



# O Ministério Público como agente fomentador de políticas públicas estruturantes: os Consórcios Intermunicipais de Saúde como arranjo institucional de promoção do sistema público de saúde nos municípios do Tocantins

*The Public Prosecutor's Office as an agent to promote structuring public policies – Intermunicipal Health Consortia as an institutional arrangement for promoting the public health system in the municipalities of Tocantins*

*El Ministerio Público como agente promotor de políticas públicas estructuradoras – los Consorcios Intermunicipales de Salud como arreglo institucional para la promoción del sistema público de salud en los municipios de Tocantins*

Divino Humberto de Souza Lima<sup>1</sup>

Paula Balbio Machado<sup>2</sup>

## RESUMO

O Ministério Público como agente fomentador de políticas públicas estruturantes no sistema de saúde dos municípios do Estado do Tocantins. Guardiã do estado democrático de direito e fiscal do ordenamento jurídico, o Parquet estadual deve ter participação social relevante e, neste ponto, fomentar políticas públicas de promoção dos direitos e garantias fundamentais pelos entes municipais. O sistema de saúde depende diretamente da capacidade financeira do respectivo município, que, isoladamente, não consegue atender satisfatoriamente as demandas sociais. Assim, o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) apresenta-se como política estrutural que permite ganhos exponenciais na prestação de serviços, racionalidade de processos e

<sup>1</sup> Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT; Pós-Graduando em Gestão e Governança pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins – ESMP/TO; Pós-Graduado em Teoria e Prática do Direito Privado pela Escola Tocantinense da Magistratura (Esmat); Bacharel em Direito pela Faculdade Anhanguera de Brasília/DF. E-mail: divinosouza@mpto.mp.br.

<sup>2</sup> Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins – UFT (2018). Graduada em Direito Ambiental comparado pela Pace University – Nova York (2011). Especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2005). Professora convidada nas cadeiras de Direito Ambiental e Direito Civil (Contratos) na UFT. Auditora Líder em Meio Ambiente ISO 14000 pelo Bureau Veritas Certification. Assessora no Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas-TO. E-mail: paulabalbio@gmail.com.

despesas. Nesse contexto, o CIS contribuirá para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU, nas dimensões social e econômica.

**Palavras-chave:** *Ministério Público Resolutivo; Saúde pública; Consórcio Público de Saúde; Política estrutural.*

## ABSTRACT

The Public Prosecutor's Office as an agent that promotes structuring public policies in the health system of municipalities in the State of Tocantins. Guardian of the democratic state of law and supervisor of the legal system, the State Parquet must have relevant social participation and, at this point, encourage public policies to promote fundamental rights and guarantees by municipal entities. The health system depends directly on the financial capacity of the respective municipality, which alone cannot satisfactorily meet social demands. Thus, the Intermunicipal Health Consortium (CIS) presents itself as a structural policy that allows exponential gains in the provision of services, rationality of processes and expenses. In this context, the CIS will contribute to the promotion of the Sustainable Development Goals proposed by the UN, in the social and economic dimensions.

**Keywords:** *Resolutive Public Ministry; Public health; Public Health Consortium; Structural policy.*

## RESUMEN

Este artículo analiza el Ministerio Público como agente que promueve la estructuración de políticas públicas en el sistema de salud de los municipios del Estado de Tocantins. Guardián del estado democrático de derecho y supervisor del ordenamiento jurídico, el Parquet Estatal debe contar con una participación social relevante y, en este punto, impulsar políticas públicas de promoción de los derechos y garantías fundamentales por parte de las entidades municipales. El sistema de salud depende directamente de la capacidad financiera del respectivo municipio, que por sí solo no puede atender satisfactoriamente las demandas sociales. Así, el Consorcio Intermunicipal de Salud (CIS) se presenta como una política estructural que permite ganancias exponenciales en la prestación de servicios, racionalidad de procesos y gastos. En este contexto, el CIS contribuirá a la promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la ONU, en las dimensiones social y económica.

**Palabras clave:** *Ministerio Público Resolutivo; Salud pública; Consorcio de Salud Pública; Política estructural.*

## Introdução

Com o advento da atual Constituição da República, o Ministério Público brasileiro tornou-se um órgão de estado forte, permanente e independente dos demais poderes do Estado, comportando todos os requisitos, garantias e vedações atinentes aos clássicos poderes da federação. O *Parquet* assumiu a importante função de defesa do regime democrático e fiscal do ordenamento jurídico, e, dessa forma, integra o importante bloco de cláusulas pétreas previstas na Carta Política.

Neste contexto, o Ministério Público brasileiro conta com recursos, perfil institucional e conjunto de atribuições que guardam pouca semelhança com os congêneres internacionais, tampouco com o órgão ministerial do passado.

Em atendimento ao princípio da transformação social, surge o Ministério Público resolutivo, com o objetivo de aproximação da sociedade para a proteção e efetivação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais como forma de pacificação social.

Através da transformação da instituição ministerial, busca-se incentivar os promotores de justiça para o exercício da liderança na defesa da sociedade, mediante a utilização de instrumentos adequados e suficientes para o atingimento dos objetivos institucionais.

Neste contexto, a baixa efetividade ou violações dos direitos sociais fundamentais – como a saúde – geram enormes demandas perante o Ministério Público, desafiando-o para a construção de políticas públicas estruturantes. Assim, o representante ministerial deve fomentar políticas públicas estruturais, nos municípios da respectiva comarca, que promovam os direitos sociais.

Dessa forma, compreendem-se os consórcios públicos como arranjo institucional de cooperação e coordenação, destinados a operar competências delegadas pelos entes federados, que permitem ganhos de escala na prestação dos serviços públicos, racionalidade de processos e despesas e a realização de projetos considerados inviáveis quando realizados isoladamente pelo ente municipal<sup>3</sup>.

Assim, o presente trabalho de conclusão de curso visa responder à seguinte questão: como o Ministério Público resolutivo pode atuar para fomentar políticas públicas estruturantes de saúde pública nos municípios tocantinenses?

O trabalho de conclusão em apreço nos leva a refletir acerca das políticas públicas estruturantes que visam a prestação de serviços e ações conjuntas para a promoção do sistema de saúde nos municípios tocantinenses. Para o seu desenvolvimento será abordado o contexto histórico de surgimento do Ministério Público no Brasil, passando pela análise da natureza jurídica da instituição na Constituição da República vigente, e pela atual mudança de perfil institucional, de natureza resolutiva e propositiva, até chegar à análise da atuação extrajudicial do órgão como promotor de projetos sociais e garantidor de políticas públicas.

Em relação à metodologia, o presente trabalho é uma revisão bibliográfica, onde “esse tipo de artigo caracteriza-se por avaliações críticas de materiais que já foram publicados, considerando o progresso das pesquisas na temática abordada”(KOLLER, 2014, p. 39-40). Utilizou-se, para tanto, o método dedutivo, com abordagem qualitativa, pois se utiliza a coleta de dados sem medição numérica para descobrir ou aprimorar perguntas de pesquisa no processo de interpretação (SAMPIERI; LUCIO, 2013).

A pesquisa bibliográfica, bem como a análise jurisprudencial, e ainda, artigos já publicados sobre a temática em apreço, foram realizados no período de novembro a dezembro de 2022.

---

3 ALVAREZ, Elisa Kandratavicius; HENRICH, Joanni Aparecida. Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar? - Brasília: CNM, 2020. p. 17. Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024. [...] o consórcio público, antes de mais nada, é uma das possibilidades de exercer o federalismo cooperativo. Trata-se de uma pessoa jurídica, constituída como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada exclusivamente por Entes da Federação. Tem por finalidade a cooperação para alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar ações maiores a partir da reunião de recursos e de esforços técnicos.

# 1. O Ministério Público resolutivo como agente fomentador de políticas públicas estruturantes no sistema de saúde dos municípios

## 1.1 Origem do Ministério Público no mundo

A origem da palavra “Ministério Público” deriva do latim *ministerium*, sendo o seu diminutivo *minister*, que significa “ofício do servo” ou “aquele que existe para servir”. Nestes termos, o membro do Ministério Público existe para servir o povo.

Discorrer acerca do *Parquet* é falar sobre um ofício, sobre um dever junto à sociedade, é recordar sempre que seus integrantes estão para servir a sociedade na qual realizam suas atribuições ministeriais, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado na defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

Há controvérsias doutrinárias acerca da origem do Ministério Público, que guarda pouca correlação com a instituição ministerial que conhecemos atualmente. O seu surgimento possui quatro indícios históricos, no mundo antigo, sendo eles: *Magiaí*<sup>4</sup> no Egito, *Thesmotetis* na Grécia, os Éforos em Esparta e os *Saions* na Alemanha.

Segundo Garcia (2012, p. 134), a corrente que vê nos *magiaís* egípcios a origem do *Parquet* deve-se à “atenção que o Egito dava ao Direito Processual, fazendo nascer aí uma função tipicamente fiscalizadora”.

É possível constatar similitudes do atual Ministério Público com as funções exercidas pelos *Thesmotetis*, na Grécia antiga, e com os *Saions*, na Alemanha. Os *Thesmotetis* exerciam funções de oferecer denúncias. Por sua vez, os *saions* da Alemanha tinham a atribuição de tutelar o fisco e a vida das famílias, na sociedade.

No entanto, a doutrina moderna aponta que a origem mais apropriada do Ministério Público, enquanto órgão institucional, surgiu no Direito Francês, no século XIV. Segundo Silva *apud* Kac (2015, p. 10), o Ministério Público tem sua origem na *ordennance* de 1302 do Rei da França Felipe IV, O Belo, que reunindo seus “*procurateurs e advocatos*”, também chamados de *lês gens do roi*, ficavam incumbidos de defender os interesses privados do rei. Ainda, segundo esse autor, as duas principais funções do Ministério Público tiveram origem na França, sendo elas: *dominus litis e custos legis*.

Acerca do assunto, são esclarecedoras as lições do Professor Paulo Rangel:

A origem do Ministério Público, mais precisa da instituição, vem do direito francês, na figura dos “*procureur du roi*” (procuradores do rei), nascendo e formando-se no judiciário francês. Na França, era vedado que os Procuradores do Rei patrocinassem quaisquer outros interesses que não os da coroa, devendo prestar o mesmo juramento dos juízes (RANGEL, 2009, p. 118).

<sup>4</sup> Segundo Monique Julien Garcia, uma possível origem do Ministério Público reside nos magiaís, funcionário real que [...] “era a língua e olhos do rei”, no antigo Egito. [...] Tinha o papel de “castigar os rebeldes, reprimir os violentos e proteger os cidadãos pacíficos, fazia ouvir as palavras de acusação, indicando as disposições legais que se aplicavam ao caso e, após, tomava parte das instruções para descobrir a verdade. GARCIA, Monique Julien. A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 2, p. 131-155, 2012.

## 1.2 Origem do Ministério Público no Brasil – os primeiros “procuradores” no Brasil

Ao contrário do que muitos doutrinadores costumam afirmar, o Ministério Público existe no Brasil muito antes da atual Constituição da República Brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988.

O órgão ministerial surgiu efetivamente, no Brasil, com a chegada da Coroa Portuguesa, que trouxe os primeiros “procuradores” que atuaram em terras brasileiras. Ressalta-se que, antes da chegada da Coroa, já havia a previsão nas Ordenações Manuelinas dos procuradores, contudo estes ainda não se encontravam em solo brasileiro, ou seja, efetivamente não existia Ministério Público no Brasil.

Conforme esclarece Silva (2015, p. 11), o Brasil Colônia era submetido às normas do direito português, inclusive, sua estrutura normativa fortemente marcada pela influência das Ordenanças Afonsinas (de 1446), Manuelinas (de 1521) e, por último, o Código Phillipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal<sup>5</sup> (de 1603, p. 43), sendo encontrados registros da figura do promotor de justiça nas duas últimas.

Em 1808, com as guerras napoleônicas e a vinda da Coroa Portuguesa para o Brasil, surge a necessidade da criação do Tribunal Recursal no Brasil, que, antes da chegada da Coroa Portuguesa, os Tribunais da Relação do Rio de Janeiro e da Bahia enviavam seus feitos para julgamento em Portugal.

Com o advento da Casa de Suplicação no Rio de Janeiro, o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro foi extinto. Criou-se uma última instância jurisdicional no território brasileiro, que antes de 1808 somente existia em Portugal, bem como se criaram cargos de servidores da Coroa portuguesa. Concomitante o surgimento da Casa de Suplicação do Brasil, surgiram novos cargos com atribuições fazendárias e os “Procuradores de Justiça” para atuarem em instância recursal.

Em 1832, surge o Código de Processo Criminal do Império, que previa o Promotor de Justiça como o titular da ação penal. Eis o embrião do verdadeiro Ministério Público brasileiro. Até hoje, se há uma atribuição que marca a atuação do Ministério Público, é a titularidade da ação penal.

---

5 SENADO FEDERAL. Código Phillipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal – Recompilado por mandado Del-Rey D. Phillippe I. Por Cândido Mendes de Almeida. Décima Quarta Edição, 1870. Ed. Typografaphia do Instituto Philomathico, 1870. Código Phillipino – Primeiro Livro – Das Ordenações: [...] E quando mandar pagar aos Caminheiros, Corredores das folhas, e Solicitador, o fará com certidão do Promotor da Justiça, de como tem servido como devem, é sem ella não. (Portugal, 1603, p. 7). Título XV – Do Promotor da Justiça da Casa da Supplicação. Ao Desembargador da Casa de Supplicação, que servir de Promotor da Justiça, pertence requerer todas as cousas, que tocam á Justiça, com cuidado e diligencia, em tal maneira que por sua culpa e negligencia não pereça. E a seu Officio pertence formar libellos contra os seguros, ou presos, que por parte da Justiça hão de ser accusados na Casa da Supplicação per acordo da Relação. (Portugal, 1603, p. 43).

Através do Decreto n. 848<sup>6</sup>, de 11 de outubro de 1890, que organizava a Justiça Federal no Brasil, designou-se capítulo próprio versando sobre o Ministério Público, inclusive, dispondo acerca da nomeação e competência do Procurador-Geral da República, que, uma vez nomeado no cargo tornava-se vitalício, apesar da vinculação ao Poder Judiciário.

Neste contexto, o Ministério Público brasileiro passou a ter previsão constitucional a partir da Constituição da República de 1891<sup>7</sup>, sendo o Procurador-Geral nomeado pelo Presidente da República entre os membros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1934<sup>8</sup> dedicou uma seção de capítulo para tratar das atribuições do Ministério Público, tais como designação e nomeação do Procurador-Geral pelo Presidente da República, requisitos necessários para nomeação e vencimentos. Por outro lado, a instituição estava vinculada ao Poder Executivo e não dispunha de autonomia administrativa ou financeira, bem como foi suprimido do texto constitucional o requisito da vitaliciedade<sup>9</sup> dos membros, que passaram a ocupar cargos de livre nomeação e exoneração, ou seja, demissíveis *ad nutum*, por sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo<sup>10</sup>.

A Constituição de 1937 não fez menção ao Ministério Público brasileiro. Contudo, o Código de Processo Civil de 1939 reforçou a função de *custos legis* atribuída pelo Código Civil de 1916 ao *Parquet* brasileiro. Dessa forma, não há falar na extinção da instituição devido à ausência de norma constitucional específica.

6 BRASIL, 1890. SENADO FEDERAL. Decreto 848/1890 – Capítulo VI – Do Ministério Público: Art. 21. O membro do Supremo Tribunal Federal, que for nomeado procurador geral da República, deixará, de tomar parte nos julgamentos e decisões, e, uma vez nomeado, conservar-se ha vitaliciamente nesse cargo. Art. 22. Compete ao procurador geral da Republica: a) exercer a acção publica e promovel-a até final em todas as causas da competencia do Supremo Tribunal; b) funccionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submttidos á jurisdicção do Supremo Tribunal; c) velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser applicados pelos juizes federaes; d) defender a jurisdicção do Supremo Tribunal e a dos mais juizes federaes; e) fornecer instrucções e conselhos aos procuradores seccionaes e resolver consultas destes, sobre materia concernente ao exercicio da justiça

7 BRASIL, 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – Art. 58 – Os Tribunais federais elegerão de seu seio os seus Presidentes e organizarão as respectivas Secretarias. [...] § 2º – O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei.

8 BRASIL, 1934. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – CAPÍTULO VI – Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais – SEÇÃO I – Do Ministério Público – Art. 95. O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. [...], Art. 97. Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo. Art. 98 – O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem.

9 *Ibidem* – Art. 95. O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. § 1º – O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*.

10 *Ibidem* – Art. 95. [...] §3º – Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

A Constituição de 1946<sup>11</sup> é marcante para o *Parquet* brasileiro, pela primeira vez este desvinculou-se dos clássicos poderes da República brasileira. Surge o Ministério Público independente, todavia o Procurador-Geral da República continuou sendo um cargo de confiança do Chefe do Poder Executivo de livre nomeação e exoneração, além disso exercia função de representação da União nos juizados respectivos.

Na Constituição de 1967, o Ministério Público brasileiro encontra-se novamente vinculado ao Poder Judiciário. Contudo, nesse período, o órgão ministerial se desenvolveu e lhe foram outorgadas novas competências e prerrogativas, tornando-se um órgão de representação da União, a exemplo das atribuições exclusivas de representação de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos provenientes dos órgãos públicos.

### 1.3 A natureza jurídica do Ministério Público na Constituição Federal de 1988

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em cinco de outubro de 1988, o Ministério Público consagrou-se como instituição permanente e independente, desvinculado dos demais poderes da república, comportando todos os requisitos, garantias e vedações atinentes aos clássicos poderes do Estado, contudo, sem as funções precípuas de julgar, administrar ou mesmo legislar.

A socióloga Maria Teresa Sadek (2009) esclarece que o Ministério Público brasileiro “conta com recursos de poder excepcionais, um perfil institucional e conjunto de atribuições que guarda pouca semelhança com seus congêneres internacionais e tampouco com o Ministério Público do passado”. A autora ensina ainda que:

Significa a configuração de uma instituição e de seus integrantes como agente dotado de poder, de recursos de poder, que possibilitam e credenciam atuações na vida pública, com capacidade de alterar os rumos da vida pública e de impor suas decisões. Desse ponto de vista, o Ministério Público, assim como o Poder Judiciário, são atores políticos. E atores políticos privilegiados. O ator político Ministério Público conta com recursos de poder que são excepcionais. Os principais recursos de poder que o Ministério Público tem à sua disposição são: a ação penal, cujo monopólio ele detém; a ação civil pública que, embora não detenha o monopólio, tem sido o principal autor a utilizá-la; o inquérito civil público e os termos de ajustamento de conduta. Ademais, o Ministério Público goza de uma vantagem absolutamente extraordinária: o poder de agenda (SADEC, 2009, p. 131).<sup>12</sup>

11 BRASIL, 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil – Art. 125. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos órgãos judiciários federais (art. 94, I a V). Art. 126 – O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível *ad nutum*. Parágrafo único – A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 127 – Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço. Art. 128 – Nos Estados, a Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

12 SADEK, Maria Teresa. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2009, p. 133. [...] O Ministério Público, diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, tem controle da agenda, ou seja, pode definir o que vai fazer, como vai fazer e quando vai fazer; ao que dará prioridade e ao que não dará prioridade.

Neste contexto, a independência do *Parquet* brasileiro é essencial para o exercício das funções institucionais e indispensável à sobrevivência da instituição, sobretudo à viabilidade e à eficácia de sua atuação, sendo que seu papel institucional resta prejudicado e inócuo, se, de fato, a instituição ministerial fosse subjugada ou atrelada a qualquer outro órgão.

Atualmente, o Ministério Público brasileiro integra o importante bloco de cláusulas pétreas<sup>13</sup> por ser o órgão responsável pela defesa do regime democrático e da ordem jurídica, exercendo parcela do poder estatal de forma equidistante dos demais poderes.

Em suma, o Ministério Público é um órgão constitucional de soberania, independente e desvinculado dos demais poderes, que tem suas atribuições previstas diretamente na Constituição da República e independe dos demais poderes do Estado para o exercício das suas atribuições institucionais.

## 2. A atuação resolutiva do Ministério Público e os instrumentos de resolução extrajudicial de demandas

A Constituição da República de 1988 fortaleceu em muito o Ministério Público ao lhe conferir prerrogativas, autonomias e atribuições peculiares e, algumas delas, privativas. Com isso, criou-se um órgão público forte, independente e autônomo, com o objetivo de realizar a defesa da sociedade, especialmente em seus aspectos difusos e coletivos, sem deixar de lado a tutela individual de direitos indisponíveis (MAZZILLI, 2007) e a intervenção e atuação do órgão no processo civil (LIMA, 2007).

Dessa forma, um órgão que antes de 1988 era visto pela sociedade como essencialmente de viés criminal (MAZZILLI, 2007) passou a ter destaque em várias outras áreas com suas atuações exitosas em muitas ocasiões.

O Ministério Público resolutivo surge da necessidade da transformação social e está vinculado à necessidade do órgão se aproximar da sociedade para fins de promoção da proteção e efetivação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais como forma de pacificação social. Por sua vez, a sociedade tem se organizado politicamente e realizado demandas complexas que exigem soluções e resultados estruturais para a promoção de direitos sociais de saúde, educação e segurança.

---

13 DE ANDRADE, Fábio Martins. As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais. Revista da informação legislativa. Brasília a, v. 46, p. 207-226, 2009. O autor esclarece que “[...] É que a condição de cláusula pétrea vem agregada uma série de relevantes restrições materiais à liberdade de conformação do legislador ordinário e ao poder de reforma do Poder Constituinte Derivado.

Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP<sup>14</sup> lançou a Carta de Brasília contendo conjunto de diretrizes que visam promover a modernização e o fomento da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

O CNMP pretende, dessa forma, fomentar promotores e procuradores de justiça para o exercício da liderança na defesa da sociedade, utilizando-se de adequados instrumentos, tais como: o inquérito civil público, termo de ajustamento de conduta, recomendações, acordo de não persecução civil e a participação em projetos sociais que potencializem políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais<sup>15</sup>.

O Inquérito Civil público está previsto no art. 129, inc. III, da CF/88, na Lei de Ação Civil Pública – Lei 7.347/85, art. 8º, §1º, bem como a doutrina especializada representada por Mazzilli (2000, p. 4) define inquérito civil como “procedimento administrativo investigatório a cargo do Ministério Público que tem como objeto a coleta de elementos de convicção que sirvam de base à propositura de ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais”.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) tem previsão na Lei Ação Civil Pública<sup>16</sup> e está regulamentado pela Resolução CNMP n. 179/2017, que o define como “instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração”.

É cabível o TAC nas hipóteses de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado, e sua celebração não afasta eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, ou, ainda, não importa no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não sejam aqueles estabelecidos expressamente no compromisso.

Ademais, o órgão do MP que realizou o compromisso de ajustamento de conduta deverá fiscalizar o seu efetivo cumprimento, valendo-se, sempre que necessário e possível, de técnicos especializados, e, uma vez descumprido o pactuado, integral

14 CARTA, D. E. BRASÍLIA: Modernização do Controle da Atividade Extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, elaborada no dia 22.09. 2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP. 2019. [...] Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais; Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados; Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.

15 BRASIL, 1988. Constituição Federal, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação.

16 BRASIL, 1985. Lei 7.347, art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

ou parcialmente, deverá o Órgão ministerial proceder à execução judicial do título extrajudicial com relação às cláusulas em que se constatar a mora ou inadimplência.

Outro instrumento à disposição do Ministério Público é a Recomendação, prevista no art. 6º, inc. XX, da Lei Complementar Federal n. 75/81993, e regulamentada a Resolução CNMP n. 164/2017, compreendida como “instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de 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”.

Outro instrumento à disposição do Ministério Público é a Recomendação, prevista no art. 6º, inc. XX, da Lei Complementar Federal n. 75/81993, e regulamentada a Resolução CNMP n. 164/2017, compreendida como “instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de 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”.

Já o Acordo de Não Persecução Civil, previsto no art. 17-B da Lei Federal n. 8.429/1992, dispõe ser atribuição do Ministério Público celebrar essa modalidade de acordo conforme as circunstâncias do caso concreto, inclusive, dele deverão advir resultados como – ressarcimento do dano e a reversão da vantagem auferida indevidamente em favor da pessoa jurídica lesada.

Nesse contexto de solução extrajudicial de demandas, a Promotoria de Justiça da Comarca de Tocantinópolis adotou providências resolutivas para fazer frente às complexas demandas de saúde pública, no período da pandemia da Covid-19, para tanto, expedindo recomendações e realizando termo de ajustamento de conduta para cofinanciamento da unidade básica de saúde do Município de Tocantinópolis.

## 2.1 A atuação resolutiva do Ministério Público na comarca de Tocantinópolis: Termo de Ajuste de Conduta para o cofinanciamento de Unidade de Pronto Atendimento

O sistema de saúde do município de Tocantinópolis está estruturado por princípios constitucionais<sup>17</sup> que informam as diretrizes do Sistema Único de Saúde – redução do risco de doenças, universalidade e equidade de atendimento, descentralização, integralidade de

17 BRASIL. CFRB/88 – Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III – participação da comunidade.

assistência e participação da comunidade nas decisões políticas de fomento ao sistema de saúde.

Contudo, a disponibilidade desses serviços de saúde está diretamente relacionada com a capacidade financeira (NASCIMENTO, 2022) do município, que, isoladamente não possui condições técnicas, recursos humanos e financeiros para atender demandas graves de saúde provocadas pela pandemia do coronavírus.

Em razão da declaração da pandemia mundial do vírus Sars-Cov-2, a 1ª Promotoria de Justiça de Tocantinópolis instaurou o Procedimento Administrativo n. 2020.0001732 com o objetivo de acompanhar as ações dos poderes públicos, no âmbito do município de Tocantinópolis, para o enfrentamento da Covid-19.

Ao longo da instrução procedimental, o órgão ministerial fiscalizou o cumprimento das normas afetas à pandemia por parte do município, sendo expedidas recomendações para a formação de gabinete de crise sanitária, adoção de medidas restritivas, aquisição de produtos e serviços mediante dispensa de licitação, adoção de medidas hospitalares quanto ao plano de gerenciamento e adequação do portal de transparência do município às normas correlatas.

Observa-se também termo de ajustamento de conduta com os municípios integrantes da comarca, que estabelece o encaminhamento dos casos graves de pacientes com Covid-19 para Unidade de Pronto Atendimento de Tocantinópolis, assim como a “efetuar repasses de recursos próprios para a unidade” hospitalar, com a finalidade de aquisição de produtos e serviços.

Pode-se concluir, dessa forma, que o órgão ministerial acompanhou e fiscalizou adequadamente as decisões e medidas adotadas pelo poder público municipal, inclusive, emitindo nove recomendações distintas, que, pautadas em critérios técnicos e jurídicos, orientaram a municipalidade quanto às providências necessárias para combater o surto de contágio pelo coronavírus e minimização dos danos decorrentes do contágio.

Quanto ao termo de ajustamento de conduta realizado pelas Promotorias de Justiça de Tocantinópolis e os respectivos municípios da comarca – Aguiarnópolis, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Santa Terezinha do Tocantins e Luzinópolis, este mostrou-se uma medida convergente com as propostas da Carta de Brasília/CNMP, principalmente, devido ao fato de esses entes municipais, isoladamente, não possuírem recursos técnicos e financeiros para suportar demandas graves de saúde.

A realização do termo de ajustamento de conduta<sup>18</sup> permitiu que os gestores dos municípios signatários cofinanciassem a UPA de Tocantinópolis, possibilitando a aquisição de insumos, medicamentos e serviços tecnológicos adequados para a unidade de saúde.

Portanto, as ações realizadas no órgão ministerial de Tocantinópolis, pelos Promotores de Justiça Saulo Vinhal da Costa e Eurico Greco Puppio, conforme se verifica do Procedimento Administrativo n. 2020.0001732, foram fundamentais para minimizar as consequências sociais decorrentes da Covid-19, bem como se depreende que a atuação ministerial resolutiva com o manejo de recursos extrajudiciais está alinhada às diretrizes da Carta de Brasília/CNMP.

### 3. O Ministério Público resolutivo e a promoção de projetos sociais: Consórcios Públicos de Saúde como política estrutural de saúde nos municípios do Estado do Tocantins

O Sistema de Saúde está definido a partir do conjunto de leis, regulações e forma de financiamento que se concretizam com políticas públicas do Estado<sup>19</sup>, que, por sua vez, são instrumentos de ação do governo, cujo processo político de escolha de prioridades deve estar coordenado com as diretrizes do sistema único de saúde (BUCCI,1997).

As ações e serviços de saúde realizados pelos entes federais, estaduais e municipais integram a rede regionalizada e hierarquizada que constitui o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>20</sup>. Neste ponto, o pesquisador em saúde pública da Fundação Oswaldo Cruz, Gustavo Correa Matta (2007), considera o sistema de saúde brasileiro uma conquista histórica:

Os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) constituem as bases para o funcionamento e organização do sistema de saúde em nosso país, afirmando direitos conquistados historicamente pelo povo brasileiro e o formato democrático, humanista e federalista que deve caracterizar sua materialização. Neste sentido, os princípios e diretrizes

18 TOCANTINS, 2020. Ministério Público do Tocantins – Procedimento Administrativo nº 2020.0001732 – [...] RESOLVEM celebrar o presente termo de ajuste de conduta, dotado de eficácia de título executivo extrajudicial, em conformidade com as cláusulas que seguem: CLÁUSULA PRIMEIRA. Os Municípios signatários reconhecem a necessidade de encaminhamento de casos graves da Covid-19 para a Unidade de Pronto Atendimento de Tocantinópolis, para fins de acesso do usuário; CLÁUSULA SEGUNDA. Os Municípios signatários reconhecem a importância do fortalecimento financeiro da Unidade de Pronto Atendimento de Tocantinópolis, em caráter emergencial e provisório, para enfrentamento da pandemia da Covid-19, sobretudo em casos de pacientes graves, inclusive como forma de contribuir para a redução da judicialização; CLÁUSULA TERCEIRA. Os Municípios signatários se comprometem a efetuar repasses de recursos próprios, de fonte municipal, à Unidade de Pronto Atendimento de Tocantinópolis, conforme previsão constante de suas respectivas leis orçamentárias anuais, nos patamares de R\$ 26.190,00 (MUNICÍPIO DE TOCANTINÓPOLIS), R\$ 7.284,00 (MUNICÍPIO DE AGUIARNÓPOLIS); R\$ 4.876,00 (MUNICÍPIO DE NAZARÉ); R\$ 7.327,00 (MUNICÍPIO DE PALMEIRAS DO TOCANTINS), R\$ 4.876,00 (MUNICÍPIO DE SANTA TEREZINHA DO TOCANTINS) e R\$ 4.876,00 (MUNICÍPIO DE LUZINÓPOLIS), a cada dia 10 dos meses de abril, maio, junho, julho e agosto de 2020, sem prejuízo dos depósitos relacionados à pactuação em vigência, observada a possibilidade de incremento ou de continuidade, conforme acordo posterior. CLÁUSULA QUARTA. Os Municípios signatários se comprometem a cumprir os protocolos de assistência, bem como o fluxo de referência e contrarreferência, para os encaminhamentos de pacientes com suspeita ou confirmação de Covid-19 à Unidade de Pronto Atendimento de Tocantinópolis.

19 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Revista de informação legislativa, 1997, p. 90. A autora esclarece que [...] A função estatal de coordenar as ações públicas (serviços públicos) e privadas para a realização de direitos dos cidadãos – à saúde, à habitação, à previdência, à educação – legitima-se pelo convencimento da sociedade quanto à necessidade de realização desses direitos sociais.

20 BRASIL. Art. 4º da Lei 8.080/1990 – Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde.

do SUS devem ser compreendidos a partir de uma perspectiva histórica e epistemológica, constituindo-se como um produto resultante de um processo político e que expressa concepção sobre saúde e doença, direitos sociais, gestão, as relações entre as esferas de governo do país, entre outros (MATTA, 2007, p. 61).

No mesmo sentido, os pesquisadores Lui, Chabbach e Nora (2020, p. 5066) esclarecem que o “acesso universal aos serviços de saúde, além de ser uma garantia constitucional, é também um desafio compartilhado por todos os entes da federação”. Acerca da capacidade técnica e financeira dos municípios brasileiros, Lui, Chabbach e Nora esclarecem que:

[...] a maioria dos municípios vive em uma situação de precariedade técnica, financeira e administrativa que gera, conseqüentemente, restritas capacidades de atender todas as demandas de saúde da população, principalmente no que tange ao acesso aos serviços de média e alta densidade tecnológica (LUI; CHABBACH; NORA, 2020, p. 5066).

No Brasil, destaca-se como fator impeditivo para o cumprimento dos preceitos constitucionais de acesso universal e atendimento integral o subfinanciamento público do setor de saúde (FLEXA; BARBASTEFANO, 2019), a ausência de ações de governo para o fomento de políticas<sup>21</sup> para a promoção do sistema de saúde. Corroboram essa afirmação, as observações de Morais e Chaves:

A maioria dos municípios brasileiros, principalmente os mais afastados de uma economia central e com baixos índices populacionais, têm apresentado dificuldades na realização do Sistema Único de Saúde (SUS), em decorrência de diferentes fatores, como dificuldade no aporte de recursos humanos qualificados, acesso ao uso de tecnologias e a inexistência de estruturas físicas adequadas (MORAIS; CHAVES, 2019, p. 350).

Dessa forma, verifica-se que a disponibilidade dos serviços de saúde está diretamente relacionada com a capacidade financeira dos municípios envolvidos, os quais, mesmo com a partilha de tributos provenientes dos governos federal e estaduais, têm demandado soluções diversas conforme a região e municipalidade, entre esses arranjos a formação de consórcios públicos (NASCIMENTO *et al*, 2022).

Cherubine e Trevas (2018) compreendem o consórcio público como arranjo institucional de cooperação e coordenação federativa, autarquia associativa destinada a operar competências a ele delegadas, bem como expressão do exercício das autonomias dos entes federados consorciados. Esses autores sustentam, ainda, que:

Os consórcios públicos estão criando grandes expectativas. São percebidos como uma saída, para superar as limitações e insuficiências dos municípios sem implementar e gerenciar serviços públicos. Para as regiões metropolitanas começam a ser visualizados como um complemento importante, ou contraponto aos arranjos de governança instituídos. Os estados tendem a considerar os consórcios públicos nos seus relacionamentos com os municípios. O governo federal vem incorporando-os em suas diferentes estratégias e programas (CHERUBINE; TREVAS, 2018, p. 20).

21 NOGUEIRA e GUEDES. 2019, p.7. Para esses autores [...] a falta de medidas eficazes, seja no campo legislativo, seja no campo do Poder Executivo no processo de implementação da política pública representa uma falha estrutural que acaba por gerar uma violação contínua dos direitos, bem como uma perpetuação e o agravamento da situação de omissão, tendo o cidadão que se valer do Poder Judiciário para assegurar políticas públicas que se encontram previstas no ordenamento jurídico.

No plano constitucional, os entes da federação possuem autonomia<sup>22</sup> e competência material comum<sup>23</sup> para cuidar da saúde da população, que associado a norma constitucional do art. 241<sup>24</sup>, consagra o federalismo de cooperação. Segundo Flexa e Barbastefano, a lógica do federalismo cooperativo permite a otimização e integração das ações públicas e adoção de políticas redistributivas<sup>25</sup>.

Além da previsão constitucional citada, os consórcios intermunicipais de saúde têm previsão normativa expressa na Lei Complementar n. 141/2012<sup>26</sup>, na Lei Orgânica da Saúde<sup>27</sup>, na Lei Geral de Licitações e na Lei de Consórcios Públicos, sendo a gestão associada dos serviços públicos sob direção gerencial única e cumprimento das diretrizes constitucionais de regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde determinadas pelo Sistema Único de Saúde.

O federalismo de cooperação, presente na rede de saúde do SUS, é exercido mediante pactuações entre os entes – denominado de Pacto Interfederativo da Gestão Executiva, que pode ser exercido através dos consórcios públicos e convênios de cooperação, respeitado, por óbvio, a autonomia de cada ente e observadas as exigências constitucionais de cumprimento dos índices e obrigações decorrentes da legislação, e, mais que isso, a própria prestação de serviços decorrentes do direito fundamental à saúde.

O federalismo de cooperação, presente na rede de saúde do SUS, é exercido mediante pactuações entre os entes – denominado de Pacto Interfederativo da Gestão Executiva, que pode ser exercido através dos consórcios públicos e convênios de cooperação, respeitado, por óbvio, a autonomia de cada ente e observadas as exigências constitucionais de cumprimento dos índices e obrigações decorrentes da legislação, e, mais que isso, a própria prestação de serviços decorrentes do direito fundamental à saúde.

Economia de escala é obtida quando o custo médio dos procedimentos diminui pelo bom aproveitamento da capacidade instalada, com distribuição dos custos fixos para o maior número possível de procedimentos, eliminando ociosidades e desperdícios. Economia de

22 BRASIL, 1988. Constituição Federal – Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição[...].

23 BRASIL, 1988. Constituição Federal. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

24 BRASIL, 1988. Constituição Federal. Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Redação dada pela EC n. 19/1998)

25 FLEXA; BARBASTEFANO. *Op. cit.*, p. 332.

26 BRASIL, 2012. Lei Complementar nº 141/2012 – Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, na Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e na Lei 11.107 de 6 de abril de 2005, e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

27 BRASIL, 1990. Lei 8.080/1990 – Art. 10. Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam. § 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

escopo se obtém ampliando a gama de serviços oferecidos pela unidade assistencial, com isso reduzindo também os custos fixos pelo fato de eles se diluírem em tipos diferentes de procedimentos como ocorre, por exemplo, com unidades de APS de maior porte, que agregam alguns serviços ambulatoriais especializados e de diagnose-terapia. No entanto, deve-se levar em conta o acesso mais facilitado das pessoas ao procedimento assistencial, buscando um equilíbrio deste com escala/escopo, já que o acesso, assim como a eficiência econômica, é também um componente imprescindível da qualidade em saúde (SILVA, 2011, p. 2753-2762).

Os consórcios públicos podem ser formados em diversos seguimentos de interesses dos entes nacionais e subnacionais envolvidos, tais como: saúde pública, transportes de pacientes entre unidades hospitalares, aquisição e fornecimentos de medicamentos, resíduos sólidos, saneamento básico, entre outros.

Esses arranjos institucionais podem ser constituídos entre dois ou mais entes da federação, sem fins lucrativos, cuja atuação pode ser uma única área de interesse – finalitário, e, aqueles que atuam em mais de uma área – multifinalitário.

Os consórcios públicos finalitários favorecem a especialização, especificidade e complexidade na área que atuam. Estão focados na eficiência do serviço público com qualidade, por exemplo saúde pública. Por sua vez, os consórcios multifinalitários apresentam nos seus protocolos de intenção previsão para execução de diversos serviços, como estrutura de pessoal, equipamentos, materiais e ações conjuntas que visem o atendimento do interesse público coletivo<sup>28</sup>.

Para o financiamento desses serviços, os entes consorciados podem realizar contrato de rateio<sup>29</sup> comprometendo-se a repassar os recursos financeiros para o custeio das despesas, contudo, os repasses deverão levar em consideração as estimativas para cada exercício financeiro do ente municipal consorciado.

Além do contrato de rateio, a Lei Federal 11.107/2005 admite outras formas de financiamento, tais como, a doação, destinação ou cessão do uso de bens móveis ou imóveis e as transferências ou cessões de direitos operadas por força de gestão associada de serviços públicos.

Outra facilidade decorrente do consórcio público de saúde, refere-se possibilidade de realizar licitações compartilhadas para aquisição de obras, produtos, serviços, compras

28 DE MORAES. Os consórcios públicos e a gestão integrada de resíduos sólidos em pequenos municípios do estado do Ceará, Brasil. Revista Geonorte, 2012, p. 1174. [...] Quando se tratam de vantagens da constituição de consórcios, no campo gerencial, os consórcios: (1) agilizam a execução de projetos, barateiam custos e atendem mais direta e adequadamente às demandas locais e regionais; (2) são instrumentos de descentralização de recursos técnicos e financeiros; (3) garantem maior cooperação, maior descentralização e mais prestígio para os municípios; (4) possibilitam ganhos de escala, melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira de grupos de municípios; (5) permitem alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas ou em espaços regionais e territórios, melhorando a prestação dos serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos e; (6) contribuem para a transparência das ações das esferas de poder envolvidas e para a racionalização e otimização na aplicação dos recursos públicos.

29 BRASIL, 2005. Lei n. 11.107/2005 – Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio. § 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro, e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual. § 2º É vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito. § 3º Os entes consorciados, isolados ou em conjunto, bem como o consórcio público, são partes legítimas para exigir o cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio. § 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

e alienações que se relacionem com o objetivo estatutário do consórcio público. Essa possibilidade visa otimizar procedimentos burocráticos e promover economia de recursos em favor dos entes consorciados, além do mais, contam com valor limite de dispensa de licitação mais elevado.

Todavia, para que seja possível o consórcio público realizar licitação é necessário que haja no protocolo de intenção cláusula expressa estabelecendo autorização para licitar, e os contratos advindos da licitação compartilhada serão firmados diretamente entre a contratada e os órgãos participantes ou municípios consorciados.

Noutro giro, os consórcios públicos estão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelos tribunais de contas competentes para apreciar as contas dos gestores municipais consorciados, inclusive, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle interno a ser exercido pelo próprio ente municipal em razão do contrato de rateio.

## Considerações finais

Na estrutura institucional do Estado brasileiro, o Ministério Público assumiu funções constitucionais importantes – guardião do Estado Democrático de Direito e fiscal do ordenamento jurídico, que, em razão dessas atribuições, passou a integrar o importante bloco de cláusulas *pétreas* estabelecidas pela Constituição da República vigente. O novo perfil institucional do *Parquet* conta com um conjunto de atribuições que guardam pouca semelhança com os congêneres internacionais, tampouco com o ministério público do passado.

Visando o atingimento do princípio da transformação social, surge o Ministério Público resolutivo com o objetivo de aproximação da sociedade para a proteção e efetivação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais como forma de pacificação social.

Assim, o Ministério Público resolutivo tem a função de fomentar políticas públicas estruturantes, nos municípios da respectiva comarca, principalmente aquelas promotorias de justiça que atuam na promoção e fiscalização dos serviços do sistema público de saúde.

A capacidade dos municípios para oferecer serviços de saúde depende diretamente da situação financeira dos entes municipais, que, na tentativa de atender as normas constitucionais e demandas sociais, adotam soluções variadas de acordo com cada região, dentre elas a formação de consórcios públicos de saúde.

A celebração de consórcios intermunicipais de saúde contribui para o fortalecimento do pacto interfederativo e permite ganhos exponenciais de recursos técnicos e financeiros na prestação dos serviços do sistema de saúde, racionalidade de processos e despesas, assim como a realização de projetos considerados inviáveis quando realizados isoladamente pelo município.

A formação de consórcios públicos de saúde contribui para o desenvolvimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela Organização das Nações

Unidas, nas dimensões social e econômica, que, podem ser alcançadas com a gestão compartilhada de serviços de saúde, opção social e economicamente viável, principalmente devido à hipossuficiência técnica, financeira e operacional dos municípios tocantinenses.

## Referências

ALVAREZ, Elisa Kandratavicius; HENRICH, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: como e para que cooperar?** - Brasília: CNM, 2020. p. 17. Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. 1890. **Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Lei 8.080/1990**. Brasília: Brasília: Senado Federal, 1990. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/549956/publicacao/34619933>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 19/1988**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-expositiva-demotivos-148914-pl.html>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. 2012. **Lei Complementar n. 141/2012**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm)>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **Resolução nº 179/2017**, regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajuste de conduta. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. **Resolução n. 164/2017 – Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público**

**brasileiro.** Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas e direito administrativo.** Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

BUENO, João Bruno Dacome; DA MOTTA, Ivan Dias. **Instrumentos para Efetivação do Direito à Saúde como Direito da Personalidade:** Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Setentrião Paranaense–CISAMUSEP e sua Aplicabilidade. Revista Jurídica Cesumar-Mestrado, v. 11, n. 2, 2011.

CARTA DE BRASÍLIA. **Modernização do Controle da Atividade Extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público,** elaborada no dia 22.09. 2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP. 2019.

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Bramo, 2018.

DE ANDRADE, Fábio Martins. **As cláusulas pétreas como instrumentos de proteção dos direitos fundamentais.** Revista da informação legislativa. Brasília, v. 46, p. 207-226, 2009.

DE CARVALHO, Osvaldo Ferreira. **O Estado Social e o papel das políticas públicas para o alcance da justiça social.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 12, n. 3, 2022, p. 95-96.

DE MORAES, José Laécio. **Os consórcios públicos e a gestão integrada de resíduos sólidos em pequenos municípios do estado do Ceará.** Brasil. Revista Geonorte, v. 3, n. 6, p. 1171-1180, 2012.

DE MORAIS, Vânia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. **Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental:** consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. Saúde e Sociedade, v. 25, p. 349-360, 2016.

SENADO FEDERAL. **Código Philippino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal** – Recompilado por mandado Del-Rey D. Phillippe I. Por Cândido Mendes de Almeida. Décima Quarta Edição, 1870. Ed. Typografaphia do Instituto Philomathico, 1870.

FREITAS, Bruna Rodrigues; OLIVEIRA, Adriel Rodrigues de. **Avaliação dos consórcios intermunicipais de saúde da Zona da Mata mineira:** uma análise sob a ótica dos gestores de saúde. Holos, v. 3, p. 338-353, 2015.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. **Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura.** Ciência & saúde coletiva, v. 25, p. 325-338, 2019.

GARCIA, Monique Julien. **A origem do Ministério Público e sua atuação no direito comparado.** Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, v. 2, p. 131-155, 2012.

GRIN, Eduardo José *et al.* **Sobre desconexões e hiatos**: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 23, n. 76, 2018.

GRZELZAK, Marcos Tadeu *et al.* **A importância dos consórcios intermunicipais de saúde**. *South American Development Society Journal*, v. 3, n. 07.

GUEDES, Jefferson Carús; NOGUEIRA, Filipe Bastos. **As decisões estruturantes como mecanismo apto a implementar a efetividade das decisões judiciais nos conflitos envolvendo políticas públicas**. *Caderno de Direito e Políticas Públicas*, v. 1, n. 1, 2019.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Leticia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. **Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil**: o papel dos consórcios intermunicipais. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 5065-5074, 2020.

KOLLER, Sílvia H.; DE PAULA COUTO, Maria Clara P.; VON HOHENDORFF, Jean. **Manual de produção científica**. Penso Editora, 2014.

MATTA, Gustavo Côrrea *et al.* **Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde**. EPSJV, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Pontos controvertidos sobre o inquérito civil**. *Ação Civil Pública–Lei*, v. 7, p. 85-15, 2000.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do *et al.* **Cooperação intermunicipal baseada no Institutional Collective Action**: os efeitos dos consórcios públicos de saúde no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 55, p. 1369-1391, 2022.

RANGEL, Paulo. **Investigação criminal direta pelo Ministério Público**: visão crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SADEK, Maria Teresa. **A construção de um novo Ministério Público resolutivo**. *De jure*: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2009.

SAMPIERI, R. COLLADO; LUCIO, C. M. **Metodologia de Pesquisa**. São Paulo: Penso Editora Ltda, 2013.

SILVA, Sílvio Fernandes da. **Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção à saúde**: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil). *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 16, p. 2753-2762, 2011.