um único órgão, assim embora o *Attorney General* tenha a competência para propor a persecução penal, o mesmo o

²⁶⁷ FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. *op. cit.*, p. 114.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 114.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 114.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 114.

²⁷¹ *Ibidem*, p. 114.

²⁷² TAVARES, André R. *op. cit.*, p. 542.

faz em casos especiais, sendo que na maioria das vezes lhe cabe supervisionar e delegar esta atribuição a outros órgãos²⁷³.

O *Attorney General* possui papel estratégico muito importante no âmbito do governo federal em diferentes níveis de complexidade e em diversas matérias relacionadas a políticas públicas, povos tradicionais, separação de poderes e assuntos relacionados aos direitos e liberdades fundamentais, inclusive com autoridade para processar em matéria criminal²⁷⁴.

4.2.1.2 Public Prosecution Service of Canada (PPSC)

A instituição responsável pela persecução penal é de um órgão denominado de PPSC no âmbito federal e respectivos órgãos na esfera provincial. Quanto à matéria criminal, este órgão é similar ao Ministério Público brasileiro. Tal atividade é realizada por agentes denominados de *Crowns Attorney*, que atuam sob a delegação e supervisão do *Attorney General*, para a promoção da responsabilização criminal de ofensas a lei federal ou provincial conforme o respectivo âmbito de atuação²⁷⁵.

Desta feita, o PPSC e seus agentes, *Crowns Attorney*, detêm a função eminentemente de persecução criminal, ao passo que outros interesses não criminais e de relevância para o Estado são conduzidos por outros agentes denominados de *Crown Solicitors*²⁷⁶, que desenvolvem suas atividades juntamente à diversos órgãos.

Há ainda a figura do *Solicitor General*, um agente cuja atuação se desenvolve, também com a direção do *Attorney General*, cuja função é supervisionar a atuação do órgão de inteligência nacional, da polícia e de órgãos correccionais ou prisionais²⁷⁷.

A atuação do PPSC é realizada por variados atores em diversos órgãos, cada um com particular atribuição em uma complexa divisão de funções.

Assim, o *Attorney General*, em sua dupla função, atua como um conselheiro do governo central acerca de questões jurídicas relacionadas a políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, bem como a atribuição de persecução criminal. Contudo, essa atribuição de persecução criminal é realizada no âmbito de um órgão componente da estrutura organizacional do PPSC denominada de *Director of Public*

²⁷³ FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. *op. cit.*, p. 115.

²⁷⁴ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020, p. 18.

²⁷⁵ FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. *op. cit.*, p. 115.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 115.

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 115.

Prosecutions (DPP), onde suas funções foram estabelecidas no documento normativo denominado de *Director of Public Prosecutions Act*²⁷⁸, que sob a delegação e supervisão do *Attorney General*, promove as ações penais e atua em processos de interesse público e em matéria recursal²⁷⁹.

Nos termos da estrutura organizacional acima descrita a atribuição de persecução criminal *PPSC* é mais diretamente exercida pelos seus agentes denominados de *Crowns Attorney*, sob a direção do DPP²⁸⁰.

Interessante destacar que o controle da atuação do *Attorney General* do Canadá e, por consequência, dos demais agentes sob sua delegação ou supervisão, é exercido pelo Parlamento, que possui a atribuição de fiscalizar a atuação destes²⁸¹.

A despeito da independência conferida a atuação do PPSC, os órgãos que o compõem, são submetidos ao controle do exercício de suas funções pelo Poder Legislativo²⁸².

Importante destacar que a independência funcional quanto ao exercício da atividade de persecução criminal é um princípio supraconstitucional ou “*quasi-constitucional*”²⁸³, conforme o estabelecido no *Director of Public Prosecutions Act*, onde confere a garantia e independência na sua atuação contra eventuais influências políticas ou externas.

Nota-se que, não obstante a independência funcional conferida estes atores que compõem o que seria o Ministério Público do Canadá, este não é um postulado constitucional da mesma forma como o estabelecido na Constituição brasileira, bem como não há unidade do órgão ministerial, posto que é estruturado de forma desencadeada em diversos órgãos em subordinação a uma autoridade central personalizada no *Attorney General*.

A instituição do Ministério Público no Canadá é fruto de uma construção da tradição histórica do *Common Law*, organizado em uma complexa estrutura composta por diversos órgãos interligados e funcionalmente subordinados ao *Attorney General*.

²⁷⁸ Para mais informações: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/D-2.5/page-1.html#h-172504> Acesso em: 28 jul. 23.

²⁷⁹ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 05.

²⁸⁰ FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. op. cit. p. 115.

²⁸¹ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 114-115.

²⁸² FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. op. cit., p. 114-115.

²⁸³ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 02.

A despeito da relativa independência funcional conferida ao DPP quanto a promoção da persecução penal, a mesma é derivada do poder originário do *Attorney General*, que tem sua atividade fiscalizada e controlada pelo Parlamento. Assim, o Poder Legislativo exerce de forma mais ampla o controle e supervisão da atuação do Ministério Público canadense.

A despeito desta peculiaridade quanto a independência funcional do Ministério Público canadense, seus agentes, em especial o DPP e os *Crowns Attorney*, agentes que atuam de forma mais direta com a atividade fim, a exemplo dos promotores e procuradores brasileiros, trabalham de forma independente a outros departamentos e agências estatais²⁸⁴.

Em relação a atuação em matéria de corrupção destaca-se que o Canadá é signatário da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aprovada no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE)²⁸⁵, é um instrumento normativo internacional que tem como escopo a prevenção e o combate aos atos de corrupção na esfera do comércio internacional, bem como adotar ações que assegurem a cooperação entre os países signatários. Ademais, a referida Convenção foi implementada no direito interno daquele país conforme o documento normativo denominado de *Corruption of Foreign Public Officials Act (CFPOA)*²⁸⁶.

Neste aspecto, o PPSC tem uma atuação específica para buscar a responsabilização por atos de corrupção no âmbito do comércio internacional, com fundamento no princípio da extensão da jurisdição com base na nacionalidade. Ou seja, a lei considera os atos de cidadãos canadenses, residentes permanentes, corporações, sociedades, firmas ou parcerias em âmbito mundial como atos dentro do Canadá para os fins da CFPOA. Essa disposição sujeita essencialmente todos os cidadãos e empresas canadenses à regulamentação global pelas autoridades canadenses nos termos da CFPOA.

Nota-se que tais disposições, contidas nos instrumentos normativos internacionais e nacionais, permitem a responsabilização de pessoas e empresas canadenses em decorrência de atos de corrupção praticados no exterior.

²⁸⁴ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 97.

²⁸⁵ A Convenção da OCDE foi firmada em 17 de dezembro de 1997 pelos Estados membros, tendo entrado em vigor no ano de 1999. No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

²⁸⁶ Disponível em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-45.2/index.html>. Acesso em: 23 ago. 23.

A despeito da avançada estrutura normativa que permite a investigação e a adoção de medidas de responsabilização de agentes e empresas decorrentes de atos de corrupção, inclusive se praticados fora do território canadense, o presente estudo não identificou a atuação do PPSC para efeito de responsabilização de empresas decorrente de atos de violações aos Direitos Humanos eventualmente praticados no exterior.

Assim, percebe-se uma lacuna normativa e carência de atribuição do PPSC para atuação na responsabilização de empresas por violações de Direitos Humanos em casos de grandes empreendimentos no exterior.

4.2.1.3 As agências administrativas autônomas

As Instituições Administrativas Autônomas do Canadá são estruturadas a partir de institutos do Direito Administrativo no Canadá voltados a regular uma grande diversidade de matérias relacionadas a atividade do Estado com reflexos diretos na coletividade e nos interesses individuais, tipicamente das sociedades modernas²⁸⁷.

A matéria de Direito Administrativo no Canadá é muito relacionada aos seus limites e em dois aspectos essenciais: preocupação com a natureza política de suas normas do que sua natureza legal e segundo, o processo para a tomada de decisões administrativas²⁸⁸.

Agências Administrativas são instituições criadas no âmbito federal, provincial ou de territórios para administrar determinada matéria de um regime estatal. Com papel muito importante na governança quanto aos padrões legais nas mais diversas áreas de interesse do Estado e da sociedade.

Estes organismos estatais também fazem parte do complexo conjunto de instituições voltadas à garantia de direitos e proteção de liberdades fundamentais.

Tais instituições possuem seu fundamento normativo constitucional no *Constitution Act* (1867), onde estabelece nas Seções, 91(23) 92(8) 91(8), diversas matérias, as quais os poderes âmbito federal ou provincial, podem regulamentar e indicar agentes para compor agências que, por sua vez, vão desenvolver suas atividades por delegação desses poderes centrais²⁸⁹.

²⁸⁷ FAIRLE, John. *op. cit.*, p. 251.

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 251.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 252.

Interessante peculiaridade das Agências Administrativas canadenses é que além da diversidade de matérias destinadas à sua atuação tais como, meio ambiente, trabalho, direitos autorais dentre outras. Algumas possuem a competência para resolução de conflitos dotadas de poderes *quasi-judicial*, funcionando como verdadeiros Tribunais Administrativos nas mais diversas áreas, dentre elas a de Direitos Humanos²⁹⁰.

As Agências Administrativas podem ser dotadas de competência legislativa, ou seja, de emitir determinados atos normativos no âmbito da matéria de sua atuação; atos executivos voltados a administração de interesses relativas a matéria delegada pelo poder central seja federal ou provincial; ou poderes *quasi-judicial*, ou seja, de proferir decisões na resolução de conflitos de interesses no âmbito da matéria de atuação de determinada agência, funcionando como um Tribunal²⁹¹.

De certo que os poderes e a atuação das Agências Administrativas sofrem limitações e controle pelo próprio Poder Judiciário, tanto no aspecto formal dos procedimentos e na matéria, sendo possível tais limitações operarem por recurso a um Tribunal Judicial ou por ação autônoma denominada de *judicial review*²⁹².

Para efeito do presente estudo, será conferido especial destaque ao poder *quasi-judicial* às Agências Administrativas devido a peculiaridade de tal atributo na proteção e garantia de direitos.

Diversas Agências Administrativas exercem funções *quasi-judicial* ao resolver disputas e conflitos entre partes. Tais entidades funcionam como tribunais administrativos. A despeito de solucionar litígios tais instituições fazem parte do poder executivo. Sendo que tal prerrogativa possui limitações constitucionais, seção 96 do *Constitution Act* (1867) e sofre controle por parte do Poder Judiciário²⁹³.

Essa função dos tribunais administrativos e caráter extrajudicial de seu procedimento diminui a pressão de demandas perante o Poder Judiciário e constitui-se uma ferramenta de acesso à justiça²⁹⁴. Os denominados Tribunais Administrativos atuam nas mais diversas áreas, desde energia, telecomunicações, imigração, florestas, bem como em matéria de meio ambiente e **direitos humanos**.

Faz parte do conjunto de instituições denominadas de Agências Administrativas, os Tribunais de Direitos Humanos (*Human Rights Tribunals*), que

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 252.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 253.

²⁹² *Ibidem*, p. 250.

²⁹³ *Ibidem*, p. 250.

²⁹⁴ *Ibidem*, p. 256.

exercem um papel muito importante na proteção de liberdades civis, inclusive, no âmbito do setor privado²⁹⁵.

Tais tribunais e seus integrantes são dotados de considerável nível de autonomia funcional, a fim de garantir a independência de suas decisões²⁹⁶, não obstante as limitações estabelecidas para o exercício da função e possibilidade de revisão judicial das decisões, conforme já anteriormente mencionado.

Impende-se destacar aqui, importante característica da atuação extrajudicial, a qual são dotadas Agências Administrativas, que funcionam como tribunais administrativos, sendo essa sua atribuição de poder *quasi-judicial*.

A despeito desses órgãos não fazerem parte do Poder Judiciário, possuem a capacidade de resolver conflitos a partir das demandas propostas, inclusive, por particulares, proferindo assim decisões com força vinculante para a resolução de questões²⁹⁷.

Contudo, as decisões desses órgãos administrativos podem ser passíveis de recurso ou de revisão judicial em casos específicos. Ambos os casos de impugnação, tanto por recurso a um tribunal superior ou revisão judicial, que seria de forma autônoma, são recebidos em determinadas condições específicas e diferem em limites e extensões.

Desta forma, a decisão administrativa com poder *quasi-judicial* acaba por adquirir contornos assemelhados a uma decisão judicial, devido a limitação quanto a possibilidade de impugnação, exercendo, assim um papel importante tanto de acesso à justiça, quanto uma instituição de garantia de direitos e de redução da quantidade de demandas apresentadas ao judiciário²⁹⁸.

Conforme já mencionado, os tribunais administrativos atuam em diversas matérias, tais como ambiental, trabalho, energia e direitos humanos, com estrutura tanto no âmbito federal como local²⁹⁹.

Assim, na estrutura jurídica canadense existem diversas instituições autônomas que possuem como missão a garantia de direitos, conforme já explanado acerca do papel das agências administrativas, em especial interesse no objeto do estudo quanto à atuação extrajudicial, os tribunais administrativos, com poderes

²⁹⁵ *Ibidem*, p. 256.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 256.

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 256.

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 259

²⁹⁹ *Ibidem*, p. 257.

assemelhados ao judicial (*quasi-judicial*), que atuam na resolução de conflitos e proteção de direitos, notadamente os Tribunais de Direitos Humanos.

Desta feita, a despeito da existência desses órgãos destinados a garantia de direitos, o presente estudo observou a partir da bibliografia revisada, que a natureza dos conflitos apresentados à estas instituições, inclusive os Tribunais de Direitos Humanos, envolvem principalmente o conjunto de direitos civis e políticos e com um caráter concentrado em uma visão individual, no mais a resolução de disputas relacionadas a direitos trabalhistas onde a identificou-se a temática de direitos sociais.

Na pesquisa realizada, não se identificou a atuação destas entidades em questões relacionadas à atuação de ETNs sediadas neste país e responsáveis por grandes empreendimentos com impactos socioambientais em outros países. Resumindo-se a atuação eminentemente doméstica.

4.2.2 Os procedimentos do PPSC no Canadá e seus reflexos para proteção de grupos vulneráveis diante de grandes empreendimentos

Após este estudo sobre a organização e funcionamento do PPSC, importa aqui analisar como se desenvolve sua atuação judicial e extrajudicial, a fim de subsidiar esta pesquisa quanto a práticas relacionadas à proteção de determinados grupos vulneráveis.

O PPSC tem um papel muito concentrado na atuação judicial e criminal. Contudo, apresenta importantes funções extrajudiciais ou pré-judiciais (aqui no sentido de atuação prévia à fase judicial).

Inicialmente, cabe frisar que os órgãos de justiça e de investigação atuam de forma independente e com papéis bem definidos no que se refere à justiça criminal; o Ministério Público, a princípio, não possui o poder de investigação. A atividade de investigar é atribuída aos órgãos de investigação, no caso a polícia, para as investigações criminais.

Impera no Direito canadense um princípio da *Common Law* de independência e definição precisa de competência dos órgãos componentes do sistema de justiça criminal. No sentido de que as ofensas criminais devem ser investigadas exclusivamente pela polícia e a apresentação de um caso criminal à justiça é de competência do Ministério Público, nesse sentido é o entendimento da Suprema Corte do Canadá, conforme o precedente de 2007: *R v. Beaudry*³⁰⁰.

³⁰⁰ Ver em: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2340/index.do>.

Contudo, há algumas exceções quanto a esta independência entre os órgãos de investigação e o Ministério Público canadense, referente a algumas violações da lei criminal, a exemplo, de casos de corrupção envolvendo funcionário judicial, crimes de guerra, a *Canada Human Rights Act*³⁰¹, que por sua vez é uma lei de proteção aos Direitos Humanos do Canadá, e terrorismo, contra não canadenses cometidos fora do território canadense. Nesses casos, é necessário o consentimento do DPP ou do Ministro da Coroa para a divulgação de uma informação de interesse da investigação³⁰².

Do estudo realizado foi observado que no pertinente a busca de responsabilização por violações a direitos praticados fora do território canadense, seria possível nas estritas hipóteses acima destacadas, com destaque aqui o respeito ao *Human Rights Act*, o PPSC lançar investigações acerca de eventuais violações de direitos.

Aspecto este que pode representar uma potencial atuação do PPSC acerca de fatos ocorridos fora do território canadense. Contudo, não se identificou iniciativas voltadas à eventual responsabilização criminal por fatos praticados por ETNs no contexto de suas atuações fora do território nacional.

A exceção do princípio de separação das funções de investigação e promoção judicial os agentes do Ministério Público, *Crown Attorney* podem, em situações especiais, atuar conjuntamente com órgãos de investigação e antes de formalizar acusações em um processo judicial formal, em casos excepcionais que envolvem medidas cautelares como busca e apreensão, termos do artigo 186 do Código Penal canadense, e outras providências acautelatórias e preparatórias em assuntos relacionados à matéria de drogas e substâncias controladas, também a execução de ordens em nome de governos estrangeiros ou do Governo do Canadá e em matéria de assistência jurídica mútua em assuntos criminais³⁰³.

A despeito desta peculiaridade do Direito canadense em separar a função investigativa dos órgãos de justiça, notadamente do Ministério Público e órgãos de investigação, o PPSC exerce um importante papel na garantia da observância do devido processo legal pois, embora não atue diretamente da atividade de

³⁰¹ Ver em: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/h-6/>.

³⁰² Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 109-110.

³⁰³ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 111.

investigação, este órgão tem a função de conselheiro, ou, *advice*, dos órgãos de investigação³⁰⁴.

Mesmo que não haja uma intervenção direta do PPSC no procedimento de investigação, este acaba agindo como uma espécie de conselheiro dos órgãos de investigação, tanto para a observação dos padrões legais na atuação destes, como atuando em colaboração para determinadas providências jurídicas relevantes para uma investigação³⁰⁵, seja no aspecto operacional, medidas cautelares para investigar assuntos protegidos por sigilo, tais como telefônico, localização e exames de DNA.

Os agentes do PPSC também podem tomar depoimento de testemunhas importantes para a tomada de decisão de uma eventual ação criminal³⁰⁶. Em tais situações excepcionais, se torna imperiosa a participação do agente do Ministério Público canadense quando envolvem testemunhas em situação de risco, tais como agentes policiais, informantes em condição carcerária, vítimas de crimes sexuais, destacando-se que a importância do *Crown Attorney* em participar desses depoimentos é no sentido de conferir a garantia de direitos dessas testemunhas em situação de risco.

Impõe-se, também, a participação do Ministério Público em um processo de investigação quando há matéria envolvendo questões constitucionais relacionadas a *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Assim, nota-se que o Ministério Público canadense tem o papel de garantidor de direitos no decorrer de uma investigação criminal, pois, tem a função de aconselhar juridicamente os órgãos de investigação, notadamente quanto a matérias que envolvem direitos e liberdades fundamentais à luz da *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ele também promove pedidos cautelares ou assecuratórios e participa de depoimento de testemunhas em situação de risco ou de especial interesse da investigação³⁰⁷.

De certo que, conforme já acima explicitado, o Ministério Público canadense é estruturado e funciona a partir da autoridade do *Attorney General* e sua atividade é exercida pelos demais órgãos (DPP e PPSC) e agentes *Crown Attorney*, o qual não possui primariamente o poder de investigação, mas, exerce importante influência nos órgãos investigativos, seja na promoção de medidas judiciais excepcionais, seja na colheita de provas testemunhas ou como verdadeiros conselheiros (*advice*) destes

³⁰⁴ *Ibidem.*, p. 112.

³⁰⁵ *Ibidem.*, p. 111-112.

³⁰⁶ *Ibidem.*, p. 115.

³⁰⁷ *Ibidem.*, p. 23.

órgãos para a observância de parâmetros legais da produção das provas que futuramente podem ser utilizadas em uma acusação ou julgamento.

Assim, há uma relação de cooperação entre o Ministério Público e órgãos de investigação, posto que aquele é realmente o destinatário principal das provas levantadas em uma investigação, considerando que este é o órgão responsável para a tomada de decisão final em apresentar um caso criminal em uma corte³⁰⁸.

Quanto a atuação extrajudicial da autoridade do Ministério Público do canadense, este exerce uma função de aconselhar juridicamente diversos órgãos, e agências estatais especializadas de investigação para a observância e conformidade quanto a legislação em matéria de proteção ambiental, imigração, terrorismo e lavagem de dinheiro ³⁰⁹.

De certo que, o MP canadense tem sua atuação voltada primordialmente na seara judicial, a fim de promover a responsabilização de atos que violem a lei penal daquele país, no mais atua como um órgão de supervisão e aconselhamento de outros órgãos estatais, na busca da conformidade da atuação dos mesmos, inclusive em investigações por estes realizadas, quanto aos parâmetros normativos constitucionais e legais das Agências Administrativas.

Depreende-se então que a experiência canadense na proteção de direitos, especialmente de forma extrajudicial, é realizada por diversas instituições, essencialmente realizadas por e outras entidades, como as agências administrativas, que atuam de forma autônoma, dentre elas, os tribunais administrativos, incluindo aqui os tribunais de direitos humanos.

O PPSC atua de forma a supervisionar o trabalho dos mais diversos órgãos governamentais para garantir a conformidade com os parâmetros jurídicos na atuação. Esta instituição, assemelhada ao Ministério Público, também desenvolve atividade cooperação nas investigações de responsabilidade de órgãos investigativos, tanto na área criminal, como também em outras matérias, destaca-se aqui a ambiental, minorias e proteção de direitos fundamentais.

Em outras temáticas, diversa da criminal, os procedimentos extrajudiciais para garantia de direito ficam a cargo de agências administrativas autônomas, algumas inclusive com poderes assemelhados à autoridade judicial (*quasi-judicial*).

4.2.2.1 Experiência na atuação quanto a direitos de povos indígenas

³⁰⁸ *Ibidem.*, p. 115-117.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 33.

No pertinente sua atuação extrajudicial para a garantia de direitos de minorias e observância do pluralismo jurídico, característica própria da prática e tradição jurídica daquele país, importa destacar interessante iniciativa desenvolvida, especialmente na Província de Ontário³¹⁰, para adequação e aplicação do Direito proveniente de povos originários denominada de *Tripartite Collaborative Technical Table on the Enforcement and Prosecution of First Nations Laws*³¹¹, o qual é um coletivo que funciona como um Fórum Colaborativo Tripartite para Aplicação e Promoção do Direito das Primeiras Nações.

Esta iniciativa é formada por um grupo intersetorial e intergovernamental composto por representantes de lideranças dos povos pertencentes às Primeiras Nações, autoridades do governo provincial e federal, e membros do PPSC, com o escopo de desenvolver estratégias, mecanismos e formas de aplicação, de maneira conjunta, do Direito das Primeiras Nações, inclusive, na valorização de suas próprias instituições de justiça tradicionais.

Este coletivo “tripartite”, visto ser composto de representantes tanto do Estado, cabendo destaque ao órgão responsável pela política estatal quanto aos povos indígenas (*Indigenous Services Canada*) e do PPSC, aqui o próprio *Attorney General* e integrantes da divisão de “Justiça Indígena” e o *Solicitor General*³¹², e lideranças pertencentes às Primeiras Nações, buscam de forma conjunta encontrar estratégias a partir de um permanente diálogo para aproximar a aplicação do Direito tradicional e o Direito estatal, afetas aos interesses desta população, à luz do pluralismo jurídico e adequação de ambas as fontes de Direito, o tradicional e o estatal.

Inicialmente, esse Fórum intergovernamental foi criado, dentre outros objetivos, para elaborar estratégias, discutir e identificar as questões relacionadas ao impacto da pandemia de COVID-19 em questões jurídicas; identificar e priorizar outras questões de aplicação da lei e de processo conforme pautas de reivindicação de comunidades das Primeiras Nações na Província de Ontário; identificar e propor possíveis soluções para questões de processo criminal e execução de pena; discutir e identificar maneiras de incentivar a autodeterminação das comunidades das Primeiras Nações para desenvolver e assumir maior controle sobre a administração da justiça no âmbito suas comunidades.

³¹⁰ Department of Justice. Canada. Ontario and Chiefs of Ontario launch process to collaborate on enforcement and prosecution of First Nations laws, 2021.

³¹¹ Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/jr/tcttepfnl-ttctalnnpd/index.html#s3>. Acesso em: 23 ago. 23.

³¹² Ver em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/jr/tcttepfnl-ttctalnnpd/index.html#s3>.

Interessante característica desse Fórum é a presença das comunidades originárias, onde estes últimos participam efetivamente das discussões, deliberações e recomendações de como aplicar e processar o Direito proveniente dessas nações, que tradicionalmente já ocupavam o território, hoje do Canadá, muito antes do período de influência europeu³¹³.

Assim, percebe-se aqui uma forma de funcionamento extrajudicial do PPSC de maneira estratégica e colaborativa, agindo tanto para a deliberação de meios de atuação sob a perspectiva do diálogo entre as duas correntes jurídicas a estatal e a tradicional, como medida prévia a atuação judicial propriamente dita, inclusive em matéria criminal.

Conforme o levantamento bibliográfico, denota-se que o PPSC, por ser uma instituição, a qual atua essencialmente no campo penal e devido, salvo exceções, não realiza investigações.

Portanto, não possui procedimentos extrajudiciais típicos, agindo assim, para além da seara judicial apenas na atividade de supervisão de agências de investigação e no fomento de atividades conjuntas e diálogos com outros setores da sociedade, conforme o exemplo citado na *Tripartite Collaborative Technical Table on the Enforcement and Prosecution of First Nations Laws*.

A mencionada iniciativa é baseada no pluralismo jurídico³¹⁴ considerando diversas fontes do Direito, inclusive a tradição dos Povos Indígenas, a qual permite a articulação e atuação conjunta de diversos setores públicos, o MP canadense e pessoas pertencentes a estas populações, na busca da melhor aplicação do Direito, inclusive o originado de populações tradicionais.

Outro exemplo desta atuação extrajudicial perante comitês estratégicos é o *Indigenous Justice and Reconciliation Committee* (IJRC), um comitê cuja atividade é voltada a questões de justiça e reconciliação para os Povos Indígenas, que expede recomendações acerca de questões relacionadas de como o PPSC poderia contribuir para reduzir o índice de processos criminais em matéria carcerária, em face de indivíduos pertencentes a povos indígenas, bem como melhor atender os interesses de indígenas vítimas de crimes³¹⁵.

Grande parte da atuação extrajudicial do MP canadense ocorre no plano estratégico, a exemplo da atividade do IJRC que incentiva e desenvolve iniciativas de

³¹³ Ver em: <https://www.canada.ca/en/departement-justice/news/2021/05/canada-ontario-and-chiefs-of-ontario-launch-process-to-collaborate-on-enforcement-and-prosecution-of-first-nations-laws.html>.

³¹⁴ Macdonald, 1998, p. 15-23.

³¹⁵ Ver em: https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/ar-ra/2021_2022/index.html#section_5_4.

aprimoramento e treinamento funcional para o desenvolvimento de competência cultural, a fim de possibilitar maior competência na atuação daquela instituição em assuntos relacionados aos interesses dos povos originários³¹⁶.

Assim, quanto à esfera extrajudicial há grande diferenciação entre os modelos brasileiro e canadense, sendo que o primeiro há uma ampla atuação, a partir dos procedimentos e ferramentas disponíveis para a defesa de direitos individuais indisponíveis e coletivos, especialmente na proteção de população vulnerável. Ao passo que no segundo, há uma concentração em sua atuação extrajudicial principalmente no auxílio e cooperação com outras agências com poderes de investigação e especialmente no campo estratégico na participação de comitês e coletivos cuja, atividade é voltada ao estabelecimento de bases para políticas públicas ou para a efetividade de sua atuação, a exemplo do IJRC e do Fórum Tripartite, conforme já exposto no presente estudo.

Desta feita, observa-se no desenho da atuação do PPSC a inclusão do diálogo com diversas tradições jurídicas nesse contexto a de Povos Originários, na busca da efetivação de direitos e produção de resultados de sua própria atividade fim, inclusive em processos de natureza criminal.

4.3 Caso de responsabilidade judicial de empresa transnacional por fatos ocorridos no exterior

Conforme o estudo, até então apresentado acerca da cultura jurídica do Canadá, notadamente sua característica de pluralismo jurídico, identificado na a relação entre as práticas do *Common Law*, *Civil Law* e outras tradições jurídicas. Este conjunto de estruturas jurídicas traduz em forte influência no direito canadense para a formação dos precedentes, o que traz reflexo, inclusive, para a interpretação do Direito Internacional.

Interessante precedente de responsabilização civil de uma empresa canadense de mineração decorrente de atos praticados por uma empresa, a qual aquela era controladora, por atos praticados no exterior, configurado no caso nº 37919 *Nevsun Resources Ltd. v. Gize Yebeyo Araya, et al.* julgado na *Supreme Court of Canada*, ou seja, a Suprema Corte do Canadá³¹⁷.

³¹⁶ Ver em: https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/ar-ra/2021_2022/index.html#section_5_4. Acesso em 04 mar. 2024.

³¹⁷ Ver em: <https://www.scc-csc.ca/case-dossier/info/dock-regi-eng.aspx?cas=37919>. Acesso em 04 mar. 2024.

O referido julgamento é originalmente de um recurso apresentado por uma empresa de mineração perante a decisão tomada na Corte de Apelação na Província da Colúmbia Britânica, onde foi reconhecida sua responsabilidade decorrente de violações de direitos praticadas por uma empresa subsidiária que desenvolvia suas atividades na Eritreia, um país situado na África Oriental.

Em suma, o reconhecimento da responsabilidade desta empresa foi decorrente de uma ação de natureza civil proposta perante o Poder Judiciário daquela Província.

O presente estudo identificou informações contidas na referida decisão, onde as partes envolvidas são a empresa canadense *Nevsun Resources Ltd*, com sede na Columbia Britânica e cidadãos estrangeiros *Gize Yebeyo Araya*, *Kesete Tekle Fshazion* e *Mihretab Yemane Tekle*, representados por advogados, e compondo ainda por terceiros interessados no processo, consistente em entidades de defesa de Direitos Humanos e Ambientais, bem como Universidades canadenses: *International Human Rights Program*, *University of Toronto Faculty of Law*; *Amnesty International Canada*; *International Commission of Jurists*; *MiningWatch Canada*; *EarthRights International*; *Global Justice Clinic at New York University School of Law*; *Mining Association of Canada*.

Conforme o julgado, a Eritreia possui um Programa Nacional de Serviço Público, onde maiores de 18 anos prestam serviço militar de forma obrigatória. Nesse Programa, homens são submetidos a trabalhos forçados e degradantes.

A empresa *Bisha Mining Share Company* iniciou suas atividades em 2008. Ela produz ouro, cobre e zinco. É uma das maiores fontes de receita para a economia da Eritreia.

A *Bisha Mining Share Company* é 40% de propriedade da *Eritrean National Mining Corporation* e, por meio de subsidiárias, 60% de propriedade da *Nevsun*, que, após a decisão judicial canadense, passou a ser chinesa, evidenciando aqui a dinâmica empresarial na modificação da titularidade destas entidades.

Quando do ocorrido, a *Nevsun* era uma empresa canadense com sede em *British Columbia*. Ela é proprietária da *Bisha Mining Share Company*. Nos termos dos fatos mencionados na decisão, pessoas do Programa Nacional que trabalhavam na mina e eram submetidos a trabalhos forçados, com extensa e exaustiva jornada e carga horária de trabalho e condições ambientais extenuantes, 12 horas por dia, 6 dias na semana e em temperaturas de 50°C. Sendo que os 3 trabalhadores, que figuram como autores perante a justiça do Canadá, chegaram em Bisha entre 2008 e 2010 e fugiram entre 2011 e 2013.

No âmbito do Tribunal da Columbia Britânica, reconheceu sua competência no processo. Sobre o mérito, entendeu que *Nevsun* praticou atos contrários ao Direito Internacional Consuetudinário, afirmando sua aplicação horizontal, alcançando além de Estados, indivíduos e empresas.

A SCC entendeu que o Direito Internacional Consuetudinário faz parte do ordenamento jurídico do Canadá e de recepção automática. O que seria diferente de um tratado internacional, que necessita da ratificação do Poder Legislativo federal, para a imediata vigência.

O Direito Internacional Consuetudinário existe quando uma prática de Estado é reiterada e evidente e essa prática torna-se uma norma. Tais são normas obrigatórias e não derogáveis e se constituem no *jus cogens* internacional.

Nos termos do referido precedente estabelecido pela SCC, quando uma norma do Direito Internacional Consuetudinário é criada, ela pode ser aplicada internamente pelos Tribunais canadenses, contanto que não seja contrária ao Direito interno.

No caso sob apreciação, como as alegações dos trabalhadores são baseadas em normas que já fazem parte do ordenamento jurídico canadense, teoricamente uma empresa canadense pode ser responsabilizada no Canadá, por ter violado normas de *jus cogens* e de Direito Internacional Consuetudinário.

Não obstante o precedente firmado pela maioria dos Juízes, houve divergência no sentido de que o que foi alegado pelos trabalhadores não seria possível ser apreciado pelo Judiciário canadense porque o caso versa sobre a análise de legalidade dos atos da Eritreia sob o Direito Internacional, sendo que eventual responsabilização deveria recair sobre o Estado da Eritreia e não a empresa, *Nevsun/Bisha*.

Contudo, a maioria da Suprema Corte entendeu que as normas de *jus cogens* são obrigatórias e vinculantes e que a *Nevsun* as violou.

É um exemplo do pluralismo jurídico onde se reconhece a aplicação de normas internacionais no plano interno, considerando neste caso como de *jus cogens*.

A despeito do avanço da jurisprudência deste país em reconhecer a aplicação de normas internacionais perante empresas que eventualmente violem direitos para além do território onde são suas sedes. Nota-se que este caso não alcança uma responsabilização de natureza penal, e, por consequência, não há atuação do PPSC. Ou seja, não houve repercussão de natureza penal ou iniciativa de responsabilização civil provocada por esta instituição.

É um caso de responsabilização de iniciativa eminentemente privada e de responsabilidade civil de empresas por violações de direitos por fatos ocorridos no exterior, praticados por empresa controlada.

Nota-se que não partiu de iniciativa de órgãos ou instituições públicas de fiscalização e controle destas atividades, o que representa uma lacuna na atuação de entidades estatais fiscalizadoras.

De outra monta é um precedente relevante enquanto possibilidade de aplicação de normas internacionais às atividades desenvolvidas por empresas.

4.4 Estudo sob uma perspectiva comparada entre instituições de controle e garantia de direitos no Brasil e Canadá e a posição do Ministério Público brasileiro

Considerando a perspectiva já mencionada nesta pesquisa, quanto a atuação de instituições de controle e garantia de direitos especialmente no controle de atividades desenvolvidas por ETNs com potencial risco socioambiental e a populações vulneráveis.

O estudo destaca aqui o PPSC e as Agências Administrativas Autônomas no Canadá, o principal país de origem dessas empresas transnacionais (ETNs) no setor minerário. Por outro lado, o Ministério Público brasileiro, uma instituição fundamental para garantir direitos, desempenha um papel crucial na fiscalização das atividades desses atores não estatais. Isso inclui assegurar que suas operações estejam em conformidade com os padrões normativos nacionais e internacionais.

A despeito dos pontos de aproximação acima, não se pode olvidar que a paisagem de ambos os países se configura de forma bem distinta na atualidade, tanto no aspecto socioeconômico, quanto no jurídico. O que acaba por refletir na própria atuação do MP brasileiro.

Ambos os modelos de instituições têm origem, concepção e estruturas distintas, porém, quanto às suas funções existem similitudes e pontos de intersecção entre ambas as instituições.

Quanto à origem percebe-se que o PPSC encontra seu fundamento em uma tradição monárquica britânica presente na história deste país, desde os tempos de colonização inglesa e permaneceu com esse perfil mesmo após sua autonomia e estruturação de seu particular sistema jurídico até os tempos atuais.

Ademais, conforme sua estrutura jurídica, o Canadá é dotado de outras instituições autônomas responsáveis pela fiscalização de atividades de empreendimentos com impacto socioambiental³¹⁸, que assumem a função de investigação e controle.

Nota-se na peculiaridade desse país da América do Norte que, em seu processo histórico de autonomia, em relação ao da antiga colônia não houve uma cisão de modelo de atuação do PPSC, permanecendo o caráter de representante da Monarquia para o interesse perante as Cortes, bem como preservando a função de persecução criminal, proteção de direitos e liberdades fundamentais e aconselhamento para assuntos sensíveis de órgãos responsáveis pela investigação e agências de atuação na área ambiental, Direitos Humanos, financeira e de assuntos voltados às populações originárias.

No Canadá, impera o princípio calcado no *Common Law* de separação e independência da função de investigação de competência de agências dotadas de tal atributo. Ou seja, a princípio, o PPSC não possui a função principal de investigação. Esta atividade é de competência de outros órgãos, a exemplo da polícia, que efetua a investigação criminal, de forma independente, que pode ser realizada em colaboração com o PPSC, que poderá atuar como um conselheiro dos órgãos de investigação e na promoção de medidas judiciais cautelares necessárias à investigação.

Não obstante a independência entre os órgãos de investigação e o Ministério Público, este atuará em casos envolvendo a temática de Direitos Humanos, populações tradicionais e assuntos complexos, tais como lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo³¹⁹.

Com a Constituição Federal de 1988, o Ministério Público brasileiro ganha um protagonismo muito importante na garantia da ordem jurídica e da democracia; se afirmando como um órgão de Estado e não de governo, dotado de independência administrativa e funcional, de instrumentos voltados a garantias de direitos, tanto no campo administrativo como judicial; não se limitando à matéria penal, mas ampliando a outras temáticas voltadas a proteção dos Direitos Humanos e metaindividuais³²⁰.

Não obstante o modelo canadense em sua configuração não possuir, na maioria dos casos, o poder de realizar diretamente investigações, o mesmo mantém

³¹⁸ FAIRLE, John. *op. cit.*, p. 257.

³¹⁹ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 4-5.

³²⁰ SOUZA, Motaury Ciocchetti de. *op. cit.*, p. 27-31.

uma relação de colaboração muito próxima com órgãos de investigação e agências administrativas.

Ao PPSC é conferido, dentre suas atribuições, a de aconselhar os órgãos da administração estatal, sobre assuntos jurídicos, no interesse de alguma investigação conduzida no âmbito destes respectivos órgãos³²¹.

A despeito de não possuir poder de investigação direta, o Ministério Público do Canadá desenvolve forte atuação conjunta em cooperação com outras agências e em especial na área ambiental.

Apesar de não possuir diretamente a atribuição de conduzir investigações, não se limita por aí o protagonismo do PPSC no campo extrajudicial posto que atua em colaboração e cooperação com outras agências, em especial na matéria ambiental³²².

Nota-se aqui, a partir dos dados fornecidos pelo próprio PPSC que, a despeito da função precípua de persecução penal atribuída a este órgão, o mesmo tem um importante papel na atuação extrajudicial em colaboração com outras agências e, de forma muito presente, na área de proteção ao meio ambiente.

O PPSC, conforme já demonstrado, tem sua atuação voltada principalmente em matéria penal e assume papel fundamental na persecução criminal, seja nas atividades prévias à apresentação de uma acusação, tanto na promoção da ação penal para responsabilização criminal, quanto no acompanhamento do devido processo perante a autoridade judiciária ou Cortes de Justiça. Extrajudicialmente, ele desenvolve atividade de aconselhamento de órgãos e entidades estatais nos assuntos jurídicos das respectivas competências destes órgãos quando envolvidos em alguma investigação.

Ainda no âmbito extrajudicial, o PPSC realiza a justiça negocial ao propor acordo com parte investigada pela prática de violação ao Código Penal, onde observados parâmetros legais e de orientação do *Attorney General*, transacionam,

³²¹ Em estudo realizado pelo PPSC acerca da eficiência deste aconselhamento a estes órgãos, há especial ênfase à Agência Ambiental e de Mudança Climática do Canadá, destinatária de 21% das consultas realizadas. Informação disponível em: <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/sur18-enq18/index.html>.

³²² Conforme estudo desenvolvido pelo PPSC as atividades de cooperação em investigações criminais junto a polícia representam a ordem de 58% das ações desenvolvidas, com outras agências governamentais 42%, sendo que destas últimas, as áreas de meio ambiente representam 21% das atividades de consulta e supervisão e 28% referentes a assuntos relacionado à agência de receitas públicas. Informação disponível em: <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/sur18-enq18/index.html>.

tanto em relação a quais crimes serão imputados no acordo e a quantidade da pena eventualmente a ser aplicada. Esses acordos são chamados de *Plea Bargain*³²³.

Tal prática de justiça negocial é muito utilizada no Direito norte-americano forte na tradição do *Common Law*, a exemplo do sistema jurídico canadense, não é isento de forte criticismo devido potencial risco de desvios ou abusos de poder e, portanto, devem seguir parâmetros de transparência, boa fé e prevalência do interesse público³²⁴, para a realização de tais acordos.

Feitas essas considerações, nota-se que a partir da concepção e desenho constitucional brasileiro de Ministério Público, notadamente quanto aos princípios institucionais, aqui especialmente quanto a unidade e independência funcional, estrutura e função, não há um órgão com a mesma característica conforme apontado no modelo brasileiro de forma equivalente no canadense.

O PPSC realiza a persecução penal, notadamente na esfera judicial, posto ser o destinatário do resultado das investigações promovidas pelas agências responsáveis pelas mais diversas áreas, desde a polícia nas investigações criminais e as agências ambiental e de recursos financeiros estatais.

Além do que as Agências Administrativas Autônomas responsáveis pela fiscalização de atividades com impacto socioambiental realizam seu mister apenas no âmbito doméstico, sem, contudo, apreciar casos em que as ETNs atuam no exterior e que eventualmente venham a atuar em desconformidade com as normas dos países as quais estão situadas suas atividades.

Desta feita, o estudo realizado não se identificou perante as instituições de fiscalização e controle a função de investigar ou buscar a responsabilização de empresas por eventuais violações de direitos por atos fora de seu território nacional.

Depreende-se que, em uma perspectiva comparativa entre o desenvolvimento e formação de ambos os Estados – brasileiro e canadense –, há para além da diferença geográfica norte-sul, um inter-relação entre os modelos, não só decorrente de uma tradição jurídica (*Civil Law* e *Common Law*), mas a partir da geopolítica, entre países centrais e periféricos, detentores de meios de produção e locais, onde os determinados países são sedes de grandes empresas que desenvolvem seus empreendimentos, a exemplo do Canadá, onde transferem os riscos de atividades neoextrativistas a outras localidades e por consequência seus impactos inerentes, e

³²³ Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020. www.ppsc-sppc.gc.ca, p. 04-05.

³²⁴ *op. cit.*, p. 04-05.

refletindo sobretudo na atuação das instituições de controle ou de garantia de direitos nos locais, a exemplo do MP brasileiro³²⁵.

O sistema de controle interno do Canadá não está configurado para evitar eventuais abusos ou violações praticadas no exterior por ETNs sediados naquele país. Apesar da estrutura normativa, que permite, por exemplo, o enfrentamento à corrupção internacional por agentes ou empresas canadenses por atos praticados no exterior. No mesmo nível não se identificou instrumentos normativos e a configuração de instituições de controle para violações de Direitos Humanos.

Considerando o fato de que empreendimentos de grande impacto desenvolvidos na América Latina, incluindo aqui a Região Amazônica são realizados por empresas com forte influência financeira e gerencial de corporações canadenses e de outro lado, a evolução normativa e da jurisprudência deste país permite de alguma forma reconhecer a responsabilidade dessas empresas por violações de Direitos Humanos, em fatos ocorridos no território diverso do Canadá, amplia-se aqui a possibilidade de **colaboração internacional** entre os órgãos, a partir de precedentes que culminaram com a responsabilização de empresas sediadas no Canadá, por danos causados no desenvolvimento de suas atividades em outros países.

A atividade desenvolvida por empresas, com origem em países com características de elevado desenvolvimento industrial e forte poder econômico, em outros países ainda em desenvolvimento ou com forte vocação de exportação de matéria prima, especialmente mineração é característica do risco global típico das sociedades contemporâneas³²⁶, consistente em transferir o risco de suas atividades para outros países como, por exemplo, o impacto socioambiental de sua atividade econômica.

Nesse ponto específico, dada a comparação entre os modelos de instituições de garantia de direitos, o Ministério Público desenvolve um importante papel, especialmente no âmbito de sua atuação extrajudicial, para a garantia de direitos, especialmente da população vulnerável aos impactos potencialmente negativos decorrentes dessas atividades econômicas.

³²⁵ SANTORO, Antonio E. R.; CYRILLO, Carolina. As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1271-1300, set./dez. 2020, p. 1275-1276.

³²⁶ MENDES, J. M. **Sociologia do risco**, 2015; LUHMANN, N. **Risk**, 2017.

O Ministério Público brasileiro, em sua configuração normativa constitucional e legal, é dotado de total independência administrativa e funcional de outros órgãos estatais tanto na esfera federal quanto estadual, possui ampla capacidade de atuação no âmbito judicial e extrajudicial. A configuração constitucional brasileira conferiu amplo poder de investigação, tanto em matéria criminal e, não criminal, atribuindo-lhe instrumental de atuação com procedimentos extrajudiciais, tais como o inquérito civil e o procedimento administrativo, especiais mecanismos de controle e fiscalização de políticas públicas e na tutela de direitos individuais indisponíveis.

Junto a esses procedimentos, é conferido ao Ministério Público instrumentos jurídicos negociais a exemplo do Termo de Ajustamento de Conduta e Acordo de Leniência, este último especialmente voltado à conformidade de pessoas jurídicas, os quais permitem a formalização de compromissos entre empresas e o Ministério Público, a fim de se buscar a conformidade com as normas legais, constitucionais e internacionais das atividades desenvolvidas por empresas com potencial impacto negativo em populações vulneráveis.

Assim, se constata que há uma grande diferença entre os modelos de MP – canadense e brasileiro –, como ampla autonomia funcional e administrativa conferida ao MP brasileiro e capacidade jurídica em atuar em diversos campos. Quanto à autonomia e independência funcional, pelo menos normativamente, confere à instituição brasileira total independência técnica de outros órgãos do Estado, tanto na seara judicial como extrajudicial.

Em sua atuação judicial, o MP é um ator jurídico fundamental no processo penal, como principal órgão de acionamento do Estado para responsabilização criminal decorrente de violações de direito, bem como em matéria não penal, na proposição das ações coletivas de sua atribuição para a proteção de direitos transindividuais.

Com especial destaque na atuação extrajudicial, o MP brasileiro possui uma extensa disponibilização de mecanismos, instrumentos e ferramentas de atuação na defesa de direitos transindividuais, com ampla capacidade normativa de investigação, apuração, poder de requisição e de persuasão com recomendações, ademais os instrumentos negociais, a exemplo do TAC e acordo de leniência.

A despeito de todo este instrumental, denota-se que devido a lacuna normativa e institucional por parte daquele país em controlar as atividades para além de seu território, transfere às instituições brasileiras, aqui situado o MP, o papel de controlar de forma preventiva ou repressiva estas atividades.

De certo que quanto a temática de defesa dos direitos de populações tradicionais e povos indígenas, esta matéria também faz parte da missão constitucional do MP brasileiro, conforme artigo 129, V da CF/88.

Não obstante diversas interseções entre ambos os modelos, há aspectos distintivos em propriedades e características, principalmente na concentração de sua atuação no processo penal. De forma diversa, o MP brasileiro, conforme já destacado, tem maior amplitude em sua atuação tanto na esfera criminal como no processo civil. Essa amplitude de atribuições e matéria de atuação forçam uma grande concentração de recursos materiais e pessoais, muitas das vezes incompatível com a grande e crescente demanda social. Aspecto este que, em algumas situações, pode propiciar uma impressão de ineficiência quanto a capacidade prática da instituição em atender todo este universo de competências nas mais diversas searas de atuação do MP notadamente no campo de defesa de direitos coletivos, com forte concentração nos direitos econômicos, sociais e culturais, abrangendo assim matérias na área de saúde, ambiental, educação e outras³²⁷.

Da bibliografia até então estudada não foi identificado no plano normativo os parâmetros de atuação do MP canadense e instrumental tais como procedimentos, mecanismos ou ferramentas voltadas a incentivar ou implementar perante atores não estatais, tais como empresas, planos de integridade ou *compliance* em especial para proteção de populações vulneráveis, tradicionais ou de povos originários, muito menos de outros locais distintos do território nacional, onde há possibilidade de risco decorrente das atividades desenvolvidas por tais empreendimentos.

Da mesma forma, não se identificou de procedimentos extrajudiciais disponíveis para sua atuação, em comparação com o MP brasileiro.

No pertinente ao MP brasileiro, este possui ampla atribuição de atuação na seara judicial e extrajudicial, para tanto atua não só na área criminal, como também na defesa de direitos transindividuais. É um órgão de defesa de direitos e, portanto, possui procedimentos próprios destinados à resolutividade de conflitos e demandas sociais. Tais procedimentos fazem parte das atribuições da instituição, previstos na Constituição e em leis específicas, como art. 129, inciso III, da Constituição da República; os arts. 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n.º 8.625/93; a Lei n.º 7.347/85; e a Resolução nº 23/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e

³²⁷ GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 289-317, 2021, p. 295.

suas Resoluções tais como as de n.º 164/17, 174/17, 179/17, e 199/19, que disciplinam detalhadamente os procedimentos e ferramentas disponíveis ao MP brasileiro. Tais procedimentos possuem ritos e prazos estabelecidos tanto para os atos praticados e conclusão (art. 9º, Resolução n.º 23 /2007 do CNMP), bem como no seu percurso deve ser observado o princípio do devido processo legal e ampla defesa aos interessados ou investigados a exemplo do que é disposto no art. 24, §2º da Resolução nº 007/2019 CPJ do MPPA, que disciplina a Resolução nº 174/2017 do CNMP. Suas decisões devem ser motivadas e que podem ser revistas por recursos próprios por meio de órgãos colegiados, Colégio de Procuradores, Conselho Superior (art. 8º §6º, 20, §§1º e 4º, 24, 52, §2º, I da Resolução n.º 007/2019 CPJ do MPPA). Os membros do MP têm o atributo de requisitar informações e expedir recomendações que, não obstante serem despidas de poder vinculante, exercem uma grande força persuasiva diante de seus destinatários (art. 1º e 2º I, II e VIII Resolução n.º 164/2017 do CNMP); tem capacidade de alcançar solução negociada de questões, a exemplo da celebração de TAC sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Ademais, todos esses atos praticados pelo MP em sua atividade são passíveis de revisão judicial e ou controle externo por parte do CNMP.

Os procedimentos inerentes à atividade do MP brasileiro possuem atributos muito semelhantes ao próprio processo judicial³²⁸, especialmente em prazos, garantia de ampla defesa e recursos próprios.

Diante destas características inerentes a exercício de um poder que de alguma forma afeta a esfera de interesses de atores públicos ou privados, bem como da sociedade. Somado com o estabelecimento de procedimentos e mecanismos de controle diante da atividade do MP conclui-se aqui que, na semelhança do modelo norte-americano, reúne a característica de poder *quasi-judicial*.

Contudo, a despeito de todo o instrumental e ferramentas dispostas ao MP brasileiro, este reúne uma multiplicidade de funções e atuação em diversas matérias a qual representa um grande desafio para a sua plena efetividade.

Assim, conforme o estudo realizado, nota-se que o desenvolvimento histórico-normativo constitucional de ambos os países, a posição geopolítica, a atividade neoextrativista e a configuração dos sistemas de controle e fiscalização acabam por

³²⁸ Cumpra ressaltar que no presente estudo não se defende que os procedimentos do MP se caracterizam como uma jurisdição administrativa a exemplo de como ocorre no âmbito de outros países, a exemplo do Canadá. O que se busca aqui é identificar elementos normativos típicos de seus procedimentos.

influenciar na atuação das instituições de garantia de direitos, em especial, no caso do Ministério Público.

O MP acaba por concentrar, além de seus atributos quotidianos para o atendimento às demandas sociais regulares, uma subpressão por conta dos impactos sociais e jurídicos dos grandes empreendimentos, o que por si só afetam negativamente a eficiência de sua atuação.

Do estudo realizado acerca das instituições jurídicas no Canadá, especialmente no âmbito extrajudicial como iniciativa de responsabilização de ETNs por eventuais violações de direitos praticadas direta ou indiretamente por fatos ocorridos em territórios internacionais.

Existem instrumentos normativos internos referentes à temática de enfrentamento à corrupção transnacional onde admite a responsabilidade extraterritorial de empresas sediadas no Canadá e permite a atuação do PPSC nestes casos. Todavia, não foram identificados instrumentos normativos destinados a responsabilização de empresas por atos praticados no exterior que configuram violações de Direitos Humanos.

Por seu turno existem precedentes judiciais onde se reconhece a responsabilidade por violações de direitos de empresas cujas sedes são situadas no Canadá e fatos realizados por empresas controladas e praticadas no exterior (Item 3.3).

Contudo a referida iniciativa se deu no âmbito privado de responsabilização civil, portanto, não foi decorrente da atuação de instituições de garantias de direitos, tais como o PPSC ou Agências Administrativas Autônomas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público brasileiro é uma instituição de garantia de direitos, para tanto atua tanto no campo judicial, como na seara extrajudicial na promoção de direitos. Desta forma, como garantidor de direitos e nos termos do disposto no artigo 127 da CF/88, lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, nesta inserida tanto as normas de direito interno quanto internacional.

Para a realização desta tarefa, o Ministério Público é provido de garantias institucionais e funcionais de autonomia e independência em relação a qualquer outra instituição ou órgão de Estado, dotado, também, de instrumentos e mecanismos de atuação.

O Ministério Público, desempenha atividade de *accountability*, ao fiscalizar a atuação de diversas entidades, sejam, públicas ou privadas, quanto à conformidade com padrões normativos, como o já realiza na fiscalização de fundações e organizações de interesse social, bem como na fiscalização dos entes públicos, quanto ao atendimento às normas e princípios de interesse público e probidade administrativa.

Para esta função de *accountability*, o MP tem a seu dispor instrumentos e mecanismos de atuação, tanto judiciais quanto extrajudiciais, a exemplo deste último o Procedimento Administrativo e a Recomendação, como meios de fiscalizar e induzir a criação de programas de integridade e *compliance*, bem como meios negociais, a exemplo do TAC, que pode ser utilizado para firmar compromissos acerca de medidas de governança, a exemplo do mencionado na presente dissertação sobre o “TAC da Governança”.

Assim, o MP passa a ser um agente de influência no campo econômico no que for pertinente a atividade de atores não estatais, situando-se aqui ETNs, em sua relação com diversos de *stakeholders*, sociedade civil e populações afetadas pelos reflexos negativos dos empreendimentos desenvolvidos, bem como *shareholders*, incluindo aqui outros atores do mercado, tais como investidores, que cada vez mais concentram atenção em programas de ESG e de integridade dessas empresas.

O MP é uma instituição de *accountability*, que pode agir por intermédio de seus procedimentos como instrumentos indutores, para que ETNs passem a internalizar nos aspectos produtivos do empreendimento, englobando os interesses metaindividuais das pessoas impactadas pela atividade, bem como seus reflexos ambientais e o atendimento às normas instituídas.

Para efeito de garantia de direitos, o Ministério Público exerce um papel importante na elevação dos padrões internacionais de proteção aos Direitos Humanos. Neste contexto, a instituição está situada como um ator interno do Estado nacional, para a implementação de normas internacionais de Direitos Humanos.

Assim, enquanto ator interno, o Ministério Público faz parte de um complexo arranjo com outros atores no contexto amazônico, principalmente em se tratando do mundo globalizado das atividades econômicas.

A Região Amazônica é um espaço onde há intensa exploração econômica de matriz extrativista realizada contemporaneamente por grandes empresas, muitas delas de capital ou controle internacional que desenvolvem suas atividades nesta região, bem como transferem seus riscos socioambientais a esta localidade.

Inserido neste contexto, entre as empresas transnacionais, populações tradicionais e outros órgãos de controle, está o Ministério Público, que além de absorver as demandas jurídico sociais comuns de seu cotidiano, acaba por assumir o ônus de enfrentar graves problemas socioambientais decorrentes das atividades desenvolvidas por grandes empreendimentos.

Este impacto decorrente da atividade de grandes empreendimentos reflete na atuação do MP desde o evento de grandes desastres, reconfigurações de territórios, sobreposição de conflitos e o próprio aumento exponencial de conflitos e demandas jurídicas e sociais iminentes aos locais, onde são desenvolvidos estes empreendimentos, acabam por refletir diretamente na atuação cotidiana da instituição, em locais inclusive com grandes dificuldades estruturais, tais como distância de centros com disponibilidade de recursos técnicos e carência na estrutura material e funcional.

A amplitude do espaço jurídico de atuação do MP, especialmente pós Constituição Federal de 1988, lhe impõe a assunção de atuação em diversos campos, principalmente na proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis aqui englobando a temática ambiental, consumidor, probidade administrativa, infância e adolescência e outros grupos vulneráveis.

Aspecto este que traz um grande protagonismo nestas questões, mas também, representa um grande desafio no cumprimento de sua missão constitucional devido à elevação do nível de complexidade e quantidade dos conflitos identificados em locais, onde são desenvolvidos tais empreendimentos.

O estudo identificou uma forte atuação de ETNs na Região Amazônica, especialmente de caráter neoextrativista, as características identificadas de tais

empresas por possuírem sede e controle em outros países e, em alguns casos, os padrões normativos identificados dificultam a responsabilização interna por fato decorrente de violações de direitos ocorridos no exterior.

Quanto a empresas transnacionais de perfil de atividade neoextrativista, especialmente voltadas à área extrativista minerária, o estudo identificou grande concentração na América Latina e, especialmente, na Região Amazônica brasileira a presença de empresas canadenses.

Fato esse que levou a pesquisa em perspectiva comparada acerca das normas relacionadas a atuação de instituições canadenses voltadas à garantia de direitos e sua atuação diante de situações de violações de direitos eventualmente provocadas por empresas sediadas naquele país acerca de fatos ocorridos no exterior.

Do estudo, observou-se que no Canadá existem sólidas instituições autônomas de garantias de direitos, contudo, não foram identificadas estruturas normativas suficientes para a possível responsabilização destas empresas nas situações citadas de violações de direitos.

Há uma autoridade jurídica assemelhada ao Ministério Público denominada de PPSC, voltada predominantemente para a persecução penal, com restritos poderes de investigação. Da pesquisa realizada, também, não foram identificadas iniciativas de responsabilização de atos praticados por empresas canadenses em território no exterior por violações de Direitos Humanos.

Em comparação com o PPSC, o MP brasileiro possui instrumental de atuação, tanto no campo judicial como no extrajudicial, muito mais amplo e sofisticado do que aquela instituição norte-americana.

Além do MP brasileiro possuir um campo de atuação muito amplo, para além da seara penal, alcançando a defesa de direitos transindividuais com um viés de proteção a grupos vulneráveis, ao MP, diferentemente do PPSC, lhe é conferido uma série de instrumentos para a atuação em toda a gama de atribuições e uma normativa complexa e sofisticada estrutura normativa voltada para disciplinar seus procedimentos.

Quanto a esta peculiar diferença entre os modelos de MP, especialmente quanto a complexidade normativa dedicada aos procedimentos, a pesquisa demonstra que é característica do Direito canadense e, por consequência, a instituição do PPSC, a forte influência do *Common Law*, como já delineado no transcorrer do estudo, caracterizado pelo costume e o resultado pragmático da prática forense e fortemente vinculado aos precedentes judiciais.

Tal característica da cultura jurídica daquele país faz com que sua instituição do MP não apresente um desenho normativo tão normativamente estruturado como o brasileiro.

Assim, nota-se que no direito estrangeiro há uma lacuna jurídica interna para a responsabilização de ETNs por violações de Direitos Humanos por fatos ocorridos no exterior, mesmo que sejam sediadas e controladas no Canadá.

De outra monta o estudo identificou, ainda, uma lacuna de instrumentos normativos internacionais vinculantes para ETNs quanto sua responsabilização por violações de direitos.

A conjugação de fatores econômicos, jurídicos e políticos, que propiciam a um desequilíbrio de forças que por si só dificulta a apuração e responsabilização de ETNs por violações de Direitos Humanos.

De outra monta, no plano doméstico constatou-se que além dos instrumentos de atuação disponíveis ao MP, existem instrumentos normativos que estabelecem a responsabilização de empresas por atos contrários a Administração Pública, especialmente no combate a corrupção seja de indivíduos, como de pessoas jurídicas, da mesma forma a responsabilização por danos ambientais; inclusive impondo a criação de programas de integridade e *compliance* nas empresas, sendo que em matéria de Direitos Humanos não foram identificados instrumentos normativos que impõem este mesmo nível de exigência.

Nota-se uma carência de normas internacionais e no plano doméstico em tema de Direitos Humanos e Empresas, com caráter realmente vinculante. No plano internacional a exemplo dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos das Nações Unidas aprovado em 2011, já no plano interno, a baixa densidade normativa em efetivamente criar uma política pública quanto ao tema, a exemplo do PL nº 572/2022, que pretende criar o marco nacional sobre Direitos Humanos e Empresas e estabelecer diretrizes para a promoção de políticas públicas no tema, o qual foi proposto apenas no ano de 2022.

Assim, a ausência de instrumentos e mecanismos disponíveis às instituições de garantia de direitos externos para eficientemente permitir a responsabilização de ETNs por atos praticados fora de seu território de origem e a baixa densidade normativa no plano interno quanto a temática de Direitos Humanos e Empresas, provocam uma dificuldade, para que o MP busque a responsabilização destas entidades.

Esta lacuna normativa incentiva que as ETNs continuem a transferir os riscos de suas atividades aos países hospedeiros dos empreendimentos, onde não possuem os mesmos níveis de proteção de direitos em comparação aos países de origem. Assim, impactando e transformando realidades locais e provocando a sobreposição de conflitos.

O presente trabalho demonstra que o MP é uma instituição de garantia de direitos, dotado de instrumental jurídico de atuação, especialmente no campo extrajudicial, pois possui meios de influenciar pessoas jurídicas em estabelecer programas de integridade; que por outro lado, pode ser elemento prévio para a atuação da instituição e parâmetros de acompanhamento das atividades desenvolvidas por empresas quanto ao atendimento aos padrões da legalidade, especialmente em atividades de risco socioambiental.

Contudo, diante desta carência normativa para responsabilização de ETNs por violações de Direitos Humanos, impõe um desafio à atuação do MP ao lado da excepcional elevação de pressão quanto aos conflitos que afloram no ambiente natural, social e cultural em que esses empreendimentos desenvolvem suas atividades.

Este contexto caracterizado pela ocorrência de conflitos em grande escala e o desequilíbrio entre a estrutura normativa vinculativa de responsabilização de ETNs, são fatores que implicam diretamente na atuação do MP, posto que, não obstante munido de diversos instrumentos jurídicos, tem sua eficácia reduzida devido ao pressionamento das demandas que lhe são apresentadas em decorrência da sucessão de desastres ocorridos, sobreposição de litígios, alteração da configuração do espaço onde tais empreendimentos são instalados.

O estudo identificou um complexo e sofisticado conjunto normativo que disciplina os procedimentos relativos ao MP, estabelecidos tanto na CF, Código Civil, Código de Processo Civil, leis especiais e atos normativos emanados no âmbito dos MP estaduais e MPF, bem como do CNMP. Tais institutos jurídicos estabelecem balizamentos para a segurança na condução dos procedimentos, tanto para os responsáveis pelo seu processamento quanto para os investigados ou partes interessadas, contudo, o estudo identificou também discrepâncias entre a normativa e aspectos da realidade material.

O complexo normativo destinado a disciplinar os procedimentos do MP estabelecem parâmetros seguros para que o agente do MP conduza investigação, fiscalize o cumprimento de políticas públicas ou o cumprimento por entidades públicas

ou privadas quanto ao atendimento das normas que regulamentam suas atividades e realize a solução negociada de conflitos. Posto que este arcabouço normativo confere o tratamento das demandas apresentadas ao MP desde seu nascedouro como no caso da Notícia de Fato, estabelece prazos e formalidades quanto ao percurso de procedimentos até seu encerramento, em maior ou menor grau de complexidade, a exemplo de um Inquérito Civil, e estipula requisitos formais para a pactuação de Termo de Ajustamento de Conduta. Elementos normativos que trazem previsibilidade aos investigados, à coletividade destinatária da proteção almejada nestes procedimentos e a qualquer interessado.

Por seu turno este arcabouço normativo traz algumas dissonâncias perante determinadas realidades, aqui se observa na Região Amazônica, especialmente no Estado do Pará, onde em determinados locais devido o alto nível de conflituosidade e complexidade das demandas, percebe-se que certos parâmetros normativos por si só não contemplam algumas realidades factuais.

Há localidades muito distantes de grandes centros urbanos, onde se concentram serviços públicos e com pouca presença do Estado, dotados de uma estrutura mínima do MP, alguma das vezes com um único agente responsável pelo gerenciamento dos procedimentos decorrentes das demandas e conflitos do cotidiano local se vê perante a necessidade de confrontar com demandas decorrentes de grandes empreendimentos.

Diante deste cenário os desafios são enormes, desde a carência técnica, como por exemplo a realização de perícias e estudos técnicos que por si só são dificultosos devido à carência em serviços públicos locais e a distância geográfica de grandes centros. Ademais, tem-se a necessidade de enfrentar os reflexos do grande capital globalizado.

O estudo pode confrontar preceitos normativos, tais como a de que um inquérito civil deverá ser concluído no prazo de 01 (um) ano, havendo a possibilidade de prorrogação de seu encerramento conforme disposto no art. 9º da Resolução nº 23/2007 do CNMP, com a limitação conforme o disposto no art. 23 da Resolução nº 007/2019 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará, conferindo a possibilidade de prorrogação apenas por duas vezes. Contudo, a questão da relação entre o tempo do procedimento e a complexidade dos fatos envolvidos apresenta em algumas situações um desafio entre a resolutividade das demandas apresentadas ao MP e a eficiente conclusão dos procedimentos nos prazos normativamente estabelecidos.

Da pesquisa levantada, cita-se o inquérito civil nº 1.23.003.000197/2012-49 instaurado pelo MPF para apurar o impacto do referido empreendimento nas áreas indígenas do local, cuja tramitação, concluída a fase de controle realizada pelos órgãos de revisão daquela instituição levou aproximadamente 10 anos.

Cumpra destacar que o exemplo acima apontado não se refere a um procedimento no âmbito estadual, contudo, demonstra o quanto a peculiaridade dos casos locais e a complexidade do conflito envolvido pode não se compatibilizar com a normativa estabelecida.

A dissertação apresenta como proposta de perspectiva para o futuro, o fortalecimento da cooperação internacional do MP, inclusive com instituições autônomas de garantia de direitos e outros atores não estatais, a fim de desenvolver estratégias para a responsabilização no plano interno nos países de origem de ETNs eventualmente envolvidas em violações de Direitos Humanos.

Especialmente na proteção de população vulnerável, notadamente na Região Amazônica, local em que se encontram presentes populações indígenas e tradicionais, em uma perspectiva comparada com a experiência norte-americana, no caso o Canadá, entende-se que a criação de fóruns permanentes para a realização do diálogo entre essas populações e as ações desenvolvidas pelo Ministério Público, a exemplo do que ocorre com o de *Tripartite Collaborative Technical Table on the Enforcement and Prosecution of First Nations Laws*³²⁹ – Fórum Colaborativo Tripartite para Aplicação e Promoção do Direito das Primeiras Nações, seria de especial relevância para a aproximação da interpretação e aplicação do Direito estatal sob uma perspectiva do pluralismo cultural e jurídico, a fim de permitir o diálogo entre o Direito à realidade destas populações.

Destaca-se que a iniciativa de criação de um fórum permanente vai para além da realização de consultas ou audiências públicas, seria um mecanismo de diálogo com a comunidade e participação na tomada de decisão por parte do MP para a adoção de medidas de proteção de população vulnerável, inclusive, em casos de violações de direitos decorrentes de atividades de ETNs.

Tal proposição não é novidade no âmbito do regramento normativo referente a atividade do MP, cabendo destacar aqui a Resolução nº 82, de 29 de fevereiro de 2012 do CNMP, que trata da realização de Audiência Pública, onde prevê em seu art. 7º, o caráter consultivo e não vinculativo das deliberações, opiniões, sugestões,

³²⁹ Ver em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/jr/tcttepfnl-ttctalpnpd/index.html#s3>. Acesso em: 06 mar 2024.

críticas ou informações emitidas na audiência pública. Contudo, podem ser destinadas a subsidiar a atuação do Ministério Público.

Nota-se, no entanto, que conforme a redação da Resolução nº 82/12 CNMP, o instrumento da Audiência Pública se propõe de forma antecedente ou posterior à atividade realizada pelo MP; o que difere do Fórum Colaborativo Tripartite para Aplicação e Promoção do Direito das Primeiras Nações, onde se prevê uma participação permanente desta população na interpretação e aplicação do Direito, inclusive sob a perspectiva da tradição jurídica desses Povos.

O MP brasileiro pode, na defesa de direitos de populações vulneráveis, a exemplo da iniciativa adotada pelo Fórum Colaborativo Tripartite para Aplicação e Promoção do Direito das Primeiras Nações desenvolvida no direito estrangeiro, estabelecer fóruns permanentes para participação desta população na tomada de decisões, para adotar em caráter não vinculativo, mas como um diálogo a partir de uma perspectiva multicultural (artigo 231 da CF/88 e artigos 3º, 4º e 9º da Resolução nº 230/2021 do CNMP) e do pluralismo jurídico em reforço interpretativo, a fim de pautar as atividades do MP na promoção de direitos transindividuais dessa população.

Impende destacar que tais fóruns, a exemplo da iniciativa canadense, fazem parte os agentes do MP, órgãos governamentais e a comunidade.

Enquanto perspectiva futura, tais fóruns podem ser uma solução para a resolução de questões que envolvam conflitos de atribuições entre órgãos do MP, a fim permitir o debate conjunto entre agentes do MP, seja no âmbito estadual e federal, com a população interessada, a fim de evitar o prolongamento no tempo de decisões de fixação de atribuições para a atuação em determinadas demandas, seja no plano estadual ou federal.

A estrutura institucional e organizacional do MP em seus mais diversos ramos, a complexa estrutura normativa de seus procedimentos somadas às peculiares da realidade multicultural e sociodiversa da Amazônia, são aspectos que se incluem nos grandes desafios para o enfrentamento de questões tão complexas especialmente nos conflitos envolvendo a temática de grandes empreendimentos e populações vulneráveis.

Tais desafios surgem inclusive em definir qual ramo do MP deverá atuar nas demandas apresentadas, especialmente quando se está diante de conflito envolvendo povos indígenas e demais populações tradicionais, quais os limites de atuação do MP estadual e MPF quando envolvida essa temática.

Tem-se assentado que, no caso de demandas envolvendo povos indígenas concentra-se a atuação do MPF quando se tratam de direitos difusos e coletivos desta população e a atribuição do MP estadual quando estão em jogo direitos individuais.

Não obstante esta divisão de atribuições, não se pode olvidar quanto a inter-relação entre tais grupos de direitos, o que representa um desafio também quanto à interdependência dos Direitos Humanos desta população.

Assim, iniciativas semelhantes ao Fórum Colaborativo Tripartite para Aplicação e Promoção do Direito das Primeiras Nações, podem ser solução para problemas de conflitos de atribuição entre MPF e MP estaduais, considerando que envolveria uma tomada de decisão com a participação da população juridicamente interessada.

Por fim, conclui-se que é importante o fortalecimento para a articulação para a criação de instrumentos normativos internos e internacionais vinculativos para responsabilização de ETNs por violações de direitos e a cooperação internacional entre o MP brasileiro e outras instituições internacionais de garantia de direitos e outros atores internos a exemplo de entidades de defesa de direitos de populações vulneráveis afetadas pelas atividades desenvolvidas por esses empreendimentos.

REFERÊNCIAS

- ÁLVAREZ, G. P. Amazônia brasileira e Patagônia argentina: planos de desenvolvimento e soberania nacional. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88, p. 117–138, set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BTW46r5rvxvnj4RRMBdJLGL/>. Acesso em: 11 ago. 2023.
- AMARAL, F. **Direito Civil**: Introdução. 10. ed. São Paulo: Saraiva, p. 621, 2018. E-book.
- ATKINSON, Paul. **The Canadian Justice System: An Overview**. 4. ed. Lexis Nexis. Toronto: 2002.
- BALERA, Wagner; SILVA, Roberta Soares da (Org.). **Comentários aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Verbatim, 2018.
- BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Notícia de Fato e a Racionalização da Atividade Sociomediadora (Extrajudicial) do Ministério Público. **Revista Eletrônica Jurídico institucional, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte**, v. 8, n. 12, p. 01-10, 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Eletronica-Jur-Inst-MP-RN_n.12.05.pdf. Acesso em: 11 ago. 2023.
- BELTRÃO, Jane Felipe; BRITO FILHO, Jose Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar, *et al.* (Coord.). **Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables**. Red de Derechos Humanos y Educación Superior Coordinadores. 2014. Disponível em: http://www.consorciodh.ufpa.br/livros/DHGV_Manual.pdf. Acesso em: 24 out. 2022.
- BENEVIDES JÚNIOR, Acursio Ypiranga; MENEZES, Rafael da Silva. Democracia deliberativa e consulta prévia na Amazônia: direito como mediador democrático em conflito indígena e mineração de potássio em Autazes, Amazonas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. p. 252-274, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/6658/pdf>. Acesso em: 24 out. 2022.
- BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2020.
- Bonnitcha, Jonathan; MCCORQUODALE, Robert. The Concept of ‘Due Diligence’ in the UN Guiding Principles on Business and Human Rights. **European Journal of International Law**, v. 28, n. 3, 2017, p. 899–919. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>. Acesso em: 24 out. 2022.
- BROWN, D. K. American Prosecutors’ Powers and Obligations in the Era of Plea Bargaining. In: LUNA, E.; WADE, M. (Orgs.). **The Prosecutor in Transnational Perspective**. [S. l.]: Oxford University Press, 2012. p. 200-213. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/11823/chapter/160911212>. Acesso em: 24 out. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012**. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. [S. l.], 9 jul. 2012. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm. Acesso em: 6 abr. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Cível Originária 843/São Paulo**. Cf, Art. 130-A, § 2º, Incisos I E li. Competência do Conselho Nacional do Ministério Público para dirimir Conflito de Atribuição entre Ministérios Públicos Diversos. Exercício do controle da legalidade da Atuação Administrativa. Respeito à independência funcional. Autor: Ministério Público do Estado de São Paulo. Requerido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 04 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345538930&ext=.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2023.

CANADA, D. of J. Canada, **Ontario and Chiefs of Ontario launch process to collaborate on enforcement and prosecution of First Nations laws**. 6 maio 2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/departement-justice/news/2021/05/canada-ontario-and-chiefs-of-ontario-launch-process-to-collaborate-on-enforcement-and-prosecution-of-first-nations-laws.html>. Acesso em: 1 mar. 2023.

CANOTILHO, M. A vulnerabilidade como conceito jurídico-constitucional : (Vulnerability as a constitutional concept). **Oñati Socio-Legal Series**, v. 12, n. 1, p. 138–163, 1 fev. 2022. Disponível em: <https://opo.iisj.net/index.php/osls/article/view/1328>. Acesso em: 07 dez. 2023.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, n. 3, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/ywYD8gCqRGg6RrNmsYn8WHv/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 07 dez. 2023.

CARVALHO, S. de. S.; LIMA, A. M. de; SILVA JÚNIOR, R. O. da. Reflexões sobre o processo de ocupação do território amazônico por grandes empreendimentos sob a perspectiva da legitimação ambiental do espaço ocupado. **Revista Campo-Território**, Uberlândia, v. 16, n. 43 dez., p. 444–469, 2022. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/62513>. Acesso em: 6 set. 2023.

CARVALHO, D. G. de. Multiculturalismo e proteção jurídico-industrial da sabedoria detida pelas populações tradicionais na Amazônia. **Revista de Direito, Inovação, Propriedade Intelectual e Concorrência**, v. 5, n. 2, p. 45–59, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0014/2019.v5i2.5820>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CARVALHO, J. F. de; SILVA, L. J.; SOARES, J. L. Ações de legitimidade e evidenciação contábil: os casos Samarco e Vale pós-tragédias socioambientais. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 21, p. e3257–e3257, 9 set. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.16930/2237-766220223257>. Acesso em: 13 jan. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

COELHO, C. C. B. P. Compliance na administração pública. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 01, p. 75–95, 2016. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871>. Acesso em: 14 jun. 2023.

Conselho Nacional do Ministério Público. **Ministério Público: um retrato: dados de 2016**, v. VI. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios/9454-ministerio-publico-um-retrato-2016>. Acesso em: 14 jun. 2023.

COSTA, Marco Aurélio; SANTOS, Maria Paula Gomes dos; MARGUTI, Bárbara Oliveira; *et al.* **Vulnerabilidade Social no Brasil: Conceitos, Métodos e Primeiros Resultados Para Municípios e Regiões Metropolitanas Brasileiras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 1990. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8257>. Acesso em: 7 dez. 2023.

COUGHLAN, Steve. **Essential of Canadian Law: Criminal Proceedue**. 4. ed. Toronto. Irwin Law Inc.: 2020.

COUTINHO, E. C. da S. *et. at.* Grandes projetos minero-metalúrgicos e seus danos socioambientais: a história do distrito industrial de Barcarena. **Revista Foco**. [S. l.], v. 16, n. 3, p. 1331, 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1331>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CRAGG, W.; ARNOLD, D. G.; MUCHLINSKI, P. Guest Editors' Introduction: Human Rights and Business. **Business Ethics Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 1-7, 2012. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/business-ethics-quarterly/article/guest-editors-introduction-human-rights-and-business/CE24573176473515BD0FC06047A105E4>. Acesso em: 14 jun. 2023.

CRUZ, Augusto. **Introdução ao ESG: meio ambiente, social e governança corporativa**. 1. ed. São Paulo: Scortecci, 2022.

CRUZ, Mário Luiz Vieira. **O Ministério Público Como Garantia Orgânica dos Direitos Fundamentais nas Relações de Trabalho**. Brasília: ESMPU, 2019.

CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coord.). **Compliance Perspectivas e Desafios dos Programas de Conformidade**. 3 reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DANTAS, Jhonatan dos S.; BERTOLLO, Mait; LÖBLER, Carlos A.; *et al.* **Geografia Econômica**. Porto Alegre: SAGAH, Grupo A, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#!/books/9786581492540/>. Acesso em: 25 jul. 2023.

DEVA, Surya. **The Integrated Theory of Regulation: A Critical Response to 'responsive Regulation**. Regulating Corporate Human Rights Violations, Londres e Nova Iorque: Routledge, 2012, p. 198–221. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780203125618-15>. Acesso em: 27 nov. 2023.

DEPARTMENT OF JUSTICE. Canada. **Ontario and Chiefs of Ontario launch process to collaborate on enforcement and prosecution of First Nations laws**. 6 maio 2021. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/department-justice/news/2021/05/canada-ontario-and-chiefs-of-ontario-launch-process-to>

collaborate-on-enforcement-and-prosecution-of-first-nations-laws.html. Acesso em: 1 mar. 2023.

DUDA, E. do N.; SILVA, D. J. C. da; LAGIOIA, U. C. T.; SANTOS, M. A. Cultura sustentável RIMA com bom desempenho? Um estudo das empresas listadas no índice de sustentabilidade empresarial (ISE). **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 16, n. 2, p. e02987–e02987, 24 ago. 2022. Disponível em: <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/download/2987/751>. Acesso em: 27 nov. 2023

EARLEY, M. L. Special Solicitude: The Growing Power of State Attorneys General Defining the Constitution's President through Legal and Political Conflict: Symposium Issue 2018: Keynote Address. **University of Richmond Law Review**, v. 52, n. 3, p. 561–568, 2018. Disponível em: <https://scholarship.richmond.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3195&context=lawreview>. Acesso em: 27 nov. 2023.

ENGSTROM, Par; LOW, Peter. Mobilising the Inter-American Human Rights System: Regional Litigation and Domestic Human Rights Impact in Latin America. In: ENGSTROM, Par (Org). **The Inter-American Human Rights System: impact beyond compliance**. Palgrave Macmillan, p. 46-47, 2019. Disponível em: <https://discovery.ucl.ac.uk/10043480/1/01%20Chapter%201%20Engstrom%20%5BAHRN%20book%5D.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2023.

FAGUNDES, Francielly N.; MEGIATO, Érica I.; TROMBETA, Letícia R A.; *et al.* **Geografia do Brasil**. Porto Alegre: SAGAH, p. 103, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556902340/>. Acesso em: 27 nov. 2023

FAINGUELERNT, M. B. Impactos da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: uma análise da visão das populações ribeirinhas das reservas extrativistas da Terra do Meio. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 43–52, 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/35906>. Acesso em: 6 set. 2023.

FAIRLE, John. **A Brief Introduction to Law in Canada**. 2. ed. Toronto: Emond Montgomery Publications Limited, 2022.

FERREIRA, Eduardo Dias de Souza; SILVESTRE FILHO, Oscar. Função Social da Empresa como Instrumento de Proteção do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Econômico Sustentável. In: DIAS, Jean Carlos; BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. ARAÚJO, José Henrique Mouta (Coord.). **Direito e Desenvolvimento na Amazônia. Estudos Interdisciplinares e Interinstitucionais**. Santa Catarina: Qualis, p. 49-69, 2019. Disponível em: <https://revistajuridicas.pgsscogna.com.br/juridicas/article/view/942/905>. Acesso em: 13 out. 2023.

FIGUEIREDO, Eugênia Bridget Gadelha; SAWAIA, Bader Burihan. Comunidades tradicionais e conflitos socioambientais: e a psicologia com isso? **Rev. psicol. polít.**, São Paulo, v. 20, n. 49, p. 551-563, dez. 2020. Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2020000300008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 out. 2023.

FITZGERALD, Patrick; WRIGHT, Barry. **Looking at Law: Canada's Legal System**. 5. ed. Toronto and Vancouver: Butterworths Canada Ltd., 2000.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. **Sociedade Estado**. Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922009000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 abr. 2021.

FUNAI. UHE Belo Monte. **Componente Indígena/Parecer Técnico n. 21/CMAM/CGPIMA/FUNAI**, p. 43. Disponível em: https://site-antigo.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/parecer_21_da_funai.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

GARCEZ, G. S.; FREITAS, G. P. de. Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do direito internacional. **Scientia Iuris**, v. 19, n. 2, p. 223–240, 9 dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2015v19n2p223>. Acesso em: 27 nov. 2023.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547217051/>. Acesso em: 27 nov. 2023.

GENÉSIO, Vicentin; MINAYO, Carlos Gomes. Saúde, ambiente e desenvolvimento econômico na Amazônia. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 8, 2003, p. 1069-85. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000400028>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GIL, Vladimir. Aterrizaje minero. **Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Perú**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/antropologica/article/view/1400>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GOVERNMENT OF CANADA, D. of J. **The Tripartite Collaborative Technical Table on the Enforcement and Prosecution of First Nations Laws: Co-Chairs Report: Year One (May 2021–May 2022)**. 17 ago. 2022. Disponível em: <https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/jr/tcttepfnl-ttctalpnpd/index.html#s3>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GRANGEIA, Mario Luis; CARVALHAES, Flavio; COELHO, Ruan. Alcance e limites do ativismo do Ministério Público como fiscal da educação. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 289-317, 2021. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2178-27922021000100289&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 abr. 2021.

GRINDLE, Merilee. Good enough governance revisited. **Development Policy Review**, v. 25, n. 5, p. 553-574, 2007. Disponível em: https://courses.washington.edu/pbaf531/Grindle_GoodEnoughGovRevisited.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

HAMCOCK, Barry; MYJER, Egbert; ALINK, Marniz (Compilado). **Human Rights Manual for Prosecutors**. 1. ed. Nijmegen, Holanda: International Association of Prosecutors, Wolf Legal Publishers: 2002. Disponível em: <https://www.iap->

association.org/getattachment/Resources-Documentation/IAP-Human-Rights-Manual/Human_Rights_Manual_IAP.pdf.aspx?lang=en-US. Acesso em: 10 jul. 2023.

IBAMA. UHE Belo Monte. **Parecer Técnico 114/2009/COHID/CGENE/DILIC/**. IBAMA, 2009. Disponível em: <https://ox.socioambiental.org/sites/default/files/ficha-tecnica/node/202/edit/2020-08/Parecer%20T%C3%A9cnico%20133-2019%20-%20IBAMA.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2023.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2023.

JANCZURA, R. Risco ou vulnerabilidade social?. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 301–308, 2012. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/12173>. Acesso em: 7 dez. 2023.

JONES, Alberto da Silva. **A Política Fundiária do Governo Militar**: legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do Instituto das Sesmarias ao Estatuto da Terra). São Paulo: Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia. Letras e Ciências Humanas. Departamento de Sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 1997.

JUSTIÇA NOS TRILHOS. **Manobras Fiscais e Mineração**: o que fica para as comunidades? Brasil: JT, [2022]. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1sRRvYW4AQnMU40WAYI8eUHjhvIR-yQyl/view>. Acesso em: 15 ago. 2022.

KZAM, Áthila Lima. Parauapebas: na capital do minério, expansão das atividades terciárias. Confins. **Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia**. n. 60, 2023. Disponível: <http://journals.openedition.org/confins/53715>. Acesso em: 15 ago. 2022.

LACERDA, Paula. Mobilização Social e Projetos de Desenvolvimento: Reflexões a Partir de Altamira e Região. In: BELTRÃO, Jane Felipe; LACERDA, Paula (Coord.). **Violências versus Resistências**: desigualdades de longa duração na Amazônia brasileira. Brasília: ABA, p. 145-169, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LUHMANN, N. **Risk**: a sociological theory. New York: Routledge, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781315128665>. Acesso em: 21 dez. 2023.

MACDONALD, Roderick Alexander. Critical Legal Pluralism as a Construction of Normativity and the Emergence of Law. In: LAJOIE, Andrée. **Théories et émergence du droit**. Montreal: Thémis, 1998, p. 11-23.

MACEDO JÚNIOR, RP. A evolução institucional do ministério público brasileiro. In: SADEK, MT. (Org.). **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2023.

MACHADO, Brena Regina Lopes; SILVA, Hyngrid Athe Conceição; LIRA, Jonatha Rodrigo de Oliveira. Migração e desenvolvimento: uma análise do município de Barcarena-PA. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 22, n. 3, dez. 2019, p. 188. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/6497>. Acesso em: 21 dez. 2023.

MACHADO, Maira Rocha. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 631-664, maio/ago. 2020.

MAGALHÃES, S.; HERNANDEZ, F. (Orgs). **Painel de Especialistas**: análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009.

MANZO, Abelardo J. **Manual para la preparación de monografías**: una guía para presentar informes y tesis. Buenos Aires: Humanitas, 1971.

MARRARA, Thiago. Acordo de leniência na lei anticorrupção: pontos de estrangulamento da segurança jurídica. In: NOHARA, Irene Patrícia; BASTOS, Flávio Leão. **Governança, Compliance e cidadania**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MATHIS, Adriana de Azevedo *et al.* Introdução ao Manual. In: MAUÉS, Antonio *et al.* (Coord.) **Políticas de regulación de las empresas transnacionales por violaciones a los derechos humanos en América Latina**: diagnósticos nacionales / Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos. Goiânia: UFG, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1991.

MAZZUOLI, Valerio de O. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530992811/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MELO, M. A. F. de. **A preparação do Ministério Público para a Justiça Constitucional no Brasil**. 6 dez. 2012. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/xmlui/handle/handle/6063>. Acesso em: 1 nov. 2022.

MENDES, J. M. **Sociologia do risco**: uma breve introdução e algumas lições. 1. ed. [S. l.]: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015. Disponível em: <https://ucdignalis.uc.pt/pombalina/item/54535>. Acesso em: 25 out. 2022.

MONTEIRO, M. Capacidades endógenas, trajetórias tecnológicas e planos corporativos: limites a estratégias de desenvolvimento para a Amazônia. **Revista Brasileira de Inovação**, v. 21, p. e022013–e022013, 20 set. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/rbi.v21i00.8666824>. Acesso em: 07 jul. 2023.

NASCIMENTO, J. A. do; MARQUES, L. R. A efetivação do direito à educação de qualidade como ação do Ministério Público de Pernambuco. **Educação e Pesquisa**, v. 47, 13 set. 2021. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ep/a/6zpXy7VpTwkh86qQchpZDYn/?lang=pt>. Acesso em: 4 fev. 2022. Acesso em: 07 jul. 2023.

NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho; HAZEU, Marcel Theodoor. Grandes empreendimentos e contradições sociais na Amazônia: a degradação da vida no município de Barcarena, Pará. **Argumentum**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 288–301, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/10533>. Acesso em: 5 set. 2023.

NETTO, Felipe P. Braga. **Lei Anticorrupção e Temas de Compliance**. 2. ed. rev. at. Belo Horizonte: JusPodivm. 2017.

NOVAIS, Fernando A; SCHWARCZ, Lilia Moritz. (Orgs). **História da vida privada no Brasil**. v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

OLIVEIRA, Carina Costa de, *et. al.* **Manual sobre direitos humanos e empresas transnacionais na América Latina**. Goiânia: UFG, 2018.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. Avaliação de Programas de Integridade pelo Ministério Público no Cumprimento da Legislação de Improbidade Administrativa (Lei Nº 8.429/1992 E Lei Nº 12.846/2013). *In*: SCHNEIDER, Alexandre; ZIESEMER, Henrique da Rosa (Coord.). **Temas atuais de compliance e Ministério Público: uma nova visão de gestão e atuação institucional**. Belo Horizonte: Fórum, p. 51-85, 2021.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos; RODRIGUES, Rodrigo Bordallo. Compliance em Direitos Humanos, Diversidade e Ambiental. **Coleção de Compliance**, v. 6. 1. ed. São Paulo: RT Thomson Reuters Brasil, 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; PORTO, José Roberto M. **Manual de Tutela Coletiva**. São Paulo: Saraiva, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590890/>. Acesso em: 07 jul. 2023.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 13. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

PITANGA, Janaína Iracema. A compreensão sobre programas de compliance pelo Ministério Público como critério antecedente à fiscalização. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás, Goiânia**, a. XXIII, n. 40, p. 219-230, jul./dez. 2020. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/revista/pdfs_40/12-Janaina.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

Principles on Business and Human Rights. **European Journal of International Law**, v. 28, n. 3, p. 899–919, 13 nov. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ejil/chx042>. Acesso em: 11 set. 2023.

Public Prosecution Service of Canada. **Deskbook**. Canada. 2014-2020 ISBN No. 978-1-100-23610-0. Disponível em: <https://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/fpsd-sfpg/fps-sfp/tpd/d-g-eng.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

RAGONE, Sabrina. The importance of the relationship between domestic institutions and the inter-American system for the protection of human rights. *In*: **Inter-american and european human rights journal**, 9, p. 456-469, 2016.

REIS JÚNIOR, P. B.; MAIA, L. Transparência e Visibilidade: premissas para o Fortalecimento dos Mecanismos de Controle Social. **Revista Controle: doutrina e**

artigos, v. 9, n. 1, p. 189-214, 30 jun. 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6167616>. Acesso em: 11 set. 2023.

REIS, M. de O.; MOURA, A. C. M. B. de; COTA, G. E. M.; JUNIOR, A. P. M. Panorama dos rompimentos de barragens de rejeito de minério no mundo. **Caderno de Geografia**, v. 30, n. 61, p. 368–368, 5 abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5752/P.2318-2962.2020v30n61p368>. Acesso em: 11 set. 2023.

SAAVEDRA, Giovane Agostini (Org.). **Governança Corporativa, Compliance e Gestão de Riscos**. Eseni: São Paulo, 2020.

SANTORO, Antonio E. R.; CYRILLO, Carolina. As Forças-Tarefas do Ministério Público Federal: o discurso político punitivo anticorrupção na instituição de garantias. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, v. 6, n. 3, p. 1271-1300, set./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v6i3.431>. Acesso em: 11 set. 2023.

SILVA, J. B da.; SIMONIAN, L. T. L. População tradicional, reservas extrativistas e racionalidade estatal na Amazônia brasileira. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 33, 27 abr. 2015, p. 165-167. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/download/36473/25142>. Acesso em: 11 set. 2023.

SILVESTRE FILHO, Oscar. **Globalização e Direito Humano Ambiental**. São Paulo: EDUC, 2021.

SOUZA, A. de B. G. O compliance no Ministério Público / Compliance program in The Public Prosecution Service. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 04, p. 18–43, 1 jun. 2022. Disponível em: <https://rcpjm.cpj.m.uerj.br/revista/article/view/92/113>. Acesso em: 11 set. 2023.

SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Ação civil pública e inquérito civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Interesses difusos em espécie: direito ambiental, direito do consumidor e probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502203365/>. Acesso em: 11 set. 2023.

SOUZA, Motaui Ciocchetti de. **Ministério Público e o princípio da obrigatoriedade: ação civil pública, ação penal pública**. São Paulo: Método, 2007.

SPAPENS, T.; WHITE, R.; UHM, D. van; HUISMAN, W. (Orgs.). **Green Crimes and Dirty Money**. London: Routledge, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781351245746>. Acesso em: 13 jan. 2023.

TAVARES, André R. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555596915/>. Acesso em: 13 jan. 2023.

TAVARES, M. D. C.; METRI, M. A geoeconomia do império e as mutações do capital: os dois ciclos de expansão econômica dos Estados Unidos no final do século XX. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, p. 3–21, 21 fev. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/vYGxtQYKfycDGRKcNzR6rFj/?lang=pt#>. Acesso em: 13 jan. 2023.

TOMAZINI, V. F.; LEONARDO, V. S. A atuação do Ministério Público por meio da auditoria nas fundações: da conformidade dos procedimentos de controle à proteção do patrimônio. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, p. 19, 30 nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/ccsa/article/view/4468>. Acesso em: 13 jan. 2023.

TRENNEPOHL, Natascha; TRENNEPOHL, Terence. **ESG e Compliance: interfaces, desafios e oportunidades**. 1. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. 554 p. E-book.

VIEGAS, R. R.; BERLATTO, F.; MONGELÓS, S. A. A.; LIMA, D. D. de. O Espaço Formal de Ação do Ministério Público entre 1989 e 2016: Mudanças Incrementais e Ativação Estratégica. **Direito Público**, v. 19, n. 101, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5769>. Acesso em: 12 maio 2023.

VIEIRA, D. C.; GIANASI, L. M.; MARSHALL, J.; PERKINS, P. E.; OLIVEIRA, B. J. de. Mineração, desastres, formação crítica: casos no Brasil e no Canadá. **Revista da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. 27, n. 3, p. 296–321, 2020. Disponível: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/21466/28886>. Acesso em: 13 jan. 2023.

WADDAMS, Stephen. **Introduction to The Study of Law**. 7. ed. Caeswell. Toronto: 2002.

WALSH, Catherine. Development as Buen Vivir: Institutional arrangements and (de)colonial entanglements. **Development**, 2010, 53(1), p. 15-21. Disponível: https://www.desenredando.org/public/varios/2011/Walsh_Development_as_Buen_Vivir.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

WOOLLEY, A. Reconceiving the Standard Conception of the Prosecutor's Role. **Canadian Bar Review**, v. 95, n. 3, p. 795–833, 2017. Disponível: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3027557. Acesso em: 13 jan. 2023.

ZANETI JR, Hermes. O Ministério Público como Instituição de Garantia e as Normas Fundamentais Processuais. In: **Conselho Nacional do Ministério Público Revista Jurídica Corregedoria Nacional: A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público**, v. II. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. Disponível: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/revista_juridica.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

ZANETTI, Adriana Freisleben. Lei Anticorrupção e compliance. In: **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública** [recurso eletrônico]. Belo Horizonte, v. 5, n. 15, set./dez. 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/23125>. Acesso em: 15 set. 2023.