



O Ministério Público do Tocantins na promoção da resolutividade como política de gestão e governança

*The Tocantins Public Prosecutor's Office in Promoting the
Problem-Solving as a Management and Governance Policy*

*El Ministerio Público de Tocantins en la promoción de la
resolución de problemas como política de gestión y gobernanza*

Daniele da Silva Pontes¹

Maria Cotinha Bezerra Pereira²

RESUMO

O presente ensaio tem a finalidade de analisar o papel do Ministério Público sob a ótica da gestão e governança, à luz da Constituição Federal de 1988, que consagrou um novo papel institucional ao *Parquet*, legitimando-o como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, atrelado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*). A partir de então, o Ministério Público passou a apresentar uma nova gestão, ostentando agora um perfil resolutivo, tornando-se uma instituição constitucional de promoção social, dotado de uma série de garantias, prerrogativas, funções e poderes instrumentais. Com base nessas premissas, este artigo analisará, qualitativamente, a atuação resolutiva do *Parquet* tocantinense após a instituição do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia), em 23 de outubro de 2018, a título de manifestação de sua governança e gestão institucional.

Palavras-chave: *Gestão; Governança; Ministério Público; Resolutividade; Nupia.*

ABSTRACT

This essay aims to analyze the role of the Public Prosecutor's Office from the point of view of management and governance, in the light of the Federal Constitution of 1988, which consecrated a new institutional role

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Tocantinense Presidente Antônio Carlos (UNITPAC) e Assessora Ministerial no Ministério do Estado do Tocantins, na 7ª Promotoria de Justiça de Araguaína. e-mail: danielepontes@mpto.mp.br. Orcid n° 009-0000-4973-4820..

² Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Especialista em Direito Penal e Processual Penal. Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção. Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos. Promotora de Justiça na 4ª Procuradoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. e-mail: mariabezerra@mpto.mp.br. Currículo: <lattes.cnpq.br/5023136633990800>. Orcid n° 0000-0001-7318-5649.

to the Public Prosecutor's Office, legitimizing it as a permanent and essential institution to the jurisdictional function of the State, linked to the defense of the legal order, the democratic regime and the social and individual inalienable interests (art. 127, *caput*). From then on, the Public Prosecutor's Office began to present a new management, now boasting a resolute profile, becoming a constitutional institution for social promotion, endowed with a series of guarantees, prerogatives, functions and instrumental powers. Based on these premises, this article will analyze, qualitatively, the resolute performance of the *Parquet* tocantinense after the institution of the Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia), on October 23, 2018, as a manifestation of its governance and institutional management..

Keywords: *Management; Governance; Public Prosecutor's Office; Resolutivity; Nupia.*

RESUMEN

Este ensayo tiene como objetivo analizar el papel del Ministerio Público desde el punto de vista de la gestión y de la gobernanza, a la luz de la Constitución Federal de 1988, que consagró un nuevo papel institucional al Ministerio Público, legitimándolo como institución permanente y esencial a la función jurisdiccional del Estado, vinculada a la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales inalienables (art. 127, *caput*). A partir de entonces, el Ministerio Público pasó a presentar una nueva gestión, ostentando ahora un perfil resolutivo, convirtiéndose en una institución constitucional de promoción social, dotada de una serie de garantías, prerogativas, funciones y poderes instrumentales. Partiendo de estas premisas, este artículo analizará, cualitativamente, la actuación resolutiva del *Parquet* tocantinense tras la institución del Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia), el 23 de octubre de 2018, como manifestación de su gobernanza y gestión institucional.

Palabras clave: *Gestión; Gobernanza; Ministerio Público; Resolutividad; Nupia.*

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a encampar um novo perfil institucional, necessário e fundamental no processo de redemocratização do Estado brasileiro. A instituição, agora dotada de autonomia funcional, superou antigos dogmas demandistas, passando a ostentar o papel de agente *sociotransformador*, defensor da ordem jurídica, dos direitos sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*).

Diante da missão democrática outorgada pela Constituição, o Ministério Público precisou revisar o seu modelo de gestão. No lugar do modelo clássico, reativo e inerte, a instituição passou a adotar perfil de governança social, pautado na atuação proativa, preventiva e consensual. Em vez de ser um mero espectador, o Ministério Público tomou para si o papel de implementar e concretizar a democracia, cujo objetivo primordial é buscar a construção de mecanismos consensuais de composição de conflitos sociais, com a mínima dependência de soluções por delegação ao Poder Judiciário.

A partir desse novo contexto social, o Ministério Público passou a comear sua atuação finalística, primando por uma gestão eficiente, célere e resolutiva, balizada em ações coordenadas e alinhadas às metas traçadas nos planos estratégicos da instituição, encampada numa vertente maior e de repercussão nacional, através da Carta de Brasília,

firmada entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público, órgão superior do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), e as corregedorias das demais unidades do Ministério Público brasileiro.

Considerando a dimensão do desafio encampado na governança ministerial, esse trabalho tem o condão de examinar as atividades do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia), no âmbito do Ministério Público do Tocantins, enquanto instrumento de gestão para o alcance da resolutividade pretendida em seu planejamento estratégico doméstico, bem como constatar se há uma atuação concreta voltada às demandas da sociedade.

Para tanto, elegeu-se o método de pesquisa qualitativo e dedutivo, lançando o exame sobre os relatórios de atividades até então produzidos pelo núcleo desde a sua estruturação em 2020, até o final de 2022, avaliando as atividades a partir dos parâmetros de resolutividade da Recomendação de Caráter Geral n. 02, de 21 de junho de 2018, do Conselho Nacional do Ministério Público, assim como ao próprio planejamento estratégico do *Parquet* tocantinense.

O artigo inicia uma abordagem concisa dos conceitos de governança e gestão, sua origem histórica, aspectos técnicos, suas implicações no setor privado e as razões de sua adoção no setor público, tal qual a compatibilização normativa para tanto e sua repercussão sobre o Ministério Público.

Em seguida, o segundo capítulo demonstra a imprescindibilidade de transmutação do perfil ministerial, através da proposição de um perfil alternativo ao modelo litigante, onde a proatividade pautada na celeridade e efetividade na solução de conflitos, designada resolutividade, resulte na efetiva transformação social e promoção da democracia.

Nesse segmento foram elencados os atos normativos administrativos definidores da governança ministerial nacional rumo à concretização da resolutividade, da mesma maneira como repercutiram sobre o Ministério Público do Tocantins, e quais as contrapartidas empregadas para tanto, com maior destaque para a criação do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição.

O terceiro capítulo trata de examinar as atividades do Nupia desde a sua recente criação até o presente, por se tratar de um órgão especializado na difusão da autocomposição enquanto meio resolutivo. Um olhar cuidadoso das suas atividades através de relatórios, instrumento relevante para o controle de atividades compatíveis com a estratégia do órgão e que pode indicar o real compromisso da instituição com a efetividade jurisdicional e os anseios sociais.

1. Gestão e governança: conceito e características

O objetivo deste artigo não é trazer debates aprofundados acerca dos conceitos de gestão e governança, tampouco esgotar todas as particularidades a respeito do assunto. Contudo, a fim de delimitar o objeto do presente artigo, faz-se necessário familiarizá-los,

trazendo a concepção, os aspectos, aplicabilidade e as características destes institutos que, embora muito semelhantes, não são iguais.

Para Altounian, Souza e Lapa (2017) gestão implica a utilização cautelosa de meios ou instrumentos (seja recursos, pessoas ou práticas) para alcançar um fim previamente definido, enquanto a governança avalia a atuação da gestão e determina a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em consideração as necessidades das partes interessadas. Gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, sendo responsável por planejar, controlar e executar os planejamentos, gerenciar os recursos colocados a disposição da organização. Preocupa-se com a eficácia (alcançar os resultados pretendidos) e a eficiência das ações (alcançar o maior custo-benefício utilizando os recursos disponíveis).

O termo governança tem origem inglesa e remonta à década de 1930, momento em que os proprietários das instituições deixaram de administrar diretamente os seus negócios e delegaram a função de gerenciamento a terceiros, até então denominados de “agentes”. Por vezes, em decorrência da disparidade de ideias, poder e autoridade, houve conflitos de interesses entre os donos do capital e os seus respectivos administradores, uma vez que ambos tentavam otimizar seus próprios resultados, em detrimento do benefício da organização, como explicam Álvares, Giacometti e Gusso (2008).

Se, no âmbito da iniciativa privada, a concepção desse conflito é simples, na seara pública é preciso ampliar um pouco mais o espectro de observação. Isto porque infere-se, do texto constitucional, que a sociedade desempenha a figura de proprietário, uma vez que detém o poder social, além de ser a responsável pelo pagamento dos tributos necessários ao regular funcionamento do Estado, enquanto os servidores públicos, na qualidade de agentes, exercem a função delegada de administrar o erário. Ocorre que a sociedade possui uma multiplicidade de indivíduos, com as mais diversas necessidades e anseios, o que dificulta e coloca em cheque o cumprimento de uma gestão estratégica e eficaz.

Por seu turno, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2014), esclarece que governança no setor público compreende os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, visando à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. Por outro lado, a gestão parte do pressuposto de que já existe um direcionamento prévio, emanado de um órgão superior responsável pelo planejamento, e que aos agentes públicos resta apenas garantir que as ações sejam executadas da melhor forma possível, em termos de eficiência e eficácia.

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2018), governança pública pode ser compreendida como a capacidade que a Administração Pública possui de assegurar que a vontade dos cidadãos e da sociedade como um todo seja observada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais, selecionando pessoas, instituindo normas e processos adequados para executar as ações previamente planejadas, para assim alcançar os resultados almejados.

No cenário nacional, Teixeira e Gomes (2020) afirmam que a crise da dívida externa brasileira, em meados da década 1980, exigiu do poder público a adoção de medidas para o controle de suas despesas, além de outras condutas necessárias a implementar uma nova política econômica a fim de tornar o Estado mais célere e eficiente.

Esse mesmo enquadro político e econômico assentou de maneira definitiva a implementação da gestão e governança na esfera pública, o que permitiu a aplicação de diversos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas, tais como: transparência, *accountability*³, responsabilidade, participação, eficiência com recursos público, entre outros.

Após a crise fiscal, houve a criação de uma gama de leis e decretos⁴, que foram publicados de modo a sistematizar direta ou indiretamente estruturas de governança. Da mesma maneira, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 confinou o Estado a implementar medidas de gestão, controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas aptas a concretizar os preceitos constitucionais; além disso, dispôs sobre normas orçamentárias e financeiras, afastou a atuação discricionária da Administração Pública, e fortaleceu ainda mais a ideia, vez que o exercício da democracia nada mais é do que a própria essência do conceito de governança.

1.1 O Papel do Ministério Público sob a Ótica da Governança Pública

O Ministério Público, até a promulgação da Constituição Republicana de 1988, exercia precipuamente a função de órgão acusador, assumindo um papel demandista, reativo e inerte perante o Poder Judiciário. Contudo, instituída a democracia em nosso país, o *Parquet* consagrou-se como instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, “cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, sob o patrocínio do art. 127, caput, da CRFB⁵.

Apesar da legislação infraconstitucional, ainda que de maneira esparsa, ter potencializado atribuições diversas ao Ministério Público, somente com a CRFB a instituição recebeu um modelo mais abrangente que o demandista, passando a ser independente do Poder Executivo e desvinculada dos demais poderes, possuindo autonomia financeira e administrativa, sem excluir outras garantias e prerrogativas aos seus membros, o que permitiu a independência funcional em sua atuação.

Diante desse novo modelo constitucional, o Ministério Público passou a ser um agente político transformador, um órgão de promoção de defesa social e acesso à justiça capaz

³ Segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2011, p. 34), o termo designa a responsabilidade fiscal, gerencial e programática atribuída a pessoas físicas ou jurídicas imbuídas na gestão de recurso público.

⁴ A título exemplificativo: Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; Decreto n.1.171, de 22 de junho de 1994; Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000; Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei n. 14.116 de 31 de dezembro de 2020; Lei de Transparência Fiscal – Lei n. 12.741 de 08 de dezembro de 2012; Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005, e a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011), entre outros.

⁵ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 abr. 2023.

de criar políticas públicas aptas a concretizar os objetivos fundamentais previstos no art. 3º da CRFB, construindo uma comunidade livre, justa e solidária.

Bolwerk e Lira (2022) expõem que a sociedade não almejava mais uma ampliação de direitos com apresentação de novos projetos de lei, mas sim a concretização dos direitos já positivados na Constituição Federal e reafirmados nas legislações ordinárias recepcionadas. Dessa maneira, a missão institucional do Ministério Público passou a ter uma razão resolutiva, qual seja, dar concretude à democracia substantiva, ela impôs à instituição um agir profundo, dirigido à realização dos objetivos previamente definidos pela instituição. Consequentemente, as ações decorrem de um planejamento, orientadas por planos, programas ou projetos, de modo que a instituição não deve se abster de uma atuação descomprometida e aleatória de suas atribuições.

Além disto, o Ministério Público como agente da vontade política transformadora, cumpre a sua missão por meio de atuação prática e finalística, incidindo diretamente na realidade social da comunidade local, modificando-a para melhor. Essa atividade prática tem por objeto a realidade social e tem como resultado esperado a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem constitucional. Este *modus operandi* é denominado por Marcelo Pedrosa Goulart como “prática sociotransformadora”:

Por estar vinculada ao projeto democrático da Constituição e voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade do Ministério Público, como prática *sociotransformadora*, é uma atividade teleológica, que deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, e avaliada pelo seu grau de efetividade. A atividade do Ministério Público, como prática *sociotransformadora*, também é uma atividade cognoscitiva, visto que o seu adequado exercício pressupõe, por um lado, a produção de conhecimento sobre a realidade social na qual se pretende intervir (a realidade presente) e, por outro, a produção de conhecimento, que possibilite o desenvolvimento de inovações atualizadoras, ou seja, de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora. Todo esse conhecimento deve ser apropriado e aplicado pelos agentes políticos e administrativos, visto que a efetividade da atuação depende (i) da compreensão, por esses agentes, da prática *sociotransformadora* e (ii) da postura que tomam diante dos casos que lhe são postos (GOULART, 2019, p. 462).

Assim, da mesma forma que o Estado passou por mudanças necessárias a atender os anseios da sociedade, pautando planejamentos, ações e execuções nas técnicas de gestão e boa governança, o Ministério Público como instituição basilar da democracia e agente transformador, teve que se reinventar e adequar o seu perfil a uma verdadeira atuação finalística, a de concretizar os direitos e garantias individuais dos cidadãos.

Para Goulart (2017), a concretização do modelo constitucional do Ministério Público somente ocorrerá com a implementação de medidas inovadoras que observem os mecanismos de gestão e governança, voltadas principalmente para uma reestruturação do plano político, estrutural e cultura da instituição, senão:

As inovações devem dar-se nos planos político, estrutural e cultural. No plano político, a atualização institucional requer (i) o aprofundamento da democratização interna, com o alargamento da participação dos agentes políticos que atuam nos órgãos de execução de base e dos agentes administrativos nos processos de deliberação; (ii) a criação de canais institucionais que possibilitem diálogo e interação permanentes com as organizações e movimentos sociais e com a comunidade científica. No plano estrutural, (i) a reorganização espacial e

administrativa do Ministério Público; (ii) a reorganização da carreira dos agentes políticos e administrativos; (iii) a promoção de nova divisão técnica do trabalho no âmbito dos órgãos de execução; (iv) a implementação das promotorias de projetos; (v) a ressignificação dos órgãos de administração superior. No plano cultural, (i) o reconhecimento das escolas institucionais como centros autônomos de formação de quadros e de produção do conhecimento necessário à qualificação da atuação ministerial; (ii) o fomento da teoria crítica do Ministério Público (GOULART, 2017, p. 32-33).

O compromisso em atender o projeto programático da CRFB emergiu no âmago da instituição, provocando uma inquietação por parte de seus membros e integrantes, que culminou em “um movimento endógeno” (BOLWERK e LIRA, 2022, p. 5), responsável por afastar antigos dogmas, dando lugar ao novo perfil institucional de natureza resolutiva e, ao mesmo tempo, fomentou a atuação mais proativa, dinâmica, planejada e estratégica.

2. Crise do modelo ministerial demandista e o novo paradigma da resolutividade

Rodrigues (2013) apresenta que o Ministério Público resolutivo é um conceito comparativo, pois pressupõe a existência de outro perfil institucional: o Ministério Público demandista. Entretanto, os dois perfis não se anulam, mas se complementam.

Em termos práticos, quando não é possível obter a solução pleiteada a um fato concreto pela atuação resolutiva ou extrajudicial, a atuação do *parquet* será demandista ou clássica. Do mesmo modo, constatada a ineficácia da propositura de uma demanda judicial ou até mesmo uma possível morosidade no trâmite processual, a atuação resolutiva ou extrajudicial será adotada.

Ao analisar, ainda que de forma incipiente, a trajetória institucional do Ministério Público, é possível conceber a existência de um passado puramente demandista, de postura reativa e inerte, onde se aguardava que os fatos sociais se tornassem conflituosos para que, somente então, fossem submetidos a apreciação judicial. A grande maioria dos órgãos de execução atuavam de forma individualizada, aleatória, burocrática e fora dos parâmetros contemporâneos de gestão e governança. Contudo, não demoraria muito para esse modelo de gestão entrar em crise.

Isto porque, no dia a dia da prática forense foi possível observar a ineficiência deste modelo institucional, seja pelo crescimento exponencial de demandas judiciais⁶, ou pelo aparelhamento do Poder Judiciário, que conferiu uma morosidade excessiva ao deslinde dos conflitos.

A sociedade ansiava por mudanças, exigindo uma atuação mais eficaz e célere por partes das instituições democráticas, a partir daí o *Parquet* precisou ressignificar a sua forma de atuação. Era necessário adotar um modelo de gestão capaz de atender às novas

⁶ A título de informação: segundo o Conselho Nacional, somente no ano de 2021, houve um crescimento de 10,4% de novas demandas, que se traduz no montante de 27,7 milhões de novas ações em trâmite perante o Poder Judiciário. Disponível em: www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/#:~:text=Justi%C3%A7a%20em%20N%C3%Bameros%202022%3A%20Judici%C3%A1rio,processos%20em%202021%20%2D%20Portal%20CNJ&text=O%20Poder%20Judici%C3%A1rio%20concluiu%2026,solucionados%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202020. Acesso em: 29 abr. 2023.

demandas, porque agora passam a abarcar interesses de maior complexidade, como os de natureza difusa e coletiva.

Diante dessa nova conjectura social, o Ministério Público resolutivo surgiu como uma alternativa efetiva de acesso à justiça, nos moldes preconizados por Capelleti e Garth (1988) em sua “terceira onda renovatória”. O ideário de se sobrepor aos obstáculos processuais representa uma conduta essencial à concretização de direitos fundamentais, posto que a atuação autocompositiva, além de conferir legitimidade democrática à atuação ministerial, prioriza soluções menos morosas e mais alinhadas às vontades das partes envolvidas na conflituosidade social. No entanto, não se renunciou por completo o perfil demandista, a judicialização de conflitos perante o Poder Judiciário passou a ser apenas mais um dos espaços de atuação para a busca de justiça.

Esta nova feição cultural empregada à atividade ministerial é potencializada com a promulgação da CRFB, quando o Ministério Público teve seu leque de atribuições ampliado, deixando de exercer apenas titularidade da ação penal, passando a ser um agente sociotransformador, dirigido pela necessidade de agir proativamente, preventiva e consensualmente. A instituição passou a priorizar a utilização de mecanismos e instrumentos extrajudiciais resolutivos que permitem aos seus membros adotar posturas alternativas ao arquétipo demandista, utilizando, para tanto, técnicas autocompositivas e negociais.

Em atendimento a esses novos propósitos de governança autocompositiva, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no exercício das atribuições que lhe são outorgadas pelo art. 130-A, § 2º, inciso I, da CFRB, ampliou e consolidou a atuação extrajudicial do Ministério Público, no que se refere à pacificação dos conflitos e melhoria da efetividade, por meio da Resolução nº 118/2014⁷, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público, confeccionada em virtude da necessidade de estimular e aprimorar as práticas resolutivas já adotadas.

A respectiva resolução tem o objetivo de fomentar a criação de programas de mediação e negociação que tenham como finalidade a prevenção ou fazer cessar o ilícito, através de uma atuação isenta e imparcial na esfera extrajudicial. Na mesma oportunidade, a normativa recomendou expressamente a implementação, nos diversos ramos do Ministério Público, dos chamados Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, reconhecendo que a negociação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, prevenção e resolução de litígios (RUFATO, 2019, p.70).

2.1 O exercício da gestão e governança pelo Ministério Público do Estado do Tocantins

Atento à mudança de paradigmas e às transformações sociais emergentes, o Ministério Público confeccionou um acordo apto a promover a modernização da instituição em toda a

⁷ BRASIL. Ministério Público do Estado do Tocantins. Resolução 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf. Acesso em: 29 abr. 2023.

sua integralidade. O acordo tem o objetivo de buscar resultados otimizados de suas ações, assentado uma nova forma de gestão pública, baseada na execução de planejamentos estratégicos, com enfoque em uma atuação proativa, efetiva e célere.

O referido acordo trata-se da Carta de Brasília, documento firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público dos Estados e da União. O pacto, aprovado em 22 de setembro de 2016, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, traçou um planejamento estratégico com o objetivo de concretizar o compromisso institucional de gestão e governança voltadas à busca de resultados efetivos de transformação social, estabeleceu diretrizes estruturantes de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais (TAVARES e PEREIRA, 2019).

A nevrurgia da Carta de Brasília decorre da necessidade de revisitar a atuação jurisdicional do *Parquet*, de fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público, alinhada à atuação finalística de seus membros com os objetivos delineados no planejamento estratégico, preocupando-se, concomitantemente, em fortalecer a legitimação social da instituição:

A preocupação com as boas práticas e o fomento de iniciativas aptas à melhoria qualitativa do serviço, à potencialização de atuação socialmente relevante e ao aperfeiçoamento do funcionamento institucional refletido na Carta de Brasília não tem apenas como alvo os órgãos de controle. Volta-se igualmente ao trabalho realizado pelas Administrações Superiores para o alcance da atuação resolutiva, especialmente na eleição de prioridades e diretrizes para a gestão de projetos e planejamento estratégico e posterior interlocução dos projetos e planejamento com seus órgãos de execução, visando à otimização nos resultados da atividade finalística (MELO, 2019, p. 151).

Para alcançar o desiderato de uma nova gestão pautada na resolutividade, o acordo traz uma gama de orientações, estabelecendo diretrizes estruturantes, diretrizes voltadas para atuação dos membros quanto aos órgãos correccionais. Além de conceber um conjunto de mecanismos destinados à implementação de uma estratégia institucional, ancorados nos princípios da celeridade e eficiência (concepção do planejamento estratégico), a carta reforça outros mecanismos de gestão voltados à resolutividade. Ao longo do referido documento, é possível inferir a adoção de um modelo de governança pública pautado no controle, monitoramento e avaliação de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Ministério Público por meio de suas atribuições constitucionais.

Diretrizes estruturantes

[...]

c) Estabelecimento de planos, programas e projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais; d) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade; e) Criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos; f) Distribuição

e redistribuição das atribuições, de modo a potencializar e a tornar mais efetivas as atividades extrajurisdicionais do Ministério Público; g) Redimensionamento e redistribuição dos recursos materiais e humanos, de acordo com as prioridades elencadas no Planejamento Estratégico e nos Planos de Atuação;

h) Reavaliação dos critérios de substituição automática ou nos casos de afastamentos de longa duração, com vistas a garantir a continuidade eficiente da atuação institucional (BRASIL, 2017, p. 8).

Esse novo ideário resolutivo, contudo, não se limitou apenas ao âmbito do Ministério Público. A tendência pela valorização de uma Administração Pública consensual (ou dialógica) galgou outros níveis até então impensáveis, não se limitando à esfera do Poder Judiciário.

Seguindo essa mesma vertente, o novo Código de Processo Civil (Lei Federal n. 13.105, de 16 de março de 2015) trouxe alterações procedimentais com intuito de fomentar a resolução consensual de conflitos. No procedimento comum do processo de conhecimento, a audiência de mediação e conciliação é designada logo após o recebimento da exordial⁸, devendo o autor indicar na petição inicial, expressamente, o seu interesse em participar da referida audiência.

O mesmo diploma processual dedicou um capítulo inteiro aos mediadores e conciliadores⁹, classificando-os como auxiliares de justiça, exigindo-se, ainda, que a função seja exercida por profissionais capacitados para tanto. Da mesma forma, estabelece que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (art. 3, § 3º, do Código de Processo Civil).

Os avanços legislativos não pararam por aí. Em 26 de junho de 2015 foi publicada a Lei Federal n. 13.140¹⁰, que dispõe acerca da autocomposição entre particulares no âmbito da administração pública, consagrando a conciliação e a mediação, além de outros mecanismos resolutivos, como meios prévios e necessários ao deslinde de litígios.

A tendência de se consolidar a aplicação de mecanismos consensuais e negociais também ganhou espaço na legislação penal. Nesse cenário, foi sancionado em 24 de dezembro de 2019 o Pacote Anticrime - nome dado à Lei Federal n. 13.964¹¹, que trouxe um conjunto de alterações no Código Penal, Código de Processo Penal e na Lei de Execuções Penais.

A alteração legislativa ratificou a expansão da justiça penal consensual, a partir da criação do novo instituto denominado Acordo de Não Persecução Penal (ANPP),

⁸ Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

⁹ Seção V. Dos Conciliadores e Mediadores. Do art. 165 ao 175, do Código de Processo Civil.

¹⁰ Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm. Acesso em: 29 abr. 2023.

¹¹ Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm. Acessado em: 29 abr. 2023.

introduzido no art. 28-A, do Código de Processo Penal, uma medida despenalizadora que pode ser utilizada pelo Ministério Público, mediante condições previamente ajustadas¹².

Esse modelo de acordo, contudo, não é novidade no ordenamento jurídico pátrio, embora traga delineamentos mais aprimorados e pertinentes aos novos contornos sociais. Os primeiros institutos despenalizados foram a Transação Penal, prevista na Lei nº 9.099/1995¹³, e o Acordo de Colaboração Premiada, estampado no art. 4, § 4º, da Lei n. 12.850/2013¹⁴.

Seguindo essa mesma vertente, o Ministério Público do Estado do Tocantins, através da Resolução n. 6, de 5 de agosto de 2020, do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ), elaborou o Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) para nortear as ações da instituição pelo período de 2020 a 2029, ratificando não só o compromisso com a Carta de Brasília, mas consolidando em sua governança o estabelecimento da resolutividade como vetor da sua visão de futuro, delimitando a gestão de estratégias voltadas para a consecução de “uma instituição acessível, resolutiva, guardiã dos valores da justiça social”, conforme expresso no art. 5º, parágrafo único, do ato normativo em apreço.

Antes mesmo da elaboração do planejamento estratégico do MPTO para os anos de 2020/2029, a instituição cuidou em dar os primeiros passos rumo à ratificação do compromisso com a resolutividade por meio da autocomposição, já que a edição do Ato n. 106, de 23 de outubro de 2018, da Procuradoria-Geral de Justiça, instituiu o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia).

O referido ato trouxe de forma basilar as atribuições do núcleo, voltando-se, em um primeiro momento, apenas à criação no plano formal. Posteriormente, a Resolução n. 3, de 2 de junho de 2020, do CPJ, passou a dispor sobre a Política de Intervenção Efetiva em Conflitos no âmbito do MPTO, delineando de maneira mais específica a estrutura e o funcionamento do Nupia.

O objetivo da Resolução é assegurar a promoção da justiça, por meio de práticas efetivas para a resolução de conflitos, notadamente por meio de métodos autocompositivos, assim compreendidos por Almeida e Oliveira (2015, p. 84) como “solução amistosa de conflitos em que os próprios titulares dos direitos ou interesses compõem-se diretamente ou com a intermediação de terceiros, antes ou mesmo durante a judicialização de contendas”,

12 Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 (quatro) anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente. Disponível em: Del3689Compilado (planalto.gov.br). Acesso em: 29 abr. 2023.

13 Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. Acesso em: 29 abr. 2023.

14 Art. 4º. O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: (...) § 4º Nas mesmas hipóteses do caput deste artigo, o Ministério Público poderá deixar de oferecer denúncia se a proposta de acordo de colaboração referir-se a infração de cuja existência não tenha prévio conhecimento e o colaborador: I - não for o líder da organização criminosa; II - for o primeiro a prestar efetiva colaboração nos termos deste artigo. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 29 abr. 2023.

derivando técnicas específicas como a negociação, a mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais.

Além da difusão de técnicas autocompositivas aos órgãos de execução, cabe ao Nupia outras finalidades previstas no art. 10 da Resolução n. 3/2020/CPJ, destacando-se aquelas correlatas à proposição de diretrizes que melhor atendam ao planejamento estratégico, auxílio às promotorias de justiça em demandas de repercussão social, a promoção de capacitação institucional de membros e servidores, além de auxiliar externamente a sociedade civil.

3. O exame da resolutividade ministerial tocantinense após a instituição do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia)

Expostas as premissas que apontam para a adoção de uma governança do MPTO comprometida com a resolutividade, reafirmada em instrumentos de gestão desenvolvidos para tanto, passa-se ao momento de inferir a realidade sensível, averiguar materialmente se foram implementadas ações pelo Nupia capazes de corresponder à estratégia de visão definida no planejamento estratégico da instituição.

Para se chegar ao objeto pretendido, utilizou-se uma pesquisa qualitativa, caracterizada pela observação e interpretação de determinados fenômenos sem correlação necessária à contabilidade, procurando assim dar um significado ao contexto observado (MICHEL, 2015), lançando mão de registros documentais, para melhor descrever como as atividades do Nupia têm impactado o compromisso com a atuação resolutiva esperado no Ministério Público tocantinense.

Como forma de avaliar o cumprimento do Planejamento Estratégico Institucional, mormente quanto à efetividade das ações resolutivas executadas, analisaram-se os relatórios semestrais de atividades desenvolvidas pelo Nupia, ao total de três, os quais foram apresentados em cumprimento ao disposto no art. 14, da Resolução n. 003/2020/CPJ¹⁵, o que já realça o dever de controle das atividades enquanto mecanismo de governança.

O primeiro relatório semestral de atividades, referente ao 2^a semestre de 2021¹⁶, apresentou diversas proposições, notadamente voltadas para a estruturação do Nupia que, naquela época, estava iniciando as suas atividades, além da apresentação de outros projetos referentes à atuação finalística do núcleo.

Com relação a sua organização, observam-se no relatório moções dirigidas ao Colégio de Procuradores de Justiça, por meio de sessão ordinária, referentes à disponibilidade de mais servidores e estagiários para compor o Nupia, e à necessidade de criação de identidade visual da sala destinada à sua instalação física.

15 Art. 14. O Coordenador do Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição, a cada 6 (seis) meses, deverá enviar relatório com dados estatísticos, conclusões, observações e sugestões ao Colégio de Procuradores de Justiça, à Procuradoria-Geral de Justiça e à Corregedoria Geral do Ministério Público. Parágrafo único. O Coordenador do Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição poderá expedir atos relativos à organização funcional do órgão.

16 Disponível em: intranet.mpto.mp.br/pages/nupia. Acesso em: 29 abr. 2023.

Com relação a sua organização, observam-se no relatório moções dirigidas ao Colégio de Procuradores de Justiça, por meio de sessão ordinária, referentes à disponibilidade de mais servidores e estagiários para compor o Nupia, e à necessidade de criação de identidade visual da sala destinada à sua instalação física.

Embora o primeiro relatório semestral referente ao ano de 2021 tenha se mostrado tímido, o primeiro semestre de 2022 já se mostrou bem mais expressivo, período esse que contempla o segundo relatório de atividades.

Dentre as atividades realizadas no período em questão, destaca-se a atuação realizada pela equipe técnica do Nupia em junho e julho de 2022, consistente no suporte operacional prestado à 2ª Promotoria de Justiça de Araguaína¹⁷ nos Acordos de Não Persecução Penal (ANPP), em atendimento à solicitação encaminhada sob *e-doc* n. 07010460158202289. O núcleo realizou a análise e promoveu diligência em 75 inquéritos policiais de fatos delitivos em que os investigados preenchiam os requisitos legais para concessão do acordo.

Em relação à resolução de conflitos sociais, o Nupia também atuou no movimento grevista deflagrado em Santa Maria do Tocantins/TO. O pedido de colaboração foi formulado pela 2ª Promotoria de Justiça de Pedro Afonso¹⁸. A atividade teve o escopo de solucionar o impasse em discussão no procedimento extrajudicial consistente na Notícia de Fato n. 2022.0002441¹⁹, envolvendo a Prefeitura de Santa Maria do Tocantins e os professores da rede municipal, que desencadeou o movimento grevista com objetivo de reivindicar o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, previsto na Lei Federal n. 11.738, de 16 de julho de 2008.

À época dos fatos, duas demandas judiciais encontravam-se em trâmite no Judiciário: uma delas manejada pela municipalidade questionando a legalidade da greve e outra que havia sido proposta pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins (Sintet), visando restabelecer a jornada de trabalho de 10h semanais.

Com o intuito de pôr fim ao impasse de maneira célere, foi realizada, no dia 18 de maio de 2022, uma reunião com a coordenação do Nupia, com a Promotora de Justiça representante da 2ª Promotoria de Justiça de Pedro Afonso, além dos representantes da entidade de classe e do Município. A convenção foi realizada na sede da Procuradoria-Geral de Justiça, onde foi entabulado um acordo que pôs fim à greve e às duas demandas judiciais, o que garantiu o retorno imediato das aulas.

A respectiva atuação deflagrou outras intervenções da mesma natureza. Com o intuito de resolver esse mesmo imbróglio nos municípios de Aurora, Chapada da

¹⁷ A respectiva Promotoria de Justiça possui atribuições perante a 2ª Vara Criminal de Araguaína, exceto na execução penal e na prevenção e repressão ao tráfico de drogas. Disponível em: mpto.mp.br/portal/servicos/procuradorias-e-promotorias/?keyword=Aragua%C3%Adna&entrance-attorney=&entrance=&county=&city=&environmental-prosecution=&tab=all. Acesso em: 29 abr. 2023.

¹⁸ A respectiva Promotoria de Justiça possui atribuições cíveis. Disponível em: mpto.mp.br/portal/servicos/procuradorias-e-promotorias/?keyword=Pedro+Afonso&entrance-attorney=&entrance=&county=&city=&environmental-prosecution=&tab=all. Acesso em: 29 abr. 2023.

¹⁹ O Ministério Público do Tocantins dispõe de sítio eletrônico (Portal do Cidadão) que permite a pesquisa e consulta processual de procedimentos em trâmite interno. Disponível em: mpto.mp.br/cidadao. Acesso em: 29 abr. 2023.

Natividade, Pium e Taguatinga, o Sintet solicitou a intervenção do Nupia-MPTO (*e-doc* n. 07010480167202296 e *e-doc* n. 07010480163202216). Contudo, em observância do princípio do Promotor Natural e do art. 9º da Resolução n. 03/2020/CPJ²⁰, as respectivas demandas foram remetidas aos órgãos de execução com atribuição no feito e, ao ensejo, o Nupia colocou-se à disposição para eventual intervenção, ou atuação em conjunto.

No que se refere à atualização e profissionalização dos membros e servidores, a coordenação do Nupia elaborou, a convite da diretora-geral do CESA-ESMPTO (*e-doc* n. 07010476865202297), o programa de formação “Autocomposição e Resolutividade: Atuação Negocial pelo Ministério Público”, o qual acredita-se já ter sido oferecido no último Curso de Preparação para Ingresso na Carreira do Ministério Público do Estado do Tocantins, atualmente disciplinado pela Resolução n. 001, de 7 de fevereiro de 2018, do Conselho Superior do Ministério Público²¹.

Na mesma vertente, o Nupia desenvolveu o projeto pedagógico “Acordos de não Persecução Penal e Cível: Assimilar e Empreender a Justiça Restaurativa no Âmbito Ministerial”. O objetivo do projeto foi capacitar membros e servidores para a execução de negócios processuais nas searas cível e criminal, aprimorando os conceitos dos métodos de autocomposição. O curso foi ministrado em parceria com a Escola Superior do Ministério Público (ESMP), nos meses de março, abril e maio de 2022, sob o modelo de trilhas de aprendizagem.

A equipe técnica do Nupia-MPTO participou de diversos eventos com enfoque na abordagem autocompositiva, tais como o evento “O papel do Ministério Público autocompositivo e restaurativo”²² promovido pelo do Ministério Público do Estado do Piauí, por meio de seu Núcleo de Práticas Autocompositivas e Restaurativas.

O núcleo também marcou presença no “VI Seminário Nacional de incentivo à Autocomposição no Ministério Público” e no “2º Encontro do Projeto Rede Autocompositiva do Ministério Público”²³, realizados nos dias 29 e 30 de junho de 2022, em Brasília/DF. Os eventos foram promovidos pelo CNMP, por meio de sua Unidade Nacional de Capacitação e propiciaram o contato com as experiências de outros núcleos de autocomposição pelos Ministérios Públicos de todo o país.

Findo o primeiro semestre de 2022, percebe-se que os meses que se seguiram trouxeram dados ainda mais positivos. O terceiro relatório tem como marco os meses de agosto e setembro de 2022, ocasião em que se desenvolveu o curso “Teorias dos Jogos e sua Aplicação nos Acordos de não Persecução Penal”. O projeto pedagógico foi desenvolvido

20 Art. 9º. O Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição atuará: I - se houver pedido de auxílio formulado expressamente pelo Procurador ou Promotor natural; II - mediante prévia e expressa anuência do membro do Ministério Público com atribuição para a respectiva demanda, nos casos onde houver requerimento da parte ou se a iniciativa da atuação tiver origem no âmbito do Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição. Parágrafo único. O Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição também atuará a partir da provocação dos órgãos administrativos do Ministério Público ou de solicitação do público externo, hipóteses nas quais a Coordenação do Núcleo deverá identificar o órgão de execução do Ministério Público com atribuição para officiar e dele obter o consentimento necessário (grifo nosso).

21 Disponível em: mpto.mp.br/conselho-superior/2013/04/08/resolucoes-csmp. Acesso em: 29 abr. 2023.

22 Disponível em: www.mppi.mp.br/internet/2022/05/mppi-promove-seminario-virtual-sobre-o-papel-do-ministerio-publico-no-desenvolvimento-de-praticas-autocompositivas-e-de-justica-restaurativa/. Acesso em: 29 abr. 2023.

23 Disponível em: www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15317-inscricoes-abertas-para-eventos-do-cnmp-que-abordarao-formas-de-autocomposicao-no-ministerio-publico. Acesso em: 29 abr. 2023.

pelo Nupia, em parceria com a ESMP, e teve como objetivo proporcionar a qualificação dos servidores e membros quanto às formas de negociação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), a partir da teoria dos jogos.

Seguindo a mesma perceptiva negocial, um Promotor de Justiça e integrante do núcleo apresentou ao Nupia sugestão de implementação de Oficinas de Persecução Penal Negociada, com o escopo de possibilitar a capacitação dos servidores no que toca à execução de acordo de não persecução penal. A proposta foi remetida ao Procurador-Geral de Justiça para deliberação, que deferiu o projeto em sua integralidade²⁴.

O núcleo promoveu a atuação conjunta com a 23ª Promotoria de Justiça da Capital²⁵, na Ação Civil Pública n. 003499541-2021.8.27.2729. O respectivo órgão de execução formalizou o pedido de assistência via *e-doc* n. 07010487741202237. A ação civil pública foi proposta pela Promotoria de Justiça em face do Estado do Tocantins e do Município de Palmas, tendo como escopo a regularização e a urbanização da Quadra ARSO 103 (antiga Quadra 1007 Sul), posto que os residentes da área sofrem, há bastante tempo, com a ausência de estrutura básica (pavimentação asfáltica, implantação de rede coletora de esgoto, energia, etc).

A primeira reunião foi realizada em novembro de 2022 e contou com os representantes da Procuradoria do Estado, da Procuradoria do Município e da 23ª Promotoria de Justiça da Capital. Na oportunidade, a coordenadoria do Nupia enfatizou a importância de se buscar uma solução negociada, de modo a contemplar os interesses da população de residentes daquela Quadra, atualmente composta por mais de 2 mil pessoas.

Dando continuidade às negociações, restou consignado, ainda, que a matéria relativa à questão fundiária está sendo acompanhada pelo Núcleo de Regularização Fundiária do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, quanto ao interesse individual dos proprietários dos imóveis, enquanto a demanda ajuizada pelo *Parquet* está voltada ao interesse coletivo, notadamente no que se refere à infraestrutura básica daquele local. Diante da iminência do recesso forense, ficou ajustado para acontecer no início do ano de 2023 uma nova reunião, dando seguimento às tratativas de eventual acordo entre as partes.

Em novembro de 2022, a 30ª Promotoria de Justiça da Capital²⁶ formalizou um requerimento de intervenção do núcleo (via *e-doc* n. 07010521625202254). O pedido teve como objeto a busca da solução do impasse posto em discussão no Inquérito Civil Público n. 2020.0007546, instaurado no âmbito daquela unidade ministerial. O procedimento

²⁴ Seguindo a mesma perceptiva negocial, um Promotor de Justiça e integrante do núcleo apresentou ao Nupia sugestão de implementação de Oficinas de Persecução Penal Negociada, com o escopo de possibilitar a capacitação dos servidores no que toca à execução de acordo de não persecução penal. A proposta foi remetida ao Procurador-Geral de Justiça para deliberação, que deferiu o projeto em sua integralidade¹.

²⁵ A respectiva promotoria atua na Defesa da Ordem Econômica e Tributária; Defesa da Ordem Urbanística e da Habitação; Conflitos Coletivos Por Posse de Área Urbana; e Defesa do Patrimônio Histórico e Cultural. Disponível em: mpto.mp.br/portal/servicos/procuradorias-e-promotorias/?keyword=Palmas&entrance=attorney=&entrance=&county=&city=&environmental-prosecution=&tab=all&page=5. Acesso em: 29 abr. 2023.

²⁶ A respectiva Promotoria de Justiça atua nas demandas relativas as Fundações; Acidentes de Trabalho; Terceiro Setor; Perante A Diretoria do Foro; Perante A Vara de Precatórias Cíveis e Criminais, Falências e Recuperações Judiciais, Nos Crimes Falimentares, Exceto Nas Cartas Precatórias de Natureza Cível. Disponível em: mpto.mp.br/portal/servicos/procuradorias-e-promotorias/?keyword=Palmas&entrance=attorney=&entrance=&county=&city=&environmental-prosecution=&tab=all&page=6. Acesso em: 29 abr. 2023.

extrajudicial investiga a ocorrência de possíveis danos à ordem urbanística decorrentes da implantação de um loteamento.

Na busca de composição consensual, a coordenadoria do Nupia reuniu-se com os representantes da empresa demandada, da Procuradoria do Município e da 30ª Promotoria de Justiça da Capital, oportunidade em que debateu os aspectos de legalidade do referido empreendimento, mormente porque a área em questão não poderia ter sido objeto de parcelamento do solo. Por fim, restou consignado um prazo para que fossem apresentados novos relatórios, documentos e pareceres técnicos sobre o imóvel objeto da lide, estipulando o retorno das negociações para o início de 2023.

Dando seguimento às tratativas, realizadas junto aos representantes do Sintet, o Nupia realizou encontro com os professores dos municípios de Pium, Taguatinga e Santa Maria do Tocantins. O objetivo da reunião foi averiguar o regular cumprimento dos acordos, por parte dos gestores, bem como traçar estratégias para solucionar os conflitos que ainda persistiam, restando consignadas as seguintes observações:

No encontro com os profissionais da educação de Santa Maria do Tocantins, observou-se que já foram atendidos 60% (sessenta por cento) dos pontos estabelecidos no acordo firmado entre a entidade de classe e o alcaide municipal, no primeiro semestre de 2021, permanecendo ainda um conflito em relação ao calendário de reposição de aulas perdidas durante a greve promovida pela categoria e a demora na análise do Plano de Cargos, Carreiras e Salário. Em Pium/TO, os problemas relatados pela classe incluem redução de carga horária e achatamento da carreira, nas situações em que profissionais de nível superior passaram a receber como nível médio. Na ocasião, os profissionais solicitaram ainda a colaboração do NUPIA-MPTO para intermediar negociações com a gestão municipal para realização de concurso público e a concessão de 40 horas semanais aos profissionais (TOCANTINS, 2022 p. 9-10).

A equipe técnica do núcleo participou de diversos eventos com enfoque na abordagem autocompositiva, como: 3º Encontro do Projeto Rede Autocompositiva, realizado em 31 de agosto de 2022 pelo CNMP; 1º Seminário Internacional de Incentivo à Autocomposição, promovido pelo Ministério Público do Trabalho no mês de novembro de 2022; Semana da Justiça Restaurativa - Cultura de Paz e do Diálogo nas Escolas, projeto desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Paraná, por meio do seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia), realizado no dia 23 de novembro de 2022; 4ª Congresso Nacional de Direito Consensual no âmbito do Ministério Público, evento promovido pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, no dia 7 de dezembro de 2022 e, por fim, o Nupia-MPTO marcou presença no 5º Encontro do Projeto Rede Autocompositiva, executado no dia 16 de dezembro de 2022 pelo CNMP.

3.1 A consolidação do perfil resolutivo no Ministério Público tocantinense

Após a verificação das atividades desenvolvidas pelo Nupia, reúnem-se circunstâncias capazes de aferir a seguinte conjectura: o Ministério Público tocantinense caminha a longo prazo para a consolidação de um perfil resolutivo, pautado em uma gestão estratégica e eficaz rumo à concretização do seu papel constitucional de agente sociotransformador.

Com ensejo de avaliar a atuação resolutiva do Ministério Público tocantinense, este trabalho adotou com parâmetro as orientações dispostas na Recomendação de Caráter Geral n. 02, de 21 de junho de 2018, do CNMP, a qual estabelece, de forma inovadora, uma gama de critérios para a avaliação da resolutividade e da qualidade de atuação desempenhada pelos órgãos de execução, bem como pelos seus membros, tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial. Não se excluíram da análise, contudo, os preceitos normativos da própria instituição.

Considerando os relatórios de atividades apresentados pelo Nupia, os quais foram objeto de estudo no tópico anterior, adotando como recorte temporal o período de 2021 a 2022, a avaliação desses documentos pauta-se pelo critério qualitativo, por entender ser mais pertinente ao objeto do trabalho.

Conforme restou consignado ao longo do ensaio, a instituição assumiu o compromisso com a resolutividade por meio da autocomposição ainda no ano de 2018, com a edição do Ato n. 106, de 23 de outubro de 2018, momento em que foi instituído o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia). Os preceitos da nova gestão foram observados posteriormente, quando da elaboração do planejamento estratégico do *Parquet* tocantinense, para os anos de 2020 a 2029.

Segundo infere-se dos relatórios de atividades, o Nupia começou a operar, de fato, no ano de 2021, embora tenha se constituído formalmente no ano de 2018. As atividades desenvolvidas neste primeiro ano de atuação foram tímidas, voltadas em sua maioria, à criação e estruturação do núcleo, notadamente quanto à disponibilidade de servidores, bem como à imediata instalação física do seu próprio gabinete.

O ano de 2022, por outro lado, estampou de forma satisfatória aquilo que foi concebido pela instituição. Uma gestão pautada na autocomposição e na resolutividade.

Uma das diretrizes de avaliação qualitativa da resolutividade apontada pela Resolução n. 02/2018, do CNMP, em seu art. 1º, X, é a de “utilizar meios de negociação que permitam a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade”. Por seu turno, a Resolução CPJ n. 03/2020 estabelece a necessidade de “fomentar o protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes e que promovam a justiça de modo célere e efetivo” (art. 10, inciso VI).

Nessa seara, é possível verificar que o Nupia prioriza, sempre quando cabível, a participação da comunidade nas demandas de relevante valor social, como foi na atuação que pôs fim à greve deflagrada pelos professores municipais em Santa Maria do Tocantins/TO. Na oportunidade, o núcleo intermediou acordo com os representantes do Sintet, gestores do Município e da 2ª Promotoria de Justiça de Pedro Afonso, colocando fim à greve e às duas demandas judiciais que estavam em trâmite.

A solução do conflito, por meio da via consensual, garantiu benefícios importantes à comunidade local, notadamente pelo retorno imediato das aulas presenciais, que já foram prejudicadas ao longo de mais de 2 (dois) anos, em razão da suspensão das aulas presenciais em virtude da pandemia da Covid-19. Nesse sentido, o *Parquet* intermediou

as tratativas para que a municipalidade cumprisse a determinação legal, mormente quanto ao piso salarial dos professores da rede municipal de ensino.

Essa atuação deflagrou outras demandas de natureza semelhante. Na oportunidade, o Nupia participou de reuniões com os representantes sindicais do Sintet e com os professores dos municípios de Pium, Taguatinga e Santa Maria do Tocantins, com o objetivo de avaliar o cumprimento dos acordos celebrados com os gestores, além de traçar um planejamento com relação às demandas que ainda permanecem.

Como se vê, o Nupia pauta as suas ações em uma gestão eficaz e tempestiva, apta a evitar a manutenção de irregularidades, além de adotar recursos que possibilitem o acompanhamento assíduo de procedimentos com repercussão relevante ao interesse social.

Da mesma forma, o art. 3º da Recomendação n. 02/2018, do CNMP, estabelece, para fins de avaliação e fiscalização, que a gestão de recursos humanos, tecnológicos e materiais, deve fomentar o desenvolvimento e capacitação contínua de seus servidores. A premissa também é observada pela normativa institucional:

Art. 19. As capacitações em métodos autocompositivos para membros e servidores do Ministério Público do Estado do Tocantins serão promovidas pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, com apoio do Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição, de outras escolas credenciadas junto ao Poder Judiciário ou ao Ministério Público, seguindo as orientações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), da Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM), da Escola Nacional de Prevenção e Solução de Conflitos (ENAPRES) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

§ 1º. O conteúdo do material didático e de divulgação, bem como dos demais recursos audiovisuais referentes aos cursos, serão supervisionados pelo Núcleo de Apoio Permanente à Autocomposição. § 2º. Deverá ser viabilizado, pelas respectivas chefias, o percurso formativo completo para o servidor, desde que tenha pertinência com a área de atuação em que está inserido (TOCANTINS, 2020a, p. 10).

Em estrita observância a esse novo modelo de governança, balizado na capacitação e aprimoramento contínuo de seus integrantes, o Nupia apresentou projetos pedagógicos, todos voltados à vertente resolutiva. A exemplo, pode-se mencionar o programa de formação em “Autocomposição e Resolutividade: Atuação Negocial pelo Ministério Público”, o qual tem o escopo de abordar a temática desde o início da formação dos novos membros. O objetivo é orientar a atuação funcional voltada à autocomposição desde a sua origem, utilizando, para tanto, os mecanismos de resolução consensual de conflitos, ao mesmo tempo que difunde uma nova cultura institucional pautada na autocomposição.

Não obstante ser possível discorrer, em muitas outras linhas, sobre os aspectos positivos que o Nupia trouxe e vem trazendo ao *Parquet* tocantinense desde a sua concepção, entende-se que o trabalho se tornaria extenso, portanto impróprio à presente plataforma científica. Pode-se afirmar, entretanto, que as atividades realizadas pelo Nupia se apresentam devidamente alinhadas ao Planejamento Estratégico da Instituição e aos preceitos contemporâneos de governança pública, pois segue aprimorando um novo modelo de gestão e governança, pautado na atuação resolutiva, consensual, célere e eficaz. Além

de possibilitar uma capacitação contínua de seus membros e servidores, o que fortalece sobremaneira a figura e o poder social da instituição.

Considerações finais

A assimilação dos aspectos concernentes à governança e à gestão no setor público é indispensável para o alcance racional dos interesses sociais, isto é, não basta um projeto de sociedade emanado da Constituição e ratificado em leis. É preciso mais, porquanto a realidade apresenta contingências diversas que o campo legislativo não é capaz de alcançar, logo os órgãos estatais devem trazer para si meios de avaliação de suas demandas, traçar objetivos e políticas internas (governança), as quais complementadas em processos de trabalho, executam e estabelecem padrões rígidos de controle ao ideário governamental (gestão).

A partir dessa vertente propedêutica, o novo modelo institucional que o Ministério Público passou a ostentar com a promulgação da Constituição Cidadã resulta das mudanças necessárias para a satisfação dos anseios sociais, exigindo o planejamento de suas ações e com base nas técnicas de gestão e boa governança. O Ministério Público, como instituição basilar da democracia e agente transformador, teve que se reinventar e adequar o seu perfil a uma verdadeira atuação finalística, a de concretizar os direitos e garantias individuais dos cidadãos.

Conforme restou pontuado ao longo do trabalho, após as novas conjecturas sociais e políticas que a democracia trouxe à tona, a sociedade ansiava por mudanças e exigia uma atuação mais célere e eficaz por parte das instituições democráticas. Nesse momento, o Ministério Público precisou reavaliar a sua forma de atuação, passando a priorizar um modelo de gestão resolutiva e consensual.

Os novos propósitos de governança resolutiva impulsionaram a edição de diversos preceitos normativos no âmbito do Ministério Público. Nessa seara, o CNMP disciplinou, por meio da Resolução nº 118/2014, a atuação resolutiva judicial e extrajudicial do *Parquet*, elegendo a autocomposição como o cerne dessa resolutividade, de maneira a promover a atuação proativa e preventiva por parte de seus membros. A partir daí surgiram inúmeras resoluções, atos, leis e resoluções com enfoque na atuação resolutiva e autocompositiva.

Verificou-se que esse novo ideário resolutivo não se limitou apenas a uma instituição, passando a ganhar espaço no meio legislativo. O modelo resolutivo esboçado sobre autocomposição está presente em diversos diplomas pátrios, contexto que influiu sobre a proposição da Carta de Brasília, enquanto iniciativa de governança do CNMP e sua difusão nos demais braços do Ministério Público, sendo abarcada pelo MPTO através da Resolução n. 6/2020/CPJ, compondo a visão de futuro e estratégia institucional.

A criação do Nupia pelo MPTO pode ser interpretado como ato de gestão voltado à consecução de sua estratégia resolutiva e consensual, isto é, o exame dos relatórios de atividade do referido núcleo, referente ao período de 2021 a 2022, usando como parâmetro de avaliação as orientações dispostas na Recomendação de Caráter Geral n. 002/2018,

do CNMP, além das normas internas da própria instituição, aponta a execução de ações condizentes com a difusão da resolutividade, seja na intermediação direta de conflitos, seja no desenvolvimento de atividades de aperfeiçoamento funcional.

Na oportunidade, concluiu-se que as atividades realizadas pelo Nupia se apresentaram devidamente alinhadas ao Planejamento Estratégico da Instituição e aos preceitos contemporâneos de governança pública, entretanto a sua margem de atuação está limitada às demandas domésticas, ou seja, aquelas provenientes de provocação dos seus próprios órgãos, não sendo, ao momento, capaz de atender as eventuais reivindicações externas e diretas da sociedade civil, limitação operacional correlacionada à incipiência do órgão, razão pela qual requer maior atenção dos seus gestores para melhor aparelhamento do seu potencial resolutivo, fortalecendo sobremaneira a figura e o poder social da instituição.

Referências

- ABREU, Alzira Alves de. **O que é Ministério Público?** Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- ALMEIDA, Gregório Assagra; OLIVEIRA, Igor Lima Goettenauer de. **Mecanismos autocompositivos no sistema de justiça.** Brasília, DF: CNMP, 2015.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática.** Belo Horizonte, MG: Fórum, 2017.
- ÁLVARES, Eslimar; GIACOMETTI, Celso; GUSSO, Eduardo. **Governança corporativa: um modelo brasileiro.** Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2008.
- BOLWERK, Aloísio Alencar; LIRA, Vera Nilva Alvares Rocha. **A proatividade e resolutividade do Ministério Público como sustento da legitimação social e proteção dos direitos humanos.** Revista do departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí, Unijuí, RS: Unijuí, 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL, **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.** 2 ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a.
- BRASIL. **Resolução 118, 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, 2014b.
- BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Carta de Brasília**. Dispõe sobre o acordo firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das Unidades do Ministério Público. Brasília, DF: Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

BRASIL. **Resolução de Caráter Geral 2, de 20 de novembro de 2018, do Conselho Superior do Ministério Público**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília, DF: Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019.

CAMBI, Eduardo; VASCONCELOS, A. João Paulo. **Desjudicialização de políticas públicas e o Novo Código de Processo Civil**: Contributo do Ministério Público e da Advocacia Pública à solução extrajudicial de conflitos. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2003.

CAMPOS, Larissa Alves. **Os instrumentos extrajudiciais de atuação do Ministério Público e o controle social de políticas públicas**. Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília, DF: FESMP-DFT, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. 3. ed. Porto Alegre, RS: Fabris, 1988.

GOLDFINGER, Fábio Ianni. **O papel do Ministério Público nas investigações criminais no mundo moderno**: a inconstitucionalidade do monopólio das investigações. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2019.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antônio Chaves da. **Avaliando o novo Ministério Público resolutivo**. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça. Porto Alegre, RS: MP, 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos**. Belo Horizonte, MG: D'Plácido, 2019.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Lineamentos do Ministério Público resolutivo**. In: Coletânea dos trabalhos expostos no II Seminário de Orientação Funcional do Ministério Público do Estado da Bahia, 2. 2017, Salvador, BA. Anais [...] Salvador, BA: Vitória, 2017.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. **Papel Constitucional do Ministério Público**. 2ª. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1999.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **A evolução institucional do ministério público brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, p. 65-94, 2010.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. **Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços**: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2028 (Carta Aracaju). In: Conselho Nacional do Ministério Público, 7. 2019, Brasília, DF. Anais [...] Brasília, DF: CNMP, 2019.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**: um guia prático para acompanhamento da disciplina e elaboração de trabalhos monográficos. São Paulo, SP: Atlas, 2015.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança Pública**: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério público - funções extrajudiciais: Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. JUSTITIA Ministério Público de São Paulo. São Paulo, SP: Procuradoria-Geral de Justiça, Associação Paulista do Ministério Público, 2013.

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. **As corregedorias, os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos e o Projeto Auxiliar de Tutela Coletiva**. In: Conselho Nacional do Ministério Público. In: Conselho Nacional do Ministério Público, 7. 2019, Brasília, DF. Anais [...] Brasília, DF: CNMP, 2019.

SILVA, João Paulo Faustini e. **Ministério Público e a defesa do direito à educação**: subsídios teóricos e práticos para o necessário aperfeiçoamento institucional. Tese (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, SP, 226 f. 2018.

TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli; PEREIRA, Arion Rolim. **As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correcional na avaliação da resolutividade de impacto social**. In: Conselho Nacional do Ministério Público, 7. 2019, Brasília, DF. Anais [...] Brasília, DF: CNMP, 2019.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública**: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público, Belo Horizonte, MG: Fórum, 2020.

TOCANTINS. **Resolução n. 5, de 20 de novembro de 2018, do Colégio Superior do Ministério Público**. Institui normas que regulamentam a instauração e tramitação dos procedimentos extrajudiciais na área dos interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, a audiência pública e a carta precatória no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências. Palmas, TO: Diário Eletrônico do Conselho Superior do Ministério Público, 2018a.

TOCANTINS. **Ato n. 106, de 23 de outubro de 2018, da Procuradoria-geral de Justiça**. Institui o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no Ministério Público do Estado do Tocantins, denominado NUPIA. Palmas, TO: Diário Eletrônico do Conselho Superior do Ministério Público, 2018b.

TOCANTINS. **Resolução n. 3, de 02 de junho de 2020, do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Tocantins**. Dispõe sobre a criação da Política de Intervenção

Efetiva em Conflitos por meio do incentivo à Autocomposição, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, e dá outras providências. Palmas, TO: Diário Eletrônico do Conselho Superior do Ministério Público, 2020a.

TOCANTINS. **Resolução n. 6, de 05 de agosto de 2020, Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Tocantins.** Dispõe sobre os conceitos e os elementos do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado do Tocantins para o período 2020/2029 e dá outras providências. Palmas, TO: Diário Eletrônico do Conselho Superior do Ministério Público, 2020b.

TOCANTINS. **Relatório de atividades do 2º Semestre de 2022.** Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia). Palmas: MPTO, 2022.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. **Governança, gestão de riscos e integridade.** Brasília, DF: Enap, 2019.