

REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

Edição Especial - Volume 2

GESTÃO E GOVERNANÇA

no Ministério Público



Cesaf-ESMP
Centro de Estudos
e Aperfeiçoamento
Funcional - Escola Superior
do Ministério Público



REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola
Superior do Ministério Público (Cesaf/ESMP)

Luciano Cesar Casaroti
Procurador-Geral de Justiça

Moacir Camargo de Oliveira
Corregedor-Geral

Ficha Técnica:

Diretora-Geral
Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Procuradora de Justiça

Vice-Diretor Geral
Miguel Batista de Siqueira Filho
Procurador de Justiça

Editora-Chefe
Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Procuradora de Justiça

Conselho Editorial
Cleivane Peres dos Reis
Diego Nardo
Marco Antonio Alves Bezerra
Rodrigo Alves Barcellos
Kyldes Batista Vicente
Tarsis Barreto Oliveira
Octahydes Ballan Júnior
Elizon de Sousa Medrado
Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Cynthia Assis de Paula
Keila Fernandes Santos Stakoviak

Revisão Linguístico-Textual
Marcos Ubirajara Pinheiro Coroa

Diagramação e Formatação
Hellen Nunes Macêdo

Organizadores

Cleivane Peres dos Reis
Keila Fernandes Santos Stakoviak
Seila Alves Pugas
Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Wainesten Camargo da Silva

Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO TOCANTINS

Edição Especial

Volume 2

Palmas, Tocantins
2024

2024, Ministério Público do Estado do Tocantins

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins

Publicação do Ministério Público do Estado do Tocantins

Edição Especial - Vol. 2 - 2024

R454 Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins [recurso eletrônico] /
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola Superior do Ministério
Público. - v. 1, n, 1 (jan./dez. 2008) - . Palmas : CESAF / ESMP, 2008 - .

Anual

2008-2023 (1 – 21)

2024 (22) Edição Especial : Gestão e Governança no Ministério Público;

v.2

e-ISSN : 2763-5910

1. Direito – Periódicos. 2. Pesquisa jurídica. I. Tocantins (Estado). Ministério
Público.

CDU: 34 (05)

CDD: 340.05

Catálogo na publicação – Aline Martins Silva Oliveira CRB-2 – 1826

Todos os direitos reservados ao Ministério Público do Estado do Tocantins. É permitida a reprodução parcial ou total, desde que sejam citadas as fontes. A originalidade dos artigos e as opiniões emitidas são de total responsabilidade de seus autores.

Procuradoria-Geral de Justiça
Qd 202 Norte, Av. LO 4, Conjunto 01,
Lotes 5 e 6 - Plano Diretor Norte
CEP: 77.006-218 - Palmas - Tocantins
(63) 3216-7600
www.mpto.mp.br - cesaf@mpto.mp.br

Apresentação

É com grande honra que apresentamos o segundo volume da Edição Especial dedicada ao tema *Gestão e Governança no Ministério Público, na Revista Jurídica do Ministério Público do Tocantins*. Esta publicação resulta dos estudos e pesquisas desenvolvidos no curso de pós-graduação lato sensu em Gestão e Governança, oferecido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do MPTO (Cesaf-ESMP).

Este volume especial reflete o compromisso contínuo do MPTO com a capacitação e qualificação de seus integrantes, promovendo uma atuação cada vez mais técnica, eficiente e focada em resultados concretos para a sociedade. A especialização em gestão e governança emerge como uma ferramenta indispensável para a construção de uma instituição ministerial robusta e ágil, capaz de responder aos desafios contemporâneos com responsabilidade e celeridade.

A capacitação oferecida por meio deste curso visa não apenas aprimorar o conhecimento técnico dos participantes, mas também desenvolver novas perspectivas sobre a gestão pública, promovendo uma cultura de governança que valoriza o capital humano e os processos institucionais. Nesse sentido, cada artigo desta edição contribui significativamente para a consolidação de uma atuação ministerial mais resolutiva, orientada para a melhoria contínua dos serviços prestados à população.

O artigo inaugural, intitulado “A atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na defesa da saúde de pessoas privadas de liberdade”, de Gleidson Alexander Cunha Ribeiro e Wainesten Camargo da Silva, destaca o papel crucial do MP na implementação e fiscalização de políticas públicas, em especial no que tange à saúde no sistema prisional. A pesquisa sugere que, para garantir a dignidade das pessoas privadas de liberdade, é imperativo que os membros do MP estejam continuamente capacitados para enfrentar os desafios desta área de alta complexidade.

Em seguida, Sávio Kllever Magalhães Moreira e Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira trazem uma análise minuciosa sobre “A atuação ministerial nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher na comarca de Palmeirópolis durante a pandemia da Covid-19”. Este estudo revela o impacto do isolamento social no aumento de casos de violência doméstica, ressaltando a importância de uma resposta ágil e eficaz do MPTO para proteger as vítimas e garantir a justiça, mesmo em tempos de crise sanitária.

O artigo de Lorena Caldeira Rodrigues e Paula Balbio Machado, “A importância do controle das renúncias de receita pelo Ministério Público”, aborda um tema fundamental para a governança pública: a gestão eficiente dos recursos financeiros. A pesquisa oferece insights sobre a necessidade de monitoramento contínuo das renúncias fiscais, garantindo maior transparência e responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

Fáustone Bandeira Morais Bernardes e André Luiz de Matos Gonçalves analisam a “Legalidade do reajuste dos subsídios dos agentes políticos”, uma questão de alta relevância jurídica e administrativa. O artigo explora a necessidade de conciliar o cumprimento das normas legais com a responsabilidade fiscal, contribuindo para uma governança pública mais ética e sustentável.

No campo do desenvolvimento territorial, o artigo de Mariana Mendes de Oliveira e Wainesten Camargo da Silva, “O Ministério Público do Tocantins como agente de desenvolvimento territorial em Taquaruçu através do turismo em sua atuação resolutiva”, apresenta uma abordagem inovadora do MPTO como agente catalisador de políticas públicas voltadas para o turismo sustentável, destacando o papel da governança no fomento de iniciativas locais que impactam positivamente a economia e a qualidade de vida das comunidades.

O foco na valorização do capital humano é aprofundado no estudo de Tanize Santos Ferreira e Carlos Rosa Mendes, intitulado “O capital humano no centro do processo de governança: uma análise dos relatórios de gestão do Ministério Público do Estado do Tocantins com ênfase nos indicadores estratégicos relacionados às pessoas”. Este artigo enfatiza a relevância de uma gestão que prioriza o desenvolvimento de seus servidores, reconhecendo que o êxito institucional está intrinsecamente ligado à qualificação e motivação do seu corpo funcional.

A análise jurídica de Heloísa Casado Lima Guelpeli de Souza e Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira, no artigo “O impacto da Súmula Vinculante nº 56 no regime semiaberto no Estado do Tocantins: uma análise à luz da governança pública”, propõe uma reflexão sobre a adequação das políticas públicas às decisões judiciais vinculantes, reforçando a necessidade de ajustes institucionais para garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

Finalizando este volume, Natália Fernandes Machado Nascimento e Octahydes Ballan Júnior trazem “Os impactos do sistema de procedimento eletrônico extrajudicial na gestão das promotorias de justiça do MPTO”, destacando como a inovação tecnológica está transformando a gestão interna do MPTO, agilizando processos e contribuindo para uma atuação ministerial mais eficaz e transparente.

Essa coleção de artigos reforça o papel do Ministério Público como um órgão essencial à justiça e à promoção do bem-estar social, demonstrando que a busca pela excelência na gestão e governança é um caminho seguro para a construção de uma instituição cada vez mais resolutiva, célere e eficaz. Esperamos que esta edição sirva de inspiração para outros órgãos públicos e contribua para o fortalecimento das instituições democráticas, promovendo um debate qualificado sobre os rumos da administração pública no Brasil.

Boa leitura!

Cleivane Peres dos Reis

Coordenadora Pedagógica do CESAFA-ESMP

Editorial

É com grande satisfação que apresentamos o segundo volume desta edição especial da *Revista Jurídica do Ministério Público do Tocantins*. Este volume reafirma o compromisso do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público (CESAF-ESMP) com a promoção de debates acadêmicos de alta qualidade e o fortalecimento da atuação institucional.

Seguindo o sucesso da primeira edição, esta publicação reúne artigos que abordam questões centrais para o aprimoramento do Ministério Público e a construção de soluções para desafios contemporâneos. Com uma ampla gama de temas, este volume é um convite à reflexão sobre a relação entre Direito e Administração Pública e sobre a importância de uma gestão mais estratégica e resolutiva.

Na seção *Direito e Administração Pública Contemporânea*, os leitores encontrarão estudos que discutem desde a atuação do Ministério Público na defesa da saúde de pessoas privadas de liberdade até o enfrentamento da violência doméstica durante a pandemia da COVID-19. Outros artigos exploram a relevância do controle das renúncias fiscais e a legalidade de reajustes dos subsídios dos agentes políticos, além de evidenciar o papel resolutivo do Ministério Público como agente de desenvolvimento territorial.

A seção *Gestão e Governança no Ministério Público* traz análises profundas sobre temas como o impacto do capital humano na governança, os desafios impostos pela Súmula Vinculante nº 56 no regime semiaberto e os avanços proporcionados pelo sistema de procedimento eletrônico nas Promotorias de Justiça. Esses artigos destacam o papel estratégico da gestão moderna em fortalecer a eficácia institucional.

Encerrando o volume, o tema *Segurança Institucional* nos leva a refletir sobre a necessidade de transformação cultural dentro do Ministério Público, sublinhando a importância de uma visão colaborativa e integrada para a proteção e o fortalecimento da instituição.

Cada um dos artigos aqui apresentados reflete o compromisso com a produção acadêmica de excelência e a busca por soluções práticas e inovadoras que contribuam para o fortalecimento do Ministério Público e sua relação com a sociedade.

Desejamos que esta edição inspire debates frutíferos e colabore para a construção de um conhecimento cada vez mais sólido e transformador.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Diretora-Geral do CESAF-ESMP
Editora-Chefe

Sumário

Direito e Administração Pública Contemporânea

A atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na defesa da saúde de pessoas privadas de liberdade 12

Gleidson Alexander Cunha Ribeiro & Wainesten Camargo Da Silva

A atuação ministerial nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Palmeirópolis durante a pandemia da Covid-19 30

Sávio Kllever Magalhães Moreira & Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira

Importância do controle das renúncias de receita pelo Ministério Público 48

Lorena Caldeira Rodrigues & Paula Balbio Machado

Legalidade do reajuste dos subsídios dos agentes políticos..... 64

Fáustone Bandeira Morais Bernardes & André Luiz de Matos Gonçalves

O Ministério Público do Tocantins como agente de desenvolvimento territorial em Taquaruçu através do turismo em sua atuação resolutiva 74

Mariana Mendes de Oliveira & Wainesten Camargo da Silva

Gestão e Governança no Ministério Público

O capital humano no centro do processo de governança: uma análise dos relatórios de gestão do Ministério Público do Estado do Tocantins com ênfase nos indicadores estratégicos relacionados às pessoas..... 92

Tanize Santos Ferreira & Carlos Mendes Rosa

O impacto da Súmula Vinculante nº 56 no regime semiaberto no Estado do Tocantins: uma análise à luz da governança pública..... 117

Heloísa Casado Lima Guelpeli de Souza & Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira

Os impactos do sistema de procedimento eletrônico extrajudicial na gestão das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins 133

Natália Fernandes Machado Nascimento & Octahydes Ballan Júnior

Segurança Institucional: necessidade de mudança da cultura organizacional entre os integrantes do Ministério Público do Estado do Tocantins..... 155

Paula Cristina de Moura Silva & Rodrigo Alves Barcellos

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na defesa da saúde de pessoas privadas de liberdade

The role of the Public Ministry of the State of Tocantins in the advocacy of the health of people deprived of liberty

El papel de la Fiscalía del Estado de Tocantins en la defensa de la salud de las personas privadas de libertad

Gleidson Alexander Cunha Ribeiro¹

Wainesten Camargo Da Silva²

RESUMO

Este artigo buscou analisar a atuação do Ministério Público na implementação e fiscalização da PNAISP, investigando suas estratégias para superar negligências e garantir a dignidade na execução penal. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito fundamental à saúde a todos, incluídos os sociais e individuais indisponíveis, desempenha um papel crucial na garantia do acesso à saúde no sistema das pessoas privadas de liberdade, conforme o artigo 5º, XLIX. No entanto, a realidade no sistema prisional brasileiro, especialmente no estado do Tocantins, mostra uma grande disparidade entre o que é previsto na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) e o que é efetivamente executado. Superlotação, precariedade no atendimento à saúde e falta de políticas públicas adequadas são problemas recorrentes. Nesta conjuntura, o Ministério Público do Estado do Tocantins é responsável pela defesa dos direitos no sistema prisional. A metodologia adotada foi documental e bibliográfica, com a análise de dados estatísticos do Sistema Penitenciário (SISDEPEN). A pesquisa sugere a necessidade de contínua capacitação dos membros do Ministério Público para uma atuação resolutiva na proteção dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade.

Palavras-chave: *Ministério Público; Direito à saúde; PNAISP; Pessoas privadas de liberdade.*

¹ Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Palmas (2018). Aprovado no XXIX Exame de Ordem Unificado. Pós-Graduado em Direito Tributário e Empresarial pelo Instituto Júlio César Sanches. Pós-Graduado em Gestão e Governança no Ministério Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins. Atuação na Execução Penal junto à Polícia Penal do Estado do Tocantins no período entre abril de 2017 e agosto de 2020. Atualmente exercendo atividade de assessoria jurídica na 7ª Promotoria de Justiça de Porto Nacional – MPTO, nas áreas de Defesa da Saúde, Meio Ambiente, da Ordem Urbanística e da Habitação.

² Docente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins.

ABSTRACT

This article sought to analyze the role of the Public Prosecutor's Office in implementing and supervising the PNAISP, investigating its strategies to overcome negligence and guarantee dignity in criminal execution. The 1988 Federal Constitution guarantees the fundamental right to health for everyone, including people deprived of liberty, according to article 5, XLIX. However, the reality in the Brazilian prison system, especially in the state of Tocantins, shows a great disparity between what is foreseen in the National Policy for Comprehensive Health Care for People Deprived of Liberty in the Prison System (PNAISP) and what is actually implemented. Overcrowding, precarious health care and lack of adequate public policies are recurring problems. At this juncture, the Public Ministry of the State of Tocantins, responsible for defending unavailable social and individual rights, plays a crucial role in guaranteeing access to healthcare in the prison system. The methodology adopted was documentary and bibliographic, with the analysis of statistical data from the Penitentiary System (SISDEPEN). The research suggests the need for continuous training of members of the Public Ministry to act resolutely in protecting the fundamental rights of people deprived of their liberty.

Keywords: *Public Ministry; Right to health; PNAISP; Persons deprived of liberty.*

RESUMEN

Este artículo buscó analizar el papel del Ministerio Público en la implementación y supervisión del PNAISP, investigando sus estrategias para superar la negligencia y garantizar la dignidad en la ejecución penal. La Constitución Federal de 1988 garantiza el derecho fundamental a la salud para todas las personas, incluidas las personas privadas de libertad, según el artículo 5, XLIX. Sin embargo, la realidad en el sistema penitenciario brasileño, especialmente en el estado de Tocantins, muestra una gran disparidad entre lo previsto en la Política Nacional de Atención Integral a la Salud de las Personas Privadas de Libertad en el Sistema Penitenciario (PNAISP) y lo que realmente se implementa. El hacinamiento, la precariedad de la atención sanitaria y la falta de políticas públicas adecuadas son problemas recurrentes. En esta coyuntura, el Ministerio Público del Estado de Tocantins, responsable de defender los derechos sociales e individuales no disponibles, juega un papel crucial para garantizar el acceso a la atención sanitaria en el sistema penitenciario. La metodología adoptada fue documental y bibliográfica, con el análisis de datos estadísticos del Sistema Penitenciario (SISDEPEN). La investigación sugiere la necesidad de una capacitación continua de los miembros del Ministerio Público para actuar decididamente en la protección de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad.

Palabras clave: *Ministerio Público; Derecho a la salud; PNAISP; Personas privadas de libertad.*

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 garante direitos fundamentais que, em sua essência, salvaguardam a dignidade humana. Entretanto, a realidade fática vivenciada no Brasil diverge do que é visto no campo teórico, uma vez que diversas condições podem influenciar o acesso a esses direitos em especial quando se trata de pessoas privadas de liberdade. Nesse contexto, faz-se necessária a atuação de órgãos e instituições públicas na proteção aos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito.

O direito fundamental à saúde, indispensável à boa qualidade de vida e à manutenção da dignidade humana, é garantido constitucionalmente a todos, inclusive aos privados de liberdade, tal qual prevê o art. 5º, XLIX, da Carta Magna. Para a proteção a esses direitos, há no Brasil a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – PNAISP.

No entanto, no atual contexto nacional, as prisões se apresentam como um cenário de ilegalidades e violações de direitos, seja pela superlotação carcerária, seja pela falta/dificuldade de acesso a políticas públicas de saúde, educação, emprego e renda, entre outras situações que evidenciam a carência estatal.

A proteção aos direitos difusos e coletivos e a defesa de direitos sociais e individuais indisponíveis são incumbências do Ministério Público, órgão indispensável que não se deve reduzir apenas à propositura da ação civil pública, ao contrário, deve-se atuar, de forma assertiva, na promoção de políticas públicas.

O direito utiliza-se da máxima “o que não está nos autos, não está no mundo”, o que pode reforçar a ideia de uma justiça cega. Deve-se, no entanto, refletir sobre os seguintes questionamentos: o sistema prisional tocantinense dispõe de políticas públicas de acesso à saúde? Qual a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na garantia de acesso à saúde de pessoas privadas de liberdade?

Em outras palavras, necessário se faz observar a (in)efetividade da assistência à saúde de pessoas privadas de liberdade do sistema prisional do Tocantins, sua adequação à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema prisional bem como avaliar a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na defesa do direito fundamental à saúde de tal população.

Deste modo, por meio de uma pesquisa documental e bibliográfica, serão abordados alguns aspectos referentes aos assuntos propostos. O primeiro tópico aponta as funções constitucionais do Ministério Público estadual e sua atuação na gestão de políticas públicas; seguidamente, serão discutidas questões relacionadas ao direito à saúde de pessoas privadas de liberdade; o terceiro tópico conceberá um panorama da saúde no contexto do sistema prisional do Tocantins em relação ao sistema nacional, utilizando-se de dados estatísticos do sistema penitenciário – SISDEPEN. Por fim, serão discutidas alternativas de atuação do ente ministerial na proteção à saúde física e mental de pessoas privadas de liberdade.

1. O Ministério Público Estadual e sua atuação em políticas públicas

O Ministério Público, órgão essencial à justiça, é o responsável, entre outras coisas, pela defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988). Sua atuação na seara coletiva garante direitos e defende a sociedade de possíveis omissões ou abusos do poder público (Oliveira, 2021).

Tal incumbência é de tamanha relevância que pode ser observada não só na Constituição Federal de 1988 como também no Código de Processo Civil, na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e na Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Nota-se que o texto constitucional confere ao ente ministerial não só a titularidade da ação penal, mas também a defesa do próprio Regime Democrático de Direito. Conforme o artigo 129 da Carta Magna, é função do órgão ministerial “a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, além da defesa dos interesses dos povos indígenas, controle externo da atividade policial e demais funções elencadas no texto constitucional (Brasil, 1988).

Similarmente, Mazzilli aponta que o constituinte conferiu força e independência ao *Parquet* para efetiva defesa das liberdades, ainda que o ofensor seja o próprio governo.

Reconheceu o constituinte de 1988 que a abertura democrática que vivemos, posto incipiente, não poderia dispensar um Ministério Público forte e independente, que efetivamente pudesse defender as liberdades públicas, os interesses difusos, o meio ambiente, as vítimas não só da violência como as da chamada criminalidade do colarinho branco — ainda que o agressor fosse muito poderoso ou até mesmo quando fosse o agressor o governo ou o governante. Reconheceu, aliás, que o Ministério Público é um dos guardiães do próprio regime democrático (Mazzilli, 1991, p. 18).

Assim, pode-se observar que, a partir da Constituição de 1988, o Ministério Público passou a atuar não só de forma repressiva como também foi possibilitada uma atuação proativa e, em relação à garantia de direitos fundamentais, “detém grande potencial para fomentar e fiscalizar a implementação de políticas públicas voltadas para a concretização de tais direitos” (Oliveira, 2013, p. 236).

Esclarece Gregório Assagra de Almeida (2017) que o Ministério Público é instituição indutora da transformação social e possui natureza jurídica de instituição de acesso à justiça. Nesse sentido, as atribuições e formas de atuação estabelecidas na Constituição são meramente exemplificativas, havendo a possibilidade de novas formas de atuação para efetiva garantia de direitos fundamentais, seja no campo judicial, seja no extrajudicial.

Quanto ao plano extrajudicial, com base nesse mesmo entendimento, sustenta-se que o Ministério Público poderá utilizar-se de mecanismos atípicos, mas jurídica e socialmente legítimos, tais como acordos para a pactuação com o poder público sobre a implementação de políticas públicas, projetos sociais e institucionais, reuniões coletivas, poderá utilizar-se, também, do direito de petição, nos termos do art. 5º, XXXIX, da CR/1988, assim como de outros mecanismos legítimos, mesmos que não previstos expressamente na Constituição ou na lei (Almeida, 2017, p. 59).

Para salvaguarda da atuação ampla, foi conferida ao ente ministerial a autonomia funcional e administrativa, assim como, foi dada a autoexecutoriedade e eficácia plena às decisões tomadas pelo órgão (Tocantins, 2008).

Assim, dentre os diversos campos de atuação para a proteção de direitos fundamentais e do bem-estar social, pode-se destacar o papel do Ministério Público na fiscalização, concretização e fomento de políticas públicas.

De acordo com Façanha e Lima (2011, p. 2), nos dias atuais, as políticas públicas “podem ser entendidas como o conjunto de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) elaboram e executam para atender o interesse público e oferecer melhores condições de vida à população”. É a forma como o Estado chega diretamente ao cidadão e serve de sustentação do regime democrático.

De certo, o órgão ministerial precisa reconhecer sua função constitucional para assumir uma atuação prática e resolutiva de demandas de interesse social. O parquet possui plenos poderes de transformar realidades e garantir direitos, utilizando-se de ferramentas que estão além da mera aplicação da lei e da técnica jurídica.

Ademais, Goulart (2017) aponta que a missão do Ministério Público tem origem prático-política, e, no mesmo sentido, Façanha e Lima afirmam “que o *Parquet* é um agente político atuante nas políticas públicas” (2011, p. 4). Assim, torna-se evidente não só a possibilidade como o dever do ente ministerial na atuação junto ao governo para efetivação de políticas públicas de garantia de direitos fundamentais.

2. Direito à saúde de pessoas privadas de liberdade

Inicialmente, vale apontar o conceito de saúde apresentado no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde – 1946, ratificado no ordenamento jurídico brasileiro, o qual define saúde como “um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade” (Brasil, 1948).

Trata-se de conceito que é complexo e que demonstra os diversos enfoques que podem ser atribuídos à saúde. Em relação ao direito, pode ser considerada como elemento primordial à dignidade e ao maior bem jurídico tutelado, a vida.

A dignidade da pessoa humana, princípio apontado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, é um dos fundamentos constitucionais do Brasil que resguarda o Estado Democrático de Direito. A dignidade pertence a todos, “cada homem é titular da dignidade humana” (Rocha, 2004, p. 15). Ademais, a saúde está no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal e trata-se de um dever do Estado e um direito que deve ser garantido a todos.

Neste sentido, Mendes (2013, p. 41) assevera que “a saúde é o ‘primeiro’ e o primordial direito social. Sem saúde não há vida digna, não há trabalho, há apenas resquício de vida”. Ou seja, é um direito essencial para a efetividade de tantas outras garantias do ordenamento jurídico internacional e nacional e, em seu âmago, é um direito humano que,

ainda que implicitamente, serve como condicionante de direitos como à vida, à dignidade, ao trabalho e à educação.

Outrossim, Santos (2013) afirma que o direito à saúde é um Direito Fundamental Social e possui natureza jurídica de direito público subjetivo constitucional. Sendo assim, todo e qualquer ser humano, independentemente de classe social, raça, cor, credo ou orientação social, são titulares do direito à saúde e, de igual modo, à dignidade e à vida. Conforme Carmém Lúcia, Ministra do Supremo Tribunal Federal do Brasil, cada ser humano é, portanto, titular único, insubstituível e íntegro dos direitos fundamentais.

As ações e serviços públicos de saúde no Brasil são regulamentadas pela Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que ficou popularmente conhecida como Lei do SUS, tendo em vista que instituiu o Sistema Único de Saúde. Tal dispositivo legal, assim como a Carta Magna, endossa o direito à saúde como sendo fundamental do ser humano e um dever do Estado.

Destaca-se que a referida lei elenca, em seu artigo 7º, diversos princípios que regem o Sistema Único de Saúde e todas as suas ações e serviços, valendo destacar o princípio da universalidade, da integralidade e da igualdade. Tais princípios reforçam que o acesso à saúde deve ser garantido em sua totalidade a quaisquer pessoas de forma igualitária.

Nesse contexto, os serviços de saúde pública devem atender os interesses da sociedade e, embora a execução de tais políticas perpassa pela ideia de reserva do possível e mínimo existencial, a garantia de direitos fundamentais e essenciais à vida digna não deve ser ultrapassada (Pinto, 2015).

Para além da criação de um sistema de saúde gratuito e de acesso universal, o governo brasileiro, através do Ministério da Saúde, instituiu a Política Nacional de Atenção Básica por meio da Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Conforme a portaria anteriormente mencionada, a atenção básica deve atuar na promoção e proteção da saúde de forma integral e caracteriza-se pela descentralização de ações.

O dispositivo legal estabelece que a Unidade Básica de Saúde (UBS) é necessária para a realização das ações da Atenção Básica e determina normas de estrutura física e profissional mínima para o adequado funcionamento dos equipamentos públicos. De igual modo, a Portaria 2.488 também organiza programas, como o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF). Todos os programas sempre pautados no princípio da universalidade, igualdade e dignidade da pessoa humana.

Considerando a universalidade da saúde, vale salientar que esta deve ser garantida também às pessoas privadas de liberdade. O Direito Penal e a Execução Penal não podem extinguir a humanidade dos apenados e, sendo a saúde elemento fundamental à vida e à dignidade, deve ser assegurado o acesso à saúde no contexto do Sistema Prisional (Silva, 2019, p. 105).

Embora o Sistema Único de Saúde e a Política Nacional de Atenção Básica sejam pautados na universalidade e garantam acesso à saúde em sua integralidade, deve-se considerar que o sistema prisional possui certas peculiaridades que conferem a necessidade de tratamento específico à realidade de pessoas privadas de liberdade.

A privação da liberdade não deve cercear o acesso a direitos imprescindíveis à vida digna. Saúde, educação, devido processo legal, respeito à integridade física e moral são exemplos de direitos que são garantidos a todos e, desta forma, faz-se necessário também efetivá-los no âmbito prisional. A limitação de tais direitos pode retirar o caráter humano da pena, conferindo a ela *status* de vingança pública (Silva, 2019).

Semelhantemente, Dourado e Alves (2019, p. 52), ao discorrerem sobre a saúde no contexto prisional, afirmam que “a saúde não deve ser considerada como um privilégio, mas, como um direito”. Sendo um direito de todos e dever do Estado, este deve criar formas para operacionalizar o acesso à saúde nos moldes do SUS e da Política Nacional de Atenção Básica.

A Lei de Execuções Penais – LEP, de 1984, é anterior à atual Constituição da República, lei que institui o SUS e a Atenção Básica em Saúde e, ainda assim, já prevê, em seu texto, a assistência material à saúde jurídica, educacional, social e religiosa ao preso e ao egresso do sistema prisional (art. 10 da Lei n. 7.210/84). A mesma norma jurídica estabelece que a assistência à saúde de pessoas privadas de liberdade deve compreender o atendimento médico, farmacêutico e odontológico, devendo ser de caráter preventivo e curativo.

No ano de 2003, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária instituiu a Resolução n. 07, de 14 de abril de 2003, que estabelece o mínimo necessário para o atendimento ambulatorial nas unidades prisionais e determina ainda que cada equipe seja responsável por 500 presos. Nos termos da Resolução n. 7 do CNPCP, a equipe de saúde deve ser composta de:

IV. Para o atendimento ambulatorial são necessários, no mínimo, servidores públicos das seguintes categorias profissionais: 01 médico clínico, 01 médico psiquiatra, 01 odontólogo, 01 assistente social, 01 psicólogo, 02 auxiliares de enfermagem e 01 auxiliar de consultório dentário com carga horária de 20 horas semanais. Nas unidades femininas deve haver sempre, pelo menos, 01 médico ginecologista.

Destaca-se que, considerando a realidade do sistema prisional brasileiro, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária preocupou-se ainda com as principais comorbidades presentes no cárcere, prevendo ações de prevenção e controle da “tuberculose, doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, hanseníase, hipertensão arterial e diabetes”. Nota-se que a referida resolução reflete os princípios e modelo de atuação já estabelecidos para o Sistema Único de Saúde e na Política Nacional de Atenção Básica.

Posteriormente, ainda no ano de 2003, com objetivo de aproximar a população carcerária ao SUS, o Ministério da Saúde aprovou o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário – PNSSP, via Portaria Interministerial nº 1.777, de 09 de setembro de

2003. Tal dispositivo legal tem como propósito “contribuir para o controle e ou redução dos agravos mais frequentes à saúde da população penitenciária brasileira” e elenca procedimentos semelhantes aos já estabelecidos na Resolução nº 07.

No ano de 2014, onze anos após aprovação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, o Ministério da Saúde instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP (Portaria Interministerial n.º 1, de 2 de janeiro de 2014).

Enfim, foi criada uma política de atenção à saúde específica para o sistema prisional, integrada ao Sistema Único de Saúde, fundamentada na Política de Atenção Básica e regida pelos princípios do respeito aos direitos humanos e à justiça social, da integralidade e equidade (art. 3º da Portaria Interministerial nº 1/14).

3. Atenção básica em saúde no sistema prisional do Estado do Tocantins

A saber, o Estado possui o poder/dever de punir aqueles que, por ação ou omissão, transgridem a lei penal. Tal atividade estatal remonta à história da humanidade com diversas formas de penas e instituições que foram utilizadas para prevenir e retribuir os delitos.

No atual contexto legal brasileiro, a pena pode ser de “privação de liberdade; perda de bens; multa; prestação social alternativa; suspensão ou interdição de direitos” (Brasil, 1988). A execução penal, nos termos do art. 1º da Lei de Execução Penal - LEP, tem por objetivo a integração social do condenado e o conjunto de estabelecimentos para cumprimento da pena pode ser definido como “sistema prisional”, valendo salientar que, para além da execução da pena, tais estabelecimentos também são utilizados em caso de prisão provisória.

A partir da promulgação da Lei 12.714, de 14 de setembro de 2012, que institui o sistema de acompanhamento da execução das penas, “os dados e as informações da execução da pena, da prisão cautelar e da medida de segurança deverão ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento da execução da pena” (Brasil, 2014). Para atender tal comando legal, foi criada a ferramenta denominada SISDEPEN que é utilizada para coleta de dados e informações referentes aos estabelecimentos penais e população carcerária do sistema penitenciário brasileiro.

Esta ferramenta é gerenciada pela Secretaria Nacional de Políticas Penais – SENAPPEN. Os dados são coletados semestralmente e, ao final de cada “ciclo”, são divulgados dados estatísticos do Sistema Prisional dos Estados e do Distrito Federal, bem como do Sistema Prisional Federal, sendo possível observar um panorama penitenciário nacional.

Os últimos dados divulgados no SISDEPEN são referentes ao 12^a Ciclo, período de janeiro a julho do ano de 2022. No encerramento do referido ciclo, o Brasil possuía população carcerária de 654.704 pessoas, distribuídas entre regime fechado, semiaberto, aberto, tratamento ambulatorial, medida de segurança e presos provisórios. O estado do Tocantins apresentou população carcerária de 3.534 presos, distribuídos predominantemente nas cinco maiores cidades do estado. Salienta-se que o estado do Tocantins não possui sistema penitenciário federal.

Tabela 1 - População Carcerária no Brasil e no Tocantins

POPULAÇÃO CARCERÁRIA							
	BRASIL	TOCANTINS	PALMAS	ARAGUAÍNA	GURUPI	PORTO NACIONAL	PARÁISO DO TOCANTINS
FECHADO	326.365	1.909	354	376	21	72	147
ABERTO	8.945	3	0	0	0	0	0
TRATAMENTO AMBULATORIAL	399	0	0	0	0	0	0
SEMIABERTO	126.237	212	0	0	3	0	115
PROVISÓRIO	190.771	1.401	353	316	75	22	89
MEDIDA DE SEGURANÇA	1.987	9	0	7	0	0	0
TOTAL	654.704	3.534	707	699	99	94	351

Fonte: Elaboração do autor. Informações extraídas da Secretaria Nacional de Políticas Penais – SISDEPEN.

Para que as penas não retirem a humanidade das pessoas privadas de liberdade e para garantir o princípio da proibição da pena indigna, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional - PNAISP adota uma série de medidas pautadas no acesso integral ao SUS.

Ocorre que, para efetivação de tal política pública no contexto prisional, é necessário haver pactuação entre o Estado e a União. Só então, será possível a cada município da federação a realização de adesão ao PNAISP, destacando-se que, conforme o artigo 14 da portaria que institui tal política nacional, a adesão municipal é facultativa. Assim, embora o direito à saúde seja garantido a todos, há certas peculiaridades que podem limitar ou dificultar o acesso a esse direito fundamental.

Conforme dados do SISDEPEN, o estado do Tocantins possui 22 unidades prisionais masculinas, distribuídas em 20 cidades e 4 unidades prisionais femininas em 4 cidades, totalizando, assim, 26 unidades prisionais no estado.

Nos termos da Portaria nº 1.602, de 31 de julho de 2014, o estado do Tocantins aderiu ao PNAISP no âmbito do SUS, no entanto, no contexto municipal, das 20 cidades que possuem unidades penais masculinas, apenas 14 aderiram à política pública de saúde ou estão em processo de habilitação. Já em relação às unidades femininas, apenas 1 não possui a devida adesão.

Destaca-se que a Portaria Interministerial nº 1/14 estabelece que o município que aderir ao PNAISP receberá incentivo financeiro por parte da União. Salienta-se ainda que as duas maiores cidades do estado, sendo a capital Palmas e a cidade de Araguaína, não aderiram à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional.

Tabela 2 - Unidades Prisionais no Estado do Tocantins e sua adesão à PNAISP

UNIDADES PRISIONAIS NO TOCANTINS – JUN 2022				
Nº	MUNICÍPIO	UNIDADE	ADESÃO À PNAISP	POPULAÇÃO CARCERÁRIA
1	Ananás	Unidade Penal Feminina de Ananás	SIM	24
2	Araguaína	Unidade de Tratamento Penal Regional Barra da Grotá	NÃO	487
3	Araguaína	Unidade Penal de Araguaína	NÃO	212
4	Araguatins	Unidade Penal Regional de Araguaatins	SIM	74
5	Arraias	Unidade Penal Regional de Arraias	SIM	132
6	Augustinópolis	Unidade Penal de Augustinópolis	SIM	105
7	Barrolândia	Unidade Penal de Barrolândia	SIM	53
8	Cariri do Tocantins	Fazenda Agropecuária Penal de Cariri	SIM	19
9	Cariri do Tocantins	Unidade Regional de Segurança Máxima de Cariri	SIM	404
10	Colinas do Tocantins	Unidade Penal de Colinas	SIM	91
11	Colméia	Unidade Penal de Colméia	SIM	45
12	Dianópolis	Unidade Penal de Dianópolis	SIM	55
13	Formoso do Araguaia	Unidade Penal de Formoso do Araguaia	NÃO	38
14	Guaraí	Unidade Penal Regional de Guaraí	NÃO	140
15	Gurupi	Unidade Penal de Gurupi	SIM	99
16	Miracema do Tocantins	Unidade Penal de Miracema	SIM	112
17	Miranorte	Unidade Penal Feminina de Miranorte	SIM	30
18	Natividade	Unidade Penal de Natividade	SIM	29
19	Palmas	Unidade Penal Regional de Palmas	NÃO	665
20	Palmas	Unidade Penal Feminina de Palmas	NÃO	42
21	Palmeirópolis	Unidade Penal de Palmeirópolis	SIM	53
22	Paraíso do Tocantins	Unidade Penal Regional de Paraíso do Tocantins	SIM	351
23	Porto Nacional	Unidade Penal de Porto Nacional	SIM	94
24	Taguatinga	Unidade Penal de Taguatinga	NÃO	84
25	Talismã	Unidade Penal Feminina de Talismã	SIM	32
26	Tocantinópolis	Unidade Penal de Tocantinópolis	SIM	64

Fonte: Elaborado do autor. Informações extraídas da Secretaria Nacional de Políticas Penais – SISDEPEN / Ministério da Saúde

Consoante a PNAISP, são consideradas pessoas privadas de liberdade apenas aquelas que possuam idade superior a dezoito anos e estejam custodiadas seja em caráter provisório, seja sentenciadas à pena de privação de liberdade. Assim, os adolescentes em

conflito com a lei em cumprimento de medida socioeducativa não são assistidos por esta política pública em questão.

Para possibilitar a operacionalização da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional, no âmbito do Sistema Único de Saúde, foi instituída a Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, que trata de todas as políticas nacionais de saúde no âmbito do SUS, estando a PNAISP no Anexo XVIII e foi posteriormente alterada pela Portaria de Consolidação GM/MS nº 2.298, de 9 de setembro de 2021.

De acordo com a portaria supracitada, a prestação de serviços de saúde em unidades prisionais será de acordo com a população carcerária, sendo classificados em três faixas e deverão ser prestados por equipes multiprofissionais denominadas como Equipe de Atenção Primária Prisional – eAPP.

Art. 3º Os serviços de saúde nos estabelecimentos prisionais serão conformados de acordo com a população prisional e o funcionamento dos serviços, classificando-se em 3 (três) faixas:

I - unidades prisionais que contenham até 300 (trezentos) custodiados: serviço de saúde com funcionamento de 6 (seis) horas semanais; (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.298 de 09.09.2021)

II - unidades prisionais que contenham de 101 (cento e um) a 1.700 (mil e setecentos) custodiados: serviço de saúde com funcionamento de 20 (vinte) horas semanais; e (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.298 de 09.09.2021)

III - unidades prisionais que contenham de 1.201 (mil duzentos e um) a 2.700 (dois mil e setecentos) custodiados: serviço de saúde com funcionamento de 30 (trinta) horas semanais. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.298 de 09.09.2021)

Parágrafo único. Os serviços de saúde no sistema prisional observarão as normas sanitárias e de arquitetura penal vigentes. (Redação dada pela PRT GM/MS nº 2.298 de 09.09.2021).

Nos termos do art. 4º, do anexo XVIII da Portaria de Consolidação nº 2/17, as Equipes de Atenção Primária Prisional – eAPP serão classificadas da seguinte maneira:

a) eAPP Compartilhada

Composta de 5 profissionais, sendo um médico, um enfermeiro, um cirurgião dentista, um técnico/auxiliar de enfermagem e um técnico/auxiliar de dentista. Possui carga horária de trabalho de 6 horas semanais e recebe R\$ 4.000 (quatro mil reais) em incentivo financeiro da União;

b) eAPP Essencial

Composta de 4 profissionais, sendo um médico, um enfermeiro, um cirurgião dentista e um técnico/auxiliar de enfermagem. Possui carga horária de trabalho de 20 ou 30 horas semanais e recebe R\$ 25.000 (vinte e cinco mil reais) em incentivo financeiro da União se 20 horas; e R\$ 30.000 (trinta mil reais) se 30 horas;

c) eAPP Ampliada

Composta de 5 profissionais, sendo um médico, um enfermeiro, um cirurgião dentista e um técnico/auxiliar de enfermagem e mais um profissional entre: médico, enfermeiro, psicólogo, farmacêutico, assistente social, nutricionista. Possui carga horária de trabalho de 20 ou 30 horas semanais e recebe R\$ 30.000 (trinta mil reais) em incentivo financeiro da União se 20 horas; e R\$ 40.000 (quarenta mil reais) se 30 horas.

Destaca-se que é possível, ainda, a implantação de Equipe Complementar Psicossocial Primária Prisional em complementação às eAPP Essencial e eAPP Ampliadas. Esta equipe deverá ser composta de 1 médico psiquiatra e outro profissional de psicologia ou assistência social, conforme art. 4º, IV, da Portaria de Consolidação nº 2/17.

Em relação à estrutura física para atendimento em saúde nas unidades prisionais, conforme a Portaria Interministerial nº 1/14, compete ao Estado e ao Distrito Federal, por intermédio da Secretaria Estadual de Justiça, da Administração Penitenciária ou congêneres, disponibilizar espaços que permitam a implementação e execução das Políticas de Assistência à Saúde. A efetiva execução dependerá da pactuação exercida pelos estados e municípios.

Nesse sentido, conforme informações do SISDEPEN, o sistema prisional do estado do Tocantins possui 23 consultórios médicos, 8 consultórios odontológicos, 11 salas de atendimento clínico multiprofissional, 1 cela de enfermagem com solário, entre outras estruturas essenciais para o bom atendimento em saúde. Ora, nota-se que, tendo em vista haver 26 unidades penais no Estado do Tocantins, não há consultórios médicos e/ou odontológicos em todas as unidades prisionais. Destaca-se ainda que, de acordo com as informações, há estabelecimentos penais com mais de um consultório médico, e a Fazenda Agropecuária Penal de Cariri, Unidade Penal Regional de Guaraí, Unidade Penal de Taguatinga, Unidade Penal Feminina de Palmas e Unidade Penal de Palmeirópolis não possuem consultório médico.

Ademais, considerando que todas as equipes de Atenção Primária Prisional, seja ela vinculada à Unidade de Saúde da Família seja específica da unidade penal, devem possuir no mínimo 1 médico e considerando que há 26 unidades prisionais do estado do Tocantins, infere-se que a atenção em saúde prisional do Tocantins deve conter no mínimo 26 médicos clínicos gerais em atuação. Destaca-se que, independentemente da adesão do município ao PNAISP, compete ao estado “executar, no âmbito da atenção básica, as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população privada de liberdade, referenciada em sua pactuação” (art. 16, I, a, Portaria Interministerial nº 1/14).

No entanto, conforme dados do 12º Ciclo do SISDEPEN, o sistema prisional do estado do Tocantins conta com 4 médicos clínicos gerais, distribuídos nas seguintes unidades prisionais: Unidade de Tratamento Penal Regional Barra da Grota – Araguaína; Unidade Regional de Segurança Máxima de Cariri; Unidade Penal Regional de Palmas; e Unidade Penal de Palmeirópolis. Destacando-se que as cidades de Araguaína e Palmas não possuem adesão ao PNAISP e, conforme registro do SISDEPEN, os médicos que atuam em tais unidades são terceirizados.

Salienta-se, ainda, que, nos registros disponíveis, não há cadastrado nenhum médico clínico geral em unidades penais femininas do estado do Tocantins. Semelhantemente, não há registros de médico pediatra, ginecologista e obstetra, estrutura para creche ou berçário, havendo apenas 1 dormitório ou cela adequada para gestantes em todo o estado, localizada na Unidade Penal Feminina de Talismã. Podendo-se deduzir que mulheres que se encontram privadas de liberdade também sofrem com a ausência de equidade tendo em vista os óbices no acesso à saúde e falta de observância das peculiaridades exigidas em decorrência do gênero.

Em relação à saúde bucal, há, no banco de dados do SISDEPEN, informações de existir 4 cirurgiões-dentista e 4 técnicos odontológicos no sistema penitenciário do Tocantins, distribuídos nas seguintes unidades prisionais: Unidade de Tratamento Penal Barra da Grota - Araguaína; Unidade Regional de Segurança Máxima de Cariri; Unidade Penal Regional de Palmas; e Unidade Penal de Porto Nacional.

Ademais, ainda que esteja prevista a possibilidade de implantação de Equipe Complementar Psicossocial de Atenção Primária Prisional, há em atuação, no sistema prisional do Tocantins, apenas 9 psicólogos e 2 médicos psiquiatras. Não há informações junto ao SISDEPEN quanto à atuação de assistentes sociais.

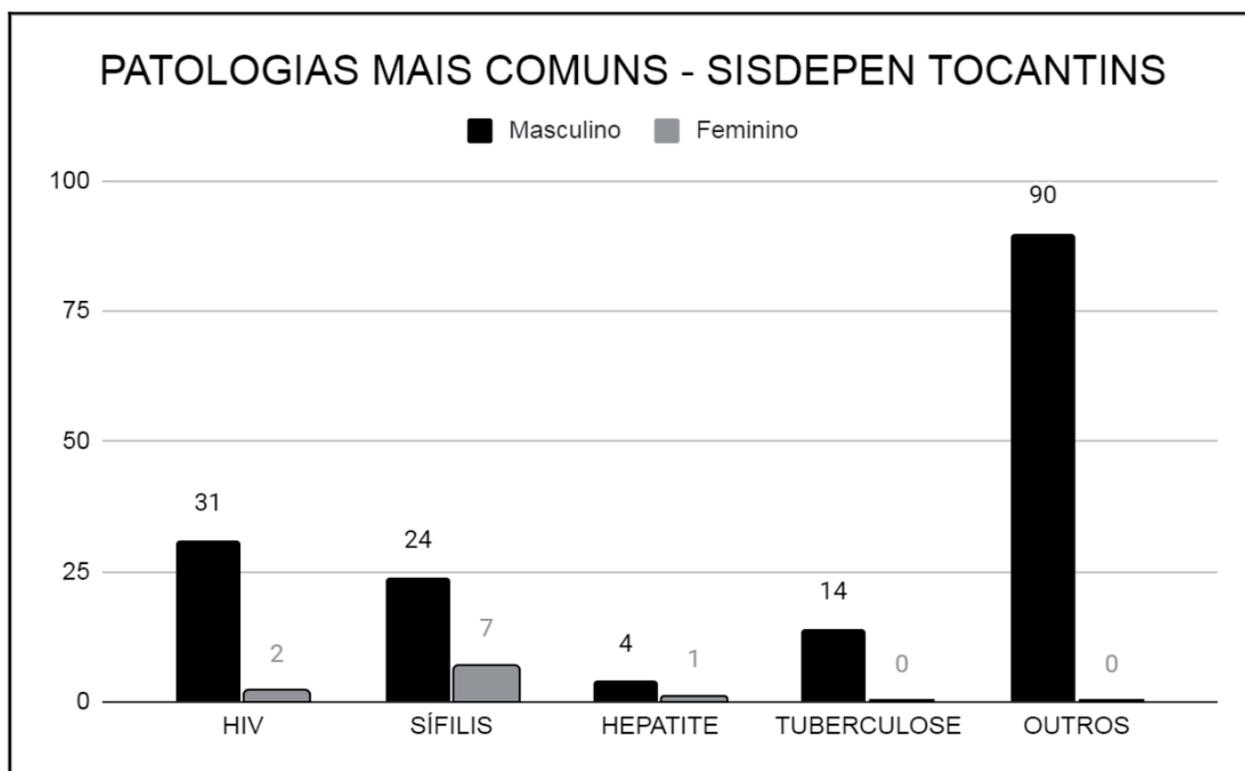
Diante deste cenário, considerando as características físicas de unidades penais no Brasil, a população carcerária, as condições psicossociais dos apenados, familiares e trabalhadores do sistema prisional e os profissionais atuantes na saúde prisional, vale realçar as patologias com maior frequência no contexto das prisões.

Um estudo realizado no estado do Rio de Janeiro, tendo por objetivo avaliar as principais causas de óbitos entre pessoas privadas de liberdade no estado, observou a prevalência de doenças infecciosas, de fácil diagnóstico e com tratamento disponível no SUS, sendo isso reflexo de uma possível falta de assistência à saúde nas prisões do estado (Sanchez *et al.*, 2021).

No Brasil, no período de janeiro a julho de 2022, foram notificados 36.686 casos de diversas patologias em pessoas privadas de liberdade. No ambiente prisional masculino, as patologias com maior frequência foram a tuberculose com 26,52 % de prevalência, seguida pelo HIV com 25,76 % e sífilis com 19,66%. Ao passo que, no ambiente prisional feminino, a patologia com maior prevalência foi a sífilis com 41,14%, seguida pelo HIV com 36,8% e tuberculose com 8,63% de prevalência.

Cenário semelhante se apresenta no contexto do sistema prisional do Tocantins, foram registradas 173 ocorrências de adoecimentos no 12º Ciclo do SISDEPEN. No entanto, as unidades penais masculinas possuem maior prevalência de patologias não especificadas, seguidas pela HIV, sífilis e tuberculose. Já na conjuntura das unidades penais femininas do Tocantins, a prevalência de patologias segue o padrão nacional, com maior prevalência da sífilis, seguida pelo HIV e hepatite, conforme gráfico a seguir.

Imagem 1 – Gráfico de principais patologias do sistema prisional do Tocantins.



Fonte: Elaborado do autor. Informações extraídas da Secretaria Nacional de Políticas Penais – SISDEPEN.

Destaca-se que o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, do ano de 2003, já reconhecia que pessoas privadas de liberdade estão expostas a fatores de riscos e, decorrente disto, estabelece como prioridade para prover a saúde a estas pessoas, “a implantação de ações para a prevenção de tuberculose, hanseníase, diabetes, hipertensão, hepatites, DST/AIDS e dos agravos psicossociais decorrentes do confinamento” (art. 1^a, § 2^o, V, Portaria Interministerial nº 1.777/03).

Para além de adoecimentos, as doenças infecciosas também têm se mostrado como importante causa de óbitos naturais no ambiente prisional. De acordo com pesquisa realizada no estado do Rio de Janeiro, os principais agravos que causaram morte foi a tuberculose, HIV e septicemia.

A análise da distribuição proporcional segundo a causa básica dos óbitos mostra que as causas naturais foram as mais frequentes, responsáveis por 83,7% dos óbitos vs. 11,9% por causas externas (Tabela 3). Entre as causas naturais, as doenças infecciosas e parasitárias foram as mais frequentes, responsáveis por 28,5% do total dos óbitos, concentrados em três principais agravos, que correspondem a 92% (138/150) dessas mortes: TB, responsável por 40,7% (n = 61), HIV/aids 42,7% (n = 64) e septicemia 13,3% (n = 20) (Sanches, 2021, p. 4).

Ademais, o Ministério da Saúde, ao estabelecer o Plano Nacional pelo Fim da Tuberculose como Problema de Saúde Pública, identifica as populações mais vulneráveis à tuberculose sendo: Pessoas Vivendo com HIV – PVHIV; Pessoas Privadas de Liberdade – PPL; Pessoa em Situação de Rua – PSR; populações indígenas e profissionais da saúde.

Assim, verificam-se as peculiaridades existentes no ambiente prisional e, embora se trate de pessoas privadas de liberdade, não devem ser privadas de dignidade, cabendo ao

Estado, por meio de seus órgãos e instituições, a garantia de direitos fundamentais, dentre eles, destaca-se o direito à saúde.

Considerações finais

Como se pode observar, há uma grande disparidade entre o que é legalmente previsto na Política Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário e o que realmente é executado, o que acaba por evidenciar a dificuldade de pessoas privadas de liberdade acessarem serviços de saúde e, tendo em vista que a saúde é um direito fundamental garantido a todos, deve ser fornecida também àqueles que estão sob a custódia do Estado.

Nesse diapasão, o Ministério Público do Estado do Tocantins que, sob a perspectiva constitucional, é o órgão responsável pela defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e possui o poder-dever de garantir o devido acesso a políticas públicas de saúde às pessoas privadas de liberdade.

A implantação e execução de políticas públicas são complexas, envolvem princípios, como o da discricionariedade administrativa e o princípio da separação do poderes, no entanto, em casos de evidente negligência, como é o descrito, o *Parquet* deve atuar de forma determinante e resolutiva utilizando-se de ferramentas, tais como a recomendação, acordos, termos de ajustamento de conduta e ação civil pública para, assim, ultrapassar o ideal de mero titular da ação penal para, também, assumir-se como garantidor da execução penal digna.

Ademais, além de garantir a implantação de tais políticas públicas, o ente ministerial deve fiscalizar a efetiva execução destas através de procedimentos extrajudiciais adequados ao caso concreto. De igual modo, deve aproximar-se dos demais entes que atuam na execução penal, tal como a Defensoria Pública do Estado e o Conselho da Comunidade na Execução Penal para uma atuação conjunta e pontual em demandas advindas do sistema prisional.

Por fim, o Ministério Público do Estado do Tocantins deve investir na preparação e constante aperfeiçoamento funcional de membros e demais servidores para uma atuação resolutiva na efetivação e proteção de direitos fundamentais indisponíveis.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Teoria Crítica do Direito, o Acesso à Justiça Como Novo Método de Pensamento e o Ministério Público como uma Garantia Fundamental de Acesso à Justiça**. Revista Por Um Ministério Público Resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de Orientação Funcional. Ministério Público do Estado da Bahia, Salvador, v. 8, p. 42-63, jul. 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º mar. 2023.

_____. **Decreto nº 26.042, de 17 de dezembro de 1948**. Promulga os Atos firmados em Nova York a 22 de julho de 1946, por ocasião da Conferência Internacional de Saúde. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-26042-17-dezembro-1948-455751-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 mar. 2023.

_____. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**. Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17210.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

_____. **Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012**. Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112714.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA. **Resolução nº 7, de 14 de abril de 2003**. Recomenda a adoção de um elenco mínimo de ações de saúde que deve ser implantado nos sistemas penitenciários dos Estados. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2003/resolucao07de14deabrilde2003.pdf/view>. Acesso em: 19 mar. 2023.

DOURADO, Jakson Luis Galdino; ALVES, Railda Sabino Fernandes. **Panorama da saúde do homem preso**: dificuldades de acesso ao atendimento de saúde. Bol. Acad. Paul. Psicol., São Paulo, v. 39, n. 96, p. 47-57, jun. 2019. Disponível em : http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2019000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 mar. 2023.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho; LIMA, Solimar Oliveira. **O Ministério Público dos estados e a implementação das políticas públicas sociais**: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. *In*: Conferência do Desenvolvimento, II, 2011, Brasília. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo25.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Lineamentos do Ministério Público Resolutivo**. Revista por um Ministério Público Resolutivo. Coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de Orientação Funcional. Ministério Público do Estado da Bahia, Salvador, p. 25-41, jul. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1991.

MENDES, Karyna Rocha. **Curso de direito da saúde**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria 2.488, de 21 de outubro de 2011**. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para

a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html. Acesso em: 4 mar. 2023.

_____. **Portaria Interministerial 1.777, de 9 de setembro de 2003.** Aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2003/pri1777_09_09_2003.html. Acesso em: 6 mar. 2023.

_____. **Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014.** Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2003/pri1777_09_09_2003.html. Acesso em: 6 mar. 2023.

_____. **Portaria nº 1.602, de 31 de julho de 2014.** Aprova a adesão dos Estados do Acre, Tocantins, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Pará e do Distrito Federal à Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1602_31_07_2014.html. Acesso em: 2 mar. 2023.

_____. **Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017.** Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2003/pri1777_09_09_2003.html. Acesso em: 6 mar. 2023.

OLIVEIRA, Maria Célia Néri de. **Por dentro do MPF: conceitos, estrutura e atribuições.** Ministério Público Federal. Brasília: MPF, 2021.

PINTO, Élide Graziane. **Educação e saúde como direitos fundamentais balizados, em sua garantia mínima, por comandos constitucionais de vinculação orçamentária.** In: PINTO, Élide Graziane. Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 43-144. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1335/1386/9003>. Acesso em: 3 mar. 2023.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Vida digna: direito, ética e ciência** — Os novos domínios científicos e seus reflexos jurídicos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (coord.). O Direito À Vida Digna. Belo Horizonte: Fórum, 2004. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1275/1312/13691>. Acesso em: 14 mar. 2023.

SANCHEZ, Alessandra. *et al.* **Mortalidade e causas de óbitos nas prisões do Rio de Janeiro, Brasil.** Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 9, set. 2021.

SANTOS, Marcelo Henrique dos. **O Ministério Público e o seu papel articulador junto ao SUS.** Salvador: Editora JusPODIVM, 2013.

SILVA, Igor Luis Pereira e. **Princípios da dignidade da pessoa humana, da humanidade e da proibição da pena indigna.** *In:* SILVA, Igor Luis Pereira e. Princípios Penais. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 100-143. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4013/4172/26085>. Acesso em: 1º mar. 2023.

TOCANTINS. **Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008.** Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Normas/leis_dos_mps_estaduais/Tocantins.pd. Acesso em: 2 mar. 2023.

A atuação ministerial nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Palmeirópolis durante a pandemia da Covid-19

The ministerial action in crimes of domestic and family violence against women in the County of Palmeirópolis during the Covid-19 pandemic

La acción ministerial en los delitos de violencia doméstica y familiar contra las mujeres en el Condado de Palmeirópolis durante la pandemia de Covid-19

Sávio Kllever Magalhães Moreira¹

Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho analisará a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins no combate aos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Palmeirópolis (Palmeirópolis, São Salvador do Tocantins e Povoado do Retiro), no período em que a pandemia Covid-19 perdurou no Brasil. Sabe-se que o novo coronavírus ceifou a vida de milhões de pessoas em todo mundo, contudo, a prática criminosa não se extinguiu em razão daquela adversidade humana. O trabalho fará um comparativo da quantidade de crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, antes da pandemia, com os praticados no período de crise sanitária. Em relação a estes, o trabalho registrará as consequências jurídico-penais impostas aos autores (as) delitivos, verificando, se houve ou não, sentença condenatória. Por fim, a pesquisa será desenvolvida mediante a análise de processos criminais iniciados no período retro descrito, por meio de consulta ao sistema de processos judiciais eletrônicos do estado do Tocantins (e-Proc).

Palavras-chave: Covid-19; Violência doméstica; Ministério Público; Enfrentamento; Impunidade.

1 Graduado em Direito pela Universidade de Gurupi (2019). Aprovado no XXIX exame da Ordem dos Advogados. Ex-Auxiliar Técnico do Ministério Público do Estado do Tocantins. Assessor Ministerial do Ministério Público do Estado do Tocantins. 0009-0007-5617-8106 (<https://orcid.org/my-orcid?orcid=0009-0007-5617-8106>).

2 Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2001). Membro efetivo do Ministério Público do Estado do Tocantins, desde o ano de 2004. Pós-Graduada Especialização em Direito Tributário pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS). Ministrou aulas de Prática Forense Penal no curso de Direito da Faculdade Integrada de Ensino Superior de Colinas (FIESC) pelo período de 01 (um) ano. Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) em convênio com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Pós-Graduada lato sensu em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional desde dezembro de 2020. jacquelineoliveira@cnmp.mmp.br.

ABSTRACT

This paper will analyze the actions of the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins in the fight against crimes of domestic and family violence against women in the district of Palmeirópolis (Palmeirópolis, São Salvador do Tocantins and Povoado do Retiro), in the period when the Covid19 pandemic lasted in Brazil. It is known that the new coronavirus took the lives of millions of people around the world, however, the criminal practice was not extinguished because of that human adversity. The paper will make a comparison of the amount of crimes committed with domestic and family violence against women, before the pandemic, with those committed during the health crisis period. Regarding the latter, the work will register the legal-penal consequences imposed on the offenders, verifying if there was or not a conviction. Finally, the research will be developed through the analysis of criminal proceedings initiated in the period described above, by consulting the system of electronic judicial proceedings of the State of Tocantins (e-Proc).

Keywords: *Covid-19; Domestic violence; Public Ministry; Confrontation; Impunity.*

RESUMEN

El presente trabajo analizará la actuación del Ministerio Público del Estado de Tocantins en el combate a los crímenes de violencia doméstica y familiar contra la mujer en el distrito de Palmeirópolis (Palmeirópolis, São Salvador do Tocantins y Povoado do Retiro), en el período en que duró la pandemia de Covid-19 en Brasil. Se sabe que el nuevo coronavirus cobró la vida de millones de personas en todo el mundo, sin embargo, la práctica criminal no se extinguió a causa de esa adversidad humana. El trabajo comparará la cantidad de crímenes cometidos con violencia doméstica y familiar contra la mujer, antes de la pandemia, con los cometidos en el período de la crisis sanitaria. En relación a estos, el trabajo registrará las consecuencias jurídico-penales impuestas a los autores criminales, verificando si hubo o no sentencia condenatoria. Finalmente, la investigación se desarrollará a través del análisis de los procesos penales iniciados en el período descrito, mediante consulta al sistema de procesos judiciales electrónicos del Estado de Tocantins (e-Proc).

Palabras clave: *Covid-19; Violencia doméstica; Ministerio Público; Enfrentamiento; Impunidad.*

Introdução

O presente estudo visa a análise dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Palmeirópolis (composta do município de São Salvador do Tocantins e Povoado Retiro, além da sede) e a respectiva atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), através da Promotoria de Justiça de Palmeirópolis.

Inicialmente, será abordado um breve contexto histórico da pandemia causada pelo vírus da Covid-19. Em seguida, o trabalho discorrerá acerca do machismo estrutural e do patriarcado, arraigados na sociedade.

Posteriormente, o estudo utilizará a técnica consultiva para apresentar a relação dos crimes sob os influxos da Lei Maria da Penha, praticados na referida Comarca dois anos antes da pandemia da Covid-19 e durante o período de exceção. Destaca-se que o ponto

de partida para se obter o referido quantitativo da atividade criminosa será as denúncias oferecidas naquele ínterim, mediante relatório aportado no sistema de processos judiciais eletrônicos do Tribunal de Justiça do Tocantins (e-Proc).

Isto porque a análise dos casos de violência doméstica e familiar naquela Comarca por meio dos inquéritos policiais resultaria na incerteza da pesquisa, pois, em alguns casos, a Polícia Judiciária estaria por ainda realizar sua atividade investigativa.

Em continuidade, o estudo disporá sobre a distinção dos crimes praticados pela natureza e conseqüente desfecho das respectivas ações penais, a fim de verificar se houve a realização de acordos ou a prolação de sentença de natureza condenatória ou absolutória.

Após o desdobramento da pesquisa e de acordo com as informações levantadas, o trabalho apresentará conclusões acerca do aumento ou diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Palmeirópolis, considerando os dois anos que antecederam a pandemia da Covid-19 e o período pandêmico.

1. Contexto histórico da pandemia Covid-19

No dia 31 de dezembro 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada acerca de inúmeros casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China, o que posteriormente seria conhecido em todo mundo como "Covid-19", doença até então não diagnosticada em seres humanos (2020)³.

A contaminação em massa foi questão de tempo, necessitando tão somente uma semana, após a notícia retro, para as autoridades chinesas confirmarem a descoberta de um novo tipo de coronavírus (novo coronavírus/ Covid-19, SARS-CoV-2).

Em razão da complexidade e do alto grau de contaminação da Covid-19, a OMS informou, em 30/01/2020, que o surto do novo coronavírus constituía Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), sendo esse o nível mais alto de alerta da entidade. Tal alerta serviu para fomentar a fiscalização da propagação do vírus.

A título construtivo, sabe-se que é a sexta vez na história da entidade que a ESPII é declarada. Os demais momentos foram a pandemia de H1N1 (25/04/2009), a disseminação internacional de poliovírus (05/05/2014), o surto de ebola na África Ocidental (08/08/2014), o vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas (01/02/2016) e, derradeiramente, o surto de ebola na República Democrática do Congo (18/05/2018).

Ao se falar acerca do coronavírus, em 11/03/2020, a OMS declarou o surto da Covid-19 como questão pandêmica, reconhecendo que a referida patologia havia se espalhado por diversos países e continentes, com algumas exceções, a exemplo do Tongo,

³ Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19#:~:text=Em%2011%20de%20mar%C3%A7o%20de,pa%C3%ADses%20e%20regi%C3%B5es%20do%20mundo>. Acesso em: 16 abr. 2023.

Kiribati e Samoa, países que não sofreram com a contaminação (informação atualizada até 06/01/2021). Isto porque se trata de países isolados, localizados em ilhas remotas, dificilmente visitados (Soares, 2021)⁴.

Em 02/01/2020, relatou-se a primeira morte causada pela Covid-19. A vítima morava na cidade de Wuhan, tratando-se de um homem de 61 anos de idade⁵.

No Brasil, o primeiro caso de contaminação fora datado de 26/02/2020⁶. Já a primeira morte ocorreu em 12/03/2020, tratava-se de uma mulher, ambos fatídicos ocorridos no estado de São Paulo⁷.

Em face da territorialidade da doença no Brasil, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 13.979/2020, a qual dispôs sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019⁸.

Dentre as suas disposições, o regramento legal trouxe as primeiras medidas vinculadas à emergência decorrente da Covid-19, como isolamento social, quarentena, fechamento temporário de rodovias, aeroportos e portos. Para os fins deste artigo, assume especial importância a medida preventiva do isolamento social.

Por sua vez, os estados e municípios também tiveram seus protagonismos reconhecidos, após o Supremo Tribunal Federal (STF) discutir os efeitos do julgamento da ADI nº 6341– MC/DF e reconhecer a autonomia dos entes federativos para legislar sobre saúde pública, sob a égide da Lei nº 13.979/2020, competência essa já prevista na Constituição Federal (1988).

Além disso, o governo federal à época editou a Medida Provisória nº 926/2020⁹, com o intuito de regulamentar as providências de política sanitária e definir os legitimados a implementá-las, com vistas a confrontar o estado de emergência na saúde pública que havia sido decretado.

Assim, tão logo editada a referida medida, o STF, ao analisar a ADI nº 6341¹⁰, tratou de reafirmar, em caráter unânime, a competência concorrente entre os entes federativos para legislar acerca do tema de saúde pública. Com isso, estados, municípios e Distrito Federal mantiveram a garantia assegurada na CF/88 e, ainda, restou pacificado que aqueles poderiam decidir sobre assuntos regionais relacionados à pandemia Covid-19.

4 Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-01/oms-15-paises-no-mundo-ainda-nao-registraram-casos-de-covid-19#:~:text=Tonga%2C%20Kiribati%2C%20Samoa%2C%20Micron%2C%20A9sia,tamb%2C%20n%2C%20houve%20cont%2C%20A1gio%20local>. Acesso em: 16 abr. 2023.

5 Disponível em: <https://setorsaude.com.br/china-registra-primeira-morte-por-novo-virus>. Acesso em: 20 mar. 2023.

6 Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 24 mar. 2023.

7 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/primeira-morte-por-covid-19-no-pais-ocorreu-em-12-de-marco-em-sp-diz-ministerio>. Acesso em: 24 mar. 2023.

8 Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 23 mar. 2023.

9 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm. Acesso em: 4 dez. 2024.

10 Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Adi6341.PDF>. Acesso em: 4 dez. 2024.

Em razão da regionalização e propagação da doença em um país continental, tornou-se necessário que cada ente da federação analisasse suas demandas e fragilidades locais, não se olvidando da comunicação e tomadas de decisões harmônicas entres estados e municípios circunvizinhos.

No caso do estado do Tocantins, o primeiro caso de Covid-19 foi registrado em Palmas, no dia 18/03/2020, sendo a paciente uma mulher de 42 anos¹¹. Já a primeira morte em razão da doença foi registrada também na capital, no dia 14/04/2020, sendo uma mulher de 47 anos de idade¹².

Diante da informação que o vírus teria alcançado a população tocantinense, o governo do estado editou o Decreto nº 6.222/2021¹³, para tratar de medidas voltadas a coibir a disseminação do novo coronavírus.

Referido diploma legal ratificou a obrigatoriedade do uso de máscara de proteção facial em todo o estado, bem como especificou a redução da carga horária de trabalho dos servidores públicos estaduais e criou a possibilidade de trabalho remoto.

Em Palmeirópolis, cidade/comarca na qual o presente trabalho traçou seu estudo e que contém uma população de aproximadamente 7.676 habitantes¹⁴, em São Salvador 3,094, (pertencente à Comarca de Palmeirópolis)¹⁵, registrou-se o número de 2.228 casos confirmados decorrentes de contaminação da Covid-19 e 36 óbitos (dados colhidos com base na última divulgação pela prefeitura municipal, em 28/07/2022).

Durante o período emergencial, cada decisão tomada pelos chefes dos poderes executivos e aqueles que os sustentavam administrativamente, como ministros e secretários, passou a ser fiscalizada com maior intensidade pela população.

Atos normativos, que antes sequer eram mencionados durante campanhas eleitorais e legislatura dos representantes do povo, tomaram voz em meio ao período emergencial. Com isso, em obediência aos princípios da publicidade e transparência, tais atos ganharam espaço em suas divulgações sociais, fato este que, p. ex., não se imaginava a participação popular na elaboração de decretos municipais e sua efetiva fiscalização assim como foi em meio à pandemia.

Se antes a participação popular era exercida de forma tímida, sem o compartilhamento de ideias com seus representantes, houve, em razão da pandemia Covid-19, a integração social, entre órgãos públicos, iniciativa privada e população, na edição dos decretos.

A fácil divulgação do conteúdo trazido nesses atos, seja nível nacional, seja municipal, trouxe, de maneira singular, o acesso "rápido" a eles, sendo necessária a

11 Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2020/03/18/secretaria-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-no-tocantins.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2023.

12 Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/tocantins-confirma-1-morte-por-covid-19-brasil-tem-obitos-em-todos-os-estado>. Acesso em: 20 abr. 2023.

13 Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=410150>. Acesso em: 20 abr. 2023.

14 Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmeiropolis>. Acesso em 20 abr. 2023.

15 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to/sao-salvador-do-tocantins.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

disponibilização da internet e um aparelho celular para recebê-los. A exemplo, merece destaque a divulgação de decretos municipais via aplicativos de conversas instantâneas (WhatsApp e Instagram).

Por outro lado, os decretos também tratavam de normas complementares ao disposto no Código Penal (CP). Assim, eram as proibições de aglomerações, uso obrigatório da máscara de proteção facial e em algumas regiões o receoso “toque de recolher”.

Nesta esteira, os decretos traziam consigo “punições” para aqueles que os descumprissem, seja por meio de aplicação de multa, seja por interdições de empresas, por exemplo.

Ainda, em casos de descumprimentos (principalmente em condutas reiteradas), eram registrados termos circunstanciados de ocorrência (TCO), com vistas a levar ao conhecimento da autoridade policial a prática do crime descrito no art. 268 do CP, sendo:

Infração de medida sanitária preventiva

Art. 268 – Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:

Pena – detenção, de um mês a um ano, e multa.

Parágrafo único – A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro.

Outrossim, com a aprovação das vacinas e a respectiva imunização da população, as medidas emergenciais foram flexibilizadas, trazendo à sociedade a sensação de que o fim daquele período de exceção se aproximava.

Ademais, três anos após a descoberta da Covid-19, no Brasil foram registrados 37.319,254 (trinta e sete milhões trezentos e dezenove mil e duzentos e cinquenta e quatro) casos confirmados, dos quais 700.556 (setecentos mil quinhentos e cinquenta e seis) vieram a óbito¹⁶.

Inegável que, durante o período de *lockdown* e com a imposição do isolamento social, a população seria submetida à mudança obrigatória de costumes e atividades diárias.

Se, por um lado, as medidas normativas dos governos coibiriam a contaminação pela Covid-19, do outro surgiria o questionamento acerca de seus impactos sobre a criminalidade (seu aumento ou diminuição) durante o período de quarentena.

Desta feita, o trabalho propõe-se a analisar os crimes ocorridos na Comarca de Palmeirópolis, em especial aqueles cometidos no âmbito de violência doméstica e familiar contra a mulher, a fim de realizar um comparativo numérico entre os casos ocorridos nos dois anos imediatamente anteriores à pandemia e ao período pandêmico.

¹⁶ Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2023.

2. O machismo estrutural e a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil

Notadamente, vivemos em uma sociedade com essência machista e patriarcal, a qual por décadas se confortou com a colocação da mulher em degraus inferiores aos do homem, ora pelo gênero, ora pelo julgamento inadequado de sua capacidade laboral frente à figura masculina.

Não obstante, atividades entre homens e mulheres são distinguidas pelos pais desde a tenra idade, exemplificando pelas atividades de colaborações domésticas, como lavar vasilhas (meninas) e lavar carro (meninos).

Em que pese pareça meras participações familiares dos filhos, a distinção supramencionada pode causar por vezes sequelas irreversíveis naquelas crianças, acarretando ações desequilibradas e desarmônicas na sociedade, adquirindo comportamentos violentos que ocasionarão agressões morais, físicas e mentais nas pessoas que convivem ao seu redor (Alécio, 2021)¹⁷.

Além disto, leciona o autor que referidos comportamentos contribuem para o aumento do preconceito, discriminação, assédio, estupro e outros tipos de abusos praticados pelo homem em face das mulheres. Tais consequências são agravadas pelo fato de que muitos homens ainda hoje são doutrinados a ser machistas e, dessa forma, contribuem para a repetição de práticas misóginas e a manutenção do *status quo*.

Segundo Fabriziane Stellet Zapata (2019)¹⁸, a grande monta de violência contra a mulher está no machismo estrutural. Isto porque a sociedade naturaliza esse tipo de violência e não observa que, no dia a dia, em pequenos atos, mulheres são vítimas de violência, discriminação e discursos de ódio apenas pelo fato de serem mulheres.

Por outra perspectiva, a luta pela proteção das mulheres ganhou novos ares no que se refere aos regramentos legais elaborados com o fim de tutelar seus direitos.

Por muito tempo, mulheres foram educadas para crer que sua felicidade se resumia na dedicação ao casamento. A submissão da mulher ao seu parceiro traz consigo um sentimento de impotência e infelicidade e decorre, muitas vezes, da dependência econômica e emocional.

Com o passar dos anos, temas voltados à equidade de gênero vêm ganhando espaço no meio legislativo, demonstrando uma evolução social no combate ao patriarcado enraizado na cultura brasileira.

17 Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-machismo-estrutural-e-suas-consequencias-para-a-sociedade/1133168597>. Acesso em: 24 abr. 2023.

18 Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/entrevistas/2019/a-grande-causa-da-violencia-contra-a-mulher-esta-no-machismo-estruturante-da-sociedade-brasileira>. Acesso em: 24 abr. 2023.

Neste ínterim, considera-se a Lei nº 11.340/06 (apelidada como Lei Maria da Pena) o ponto de partida dos mecanismos com maior ênfase na tutela das vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher no cenário legislativo pátrio.

Com efeito, Maria da Pena foi mais uma dentre milhares de vítimas de agressão familiar praticada pelo companheiro. Natural do Ceará, Maria da Pena suportou, no ano de 1983, uma tentativa de “homicídio” mediante disparo de arma de fogo e outra por choque elétrico, essa depois de voltar para casa depois da primeira tentativa praticada por seu ex-companheiro.¹⁹

Superados os cenários agressivos, Maria da Pena conseguiu comunicar às autoridades competentes os abusos que sofria. Assim, com o processo criminal ainda em andamento, ela escreveu o livro “Sobrevivi... posso contar”, em que narrou as violências que vitimaram ela e suas três filhas.

Após a divulgação do livro, Maria da Pena recebeu o apoio do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e do Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), os quais encaminharam o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1998.

Diante da demora na solução do caso e condenação do agressor, o Sr. Marco Antônio Heredia Viveros, o Estado brasileiro foi condenado no ano de 2002 por omissão e negligência pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, obrigando-se a reformular as leis e políticas públicas em relação à violência doméstica.

Honrando com o compromisso feito, 19 anos depois, os legisladores brasileiros criaram então a Lei nº 11.340/06 com o objetivo de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, contextualizando que os casos de violência constituiriam não apenas a violência física, mas também psicológica, moral, sexual e patrimonial²⁰.

A referida lei ainda trouxe, em seu conteúdo, a possibilidade de a vítima se proteger do agressor via concessão de medidas protetivas. Não obstante, o legislador, anos mais tarde (2018), incorporaria ao regramento doméstico o crime de descumprimento de medidas protetivas por parte do agressor, tendo como uma possível consequência sua prisão preventiva.

Em que pesem os significativos avanços decorrentes da entrada em vigor da Lei Maria da Pena, no que se refere à equidade de gênero e ao combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, as estatísticas²¹ demonstram que ainda há muito a ser feito. Embora a informação, aliada aos mecanismos colocados à disposição das vítimas para denunciarem esse tipo de delito, tenham contribuído, sobremaneira, para que delitos dessa

19 Disponível em: https://www.fundobrasil.org.br/blog/lei-maria-da-penha-historia-e-fatos-principais/?gclid=CjwKC Ajwl6OiBhA2EiwAuUwWZTnvDkhWRoRnR0S6r9973gHsTD0BqtuIqSOK6JASfCDHNjzCzawD3xoCO3cQAvD_BwE. Acesso em: 23 abr. 2023.

20 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 19 abr. 2023.

21 Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnmbpcjpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9144-dashboardevilenciaimulherfinal-1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

natureza cheguem ao conhecimento do sistema de justiça, tais ferramentas, por si só, não têm sido bastantes para resguardar a integridade física e psíquica das mulheres.

Conforme destacado anteriormente, o escopo deste artigo é realizar uma análise comparativa dos dados referentes à quantidade de crimes praticados com violência doméstica e familiar contra as mulheres, na Comarca de Palmeirópolis, nos dois anos que antecederam a pandemia da Covid-19 e o período pandêmico.

3. Planos de Saúde e a Imposição de Cláusulas Abusivas ao Consumidor Hipossuficiente

Segundo a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (ONDH), do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), no período entre 1º a 25 de março, registrou-se um aumento de 18% no número de denúncias aportadas pelos serviços de atendimentos às vítimas (Vieira, 2023)²². Curioso destacar que, no referido mês, é comemorado o Dia Internacional Da Mulher.

Com o isolamento social decretado, a população passaria a conviver com seus familiares por maior período em seus lares, motivo pelo qual, em tese, teriam tempo para conviverem em harmonia e suportarem juntos as dificuldades decorrentes da Covid-19.

Contudo, essa premissa acabou sendo deixada de lado, visto o aparente aumento de casos envolvendo a violência doméstica e familiar contra a mulher no período pandêmico. O que antes já era uma preocupação das autoridades competentes, passou a despertar ainda mais atenção e preocupação (Siegfried, 2020)²³.

Isso porque, durante a pandemia, as mulheres passaram a conviver por mais tempo com seus agressores, os quais, por problemas financeiros e por estarem impacientes, por exemplo, com o confinamento imposto, procuravam “descontar” a situação em suas parceiras (Siegfried, 2020)²⁴.

Neste sentido, afirmam também os autores Silas Nogueira Melo, Yata Anderson Gonzaga Masullo e Dionatan Silva Carvalho (2021, p. 41) que a pandemia da Covid-19 agravou o cenário de violência doméstica e familiar contra a mulher, pois o isolamento aumentou a vulnerabilidade das vítimas, as quais foram forçadas a permanecer com seus agressores por maior tempo.

Inegável que o recolhimento familiar, durante a pandemia, obrigou as mulheres a se expor ao perigo doméstico em face de seus agressores, os quais passaram a ter maior facilidade para, caso quisessem, controlar e impedir que elas tivessem contato com familiares e amigos.

22 Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepid/a/tqcyvQhqQyjtQM3hXRywsTn/?lang=pt#>. Acesso em: 20 abr. 2023.

23 Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/11/25/violencia-contra-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 20 abr. 2023.

24 Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/11/25/violencia-contra-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Registre-se que o isolamento social, o recolhimento familiar e a convivência durante maiores períodos em casa resultaram no aumento dos serviços domésticos e, conseqüentemente, sobrecarregaram as mulheres, obrigadas a executar esse tipo de trabalho, imperceptível, desvalorizado e jamais remunerado.

O isolamento social e a convivência doméstica, na verdade, não importaram em cooperação ou distribuição das tarefas domésticas, mas tão somente em uma sobrecarga para as mulheres.

O senso comum de que as mulheres são possuidoras da devoção ao particular em favor dos seus companheiros, com a conseqüente distribuição de amor, cuidados domésticos, carinho e afeto familiar, impediu a distribuição justa das responsabilidades.

Faz-se necessário retomar a discussão da máxima popular "em briga de marido e mulher não se mete a colher". Pontua-se isto em face da necessidade de combater o sentimento de posse que o homem tem sobre sua companheira, entendendo ser ela um objeto obrigado a satisfazer seus gostos e desejos.

Instituições, como o Poder Judiciário, Ministério Público e polícia civil, possuem a obrigação legal de fornecer às vítimas o amparo que se espera, assim descrito pelo acolhimento, pela concessão de medidas protetivas e pela prisão e respectivas punições dos agressores.

Além dos canais de denúncias anônimas e ouvidorias já consagrados através de plataformas digitais, como o disque 100 e 180, inovações, como "pedido de pizza" através do 190, são meios ofertados às vítimas de violência domésticas e familiar contra a mulher para serem ajudadas e salvas de seus agressores.

No Tocantins, o Ministério Público Estadual dispõe do "Núcleo Maria da Penha", tendo, como algumas de suas finalidades, a atuação no atendimento e acompanhamento das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, fornecimento de subsídios às políticas públicas da área e emissão de pareceres técnicos (Ministério Público, 2012)²⁵.

Tantos canais de comunicação parecem ser insuficientes para o combate da violência doméstica e familiar contra a mulher, o que se afirma em razão do aumento dos casos de delitos dessa natureza.

Nesse caminho, o trabalho enunciará adiante a ocorrência de crimes no âmbito da Lei Maria da Penha na Comarca de Palmeirópolis, compreendendo-se o período de dois anos antes da pandemia e o período pandêmico.

25 Disponível em: <https://mpto.mp.br/nucleo-maria-da-penha/2012/10/16/nucleo-maria-da-penha>. Acesso em: 20 abr. 2023.

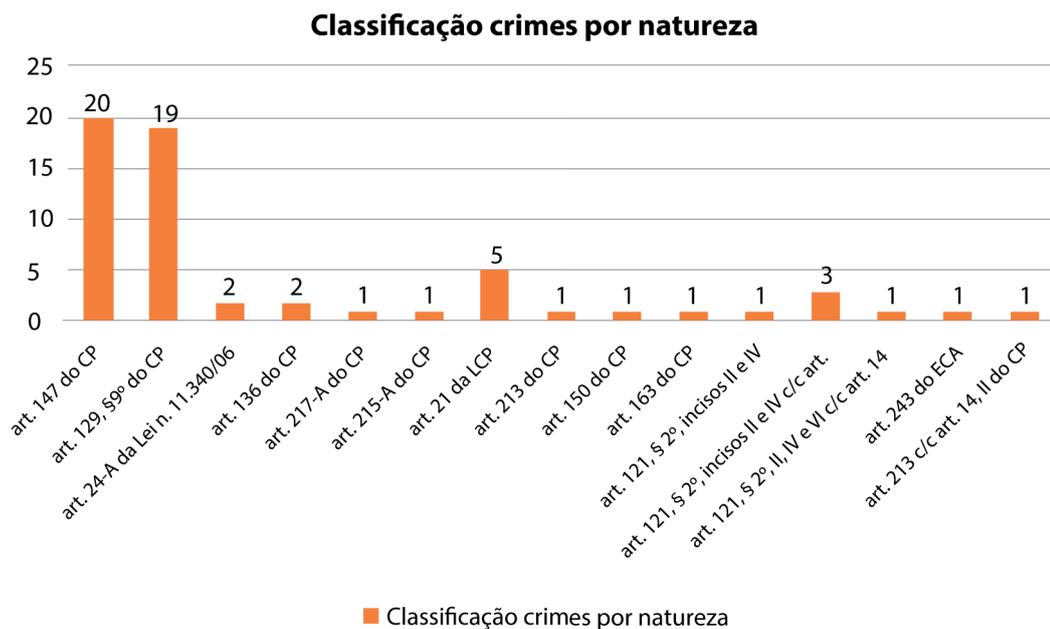
4. Crimes praticados no âmbito de violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Palmeirópolis

Inicialmente, destaca-se que a base de dados a seguir descrita considerará as denúncias oferecidas 2 anos antes da pandemia (11/03/2018 a 10/03/2020) e durante a pandemia (11/03/2020 a 23/05/2022).

Apesar de a OMS não ter declarado o fim da pandemia Covid-19, considerando como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o governo federal revogou os decretos nacionais de enfrentamento à pandemia em 23/05/2022.

A análise da atuação do Ministério Público do Tocantins no combate aos casos de violência doméstica e familiar na comarca de Palmeirópolis será consubstanciada apenas nas denúncias oferecidas, visto que, através dos inquéritos policiais, implicaria a apuração incerta da pesquisa, como já dito. Veja-se:

Figura 1- Informações extraídas do sistema e-Proc (relatório-Ministério Público-saídas), Palmeirópolis (2023)



Fonte: Elaborado pelo autor

Conforme dados extraídos do sistema e-Proc, tem-se que, no período compreendido entre 11/03/2018 a 10/03/2020, considerando 208 denúncias oferecidas pela Promotoria de Justiça de Palmeirópolis, apenas 49 tratavam de casos envolvendo violência doméstica e familiar contra a mulher, o que significa um percentual de 23,55% daquelas.

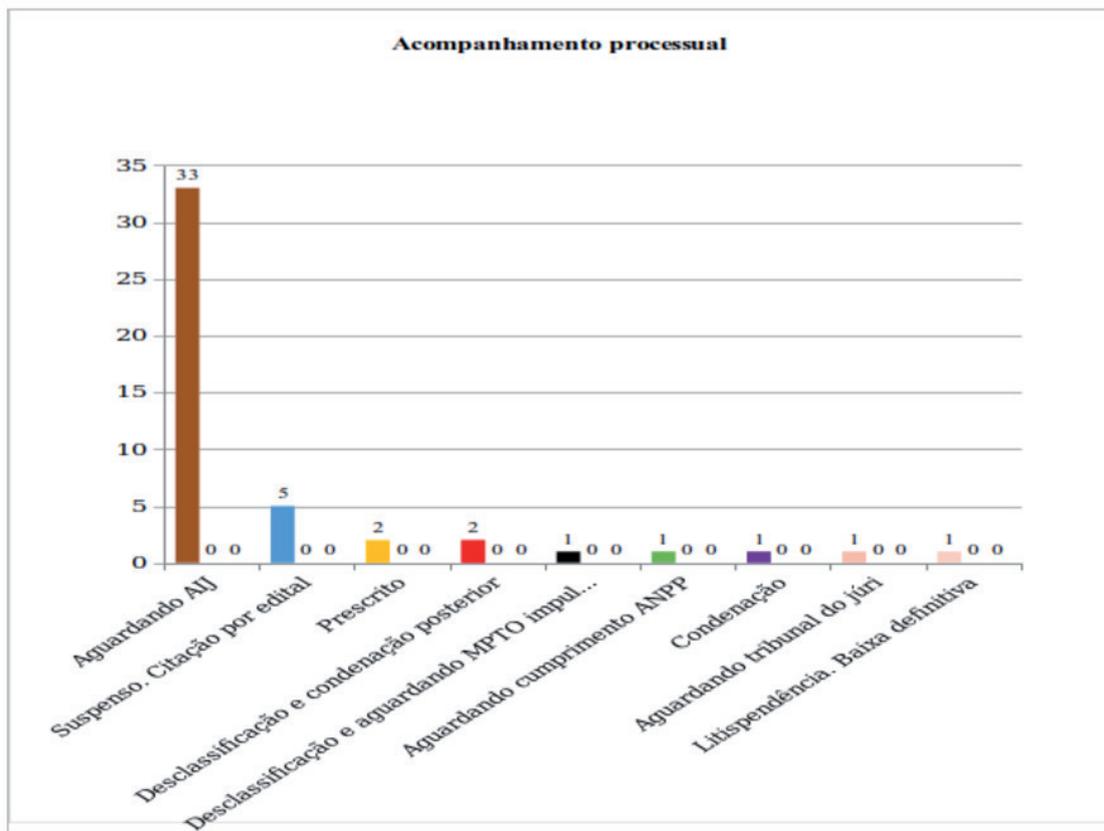
Já durante o período de exceção sanitária (11/03/2020 a 23/05/2022), das 160 denúncias oferecidas, 47 foram contra autores de atos no âmbito da Lei Maria da Penha.

Contudo, no que se refere às denúncias oferecidas durante a pandemia, foi observado que apenas 42 tratavam de crimes de violência doméstica praticados no período pandêmico, ou seja, proporcionalmente a dizer 26,25%.

Assim, verifica-se que houve o aumento de 2,7% de crimes relacionados à violência doméstica e familiar contra as mulheres durante a pandemia na comarca de Palmeirópolis, em comparação aos 2 anos anteriores.

Nesta seara, ao analisar-se os crimes praticados em âmbito doméstico e familiar no período pandêmico, detalha-se sua distinção de acordo com a natureza.

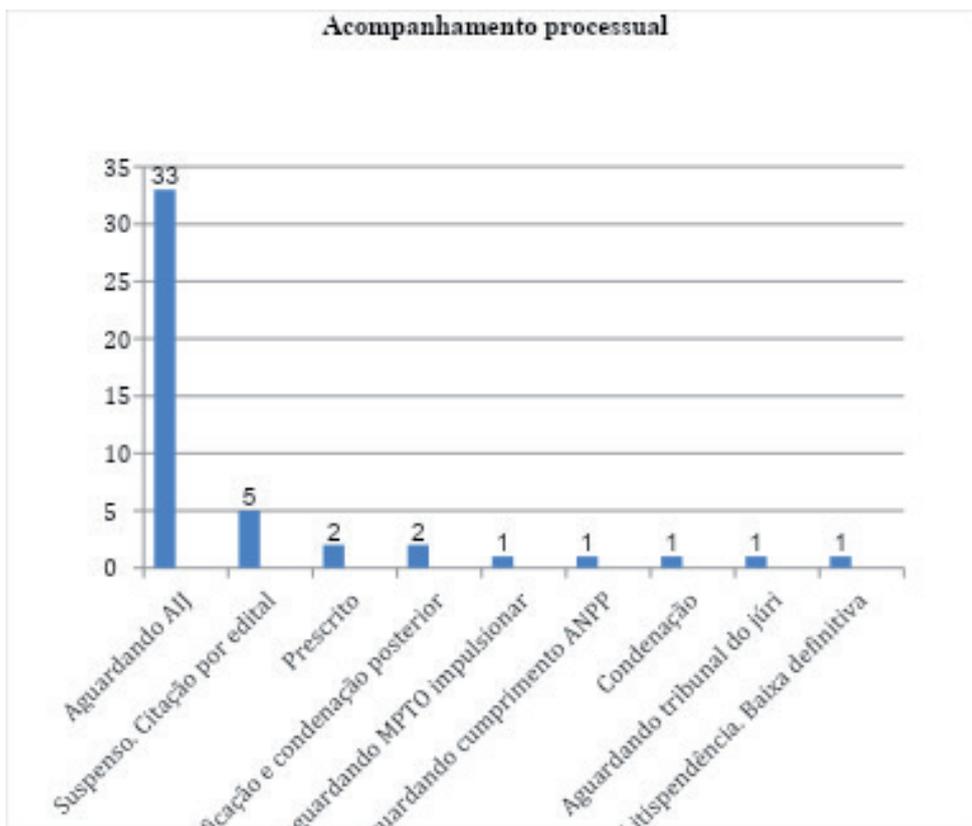
Figura 2 - Informações extraídas do sistema e-Proc (relatório-Ministério Público-saídas), Palmeirópolis (2023).



Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, com vistas a verificar o andamento de cada processo criminal analisado, bem como a respectiva atuação do Ministério Público local nos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher, necessário ainda verificar a movimentação processual das ações penais envolvendo esse tipo de infração. Cite-se.

Figura 3- Informações extraídas do sistema e-Proc (relatório-Ministério Público-saídas), Palmeirópolis 2023.



Fonte: Elaborado pelo autor

Desta maneira, ao verificar os dados, constata-se que a grande monta dos crimes praticados durante a pandemia aguarda a designação de audiência de instrução e julgamento – AIJ (33).

Importante destacar também o baixo número de condenações (3), sendo que, em seu contraste, não possui casos de absolvição.

Esclareça-se que a primeira condenação decorreu de denúncia que imputou ao acusado a prática dos crimes previstos no art. 121, §2º, incisos II e VI c/c art. 14, II e 329 ambos do CP, desclassificados posteriormente para lesão corporal no âmbito de violência doméstica e resistência (arts. 129, §9º) e posse de arma de fogo (art. 12 da Lei nº 10.826/03²⁶), tendo sido imposta ao agressor a pena de 2 anos e 24 dias de reclusão (em 23/09/2022). Atualmente o processo aguarda julgamento de recurso no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

No segundo caso, o Ministério Público ofereceu denúncia em desfavor do agressor pela prática dos crimes previstos no art. 121, §2º, incisos II e VI c/c art. 14, II e 329, ambos do CP, tendo ocorrida a desclassificação para lesão corporal no âmbito de violência doméstica e resistência (arts. 129, § 9º e 329). A pena imposta ao condenado foi de 01 ano e 05 meses de detenção (em 24/10/2022).

Por fim, a terceira denúncia retratou os crimes descritos nos artigos 213 c/c 14, inciso II (tentativa de estupro) e 147 (ameaça), todos do Código Penal, desclassificados posteriormente, tendo a sentença (24/03/2022) condenado o denunciado pelo crime do art.

26 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.826.htm. Acesso em: 4 dez. 2024.

215-A do CP (importunação sexual) e art. 147 (ameaça), somando-se as penas um total de 01 ano e 04 meses de reclusão.

Urge pontuar que, nos crimes (2) em que foi reconhecida a prescrição, não houve o recebimento da denúncia, razão pela qual não ocorreu a interrupção do prazo prescricional, contado a partir da data dos fatos, 25/03/2020 e 19/04/2020, respectivamente.

Outrossim, a aplicação do acordo de não persecução penal foi tratado em 01 (um) processo que a genitora ofereceu bebida alcoólica à sua filha (adolescente), previsto no art. 243 do Estatuto da Criança e Adolescente²⁷.

Nesta vertente, a tardança na instrução das ações penais durante a pandemia possui como justificativa a realização do trabalho remoto e a suspensão das atividades presenciais, as quais foram retomadas apenas em 2022.

De tal forma, tem-se que as providências presentes na alçada de atribuições da Promotoria de Justiça de Palmeirópolis foram tomadas, ora pelo oferecimento da denúncia, ora pelo impulsionamento do feito das ações penais e respectiva condenação.

Todavia, tais providências ministeriais foram prejudicadas em razão da suspensão das atividades forenses, sendo que essas retomaram seu curso regular conforme pauta da Comarca, a exemplo dos 33 processos criminais que aguardam a realização de audiência de instrução e julgamento, os quais já possuem audiências designadas e previsão de pautas futuras.

Assim, dadas as circunstâncias acima, em que pese o aumento significativo de 2,7% dos casos de crimes de violência doméstica e familiar durante o período pandêmico, não há que se falar em omissão do órgão ministerial, pois restou demonstrado que o Ministério Público do Estado do Tocantins atuou a contento nos processos judiciais destinados a apurar esse tipo de delito. Eventuais atrasos na tramitação das respectivas ações penais não podem ser atribuídos aos Promotores de Justiça, conforme demonstrou o gráfico das fases processuais.

Contudo, faz-se necessário que o Poder Judiciário impulse os referidos processos, com o intuito de se evitar a impunidade dos agressores. Ora, a demora na movimentação das ações penais poderá resultar em prescrição da pretensão punitiva estatal, culminando na extinção das respectivas ações penais, decorrente da perda de seu objeto.

Considerações finais

Diante da análise das normas impostas durante o período de crise humanitária, o trabalho concluiu que a alteração das condutas sociais, inclusive a restrição do direito de

27 Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/publicacoes/o-estatuto-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 4 dez. 2024.

ir e vir, explicitadas em atos normativos nacionais e regionais (decretos), submeteu as mulheres a uma convivência mais intensa com seus companheiros.

Não obstante, o acúmulo de tarefas domésticas e o possível descontrole das finanças familiares também aumentaram a tensão do convívio familiar mais acirrado, em razão do homem ter passado a frequentar de maneira mais assídua o ambiente comumente dominado pela mulher. Tais circunstâncias resultaram no aumento dos casos de violência doméstica e familiar, como se pode observar por meio do levantamento de dados realizado.

Para solucionar e/ou minimizar os casos de violência em âmbito familiar, é necessária a continuidade dos programas de auxílio, colocados à disposição das vítimas, como o Disque 100, 180 e, regionalmente, o "Núcleo Maria da Penha" no Ministério Público do Tocantins.

Sem dúvidas, o isolamento social foi imprescindível para conter a propagação da Covid-19 no Brasil, diminuindo a morbidade e mortalidade de pessoas associadas à doença, todavia, conforme demonstram os dados obtidos por meio do levantamento realizado junto ao sistema e-Proc, a medida imprescindível para conter a propagação do vírus levou ao aumento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, decorrente do confinamento.

Na Comarca de Palmeirópolis (cidade de Palmeirópolis e São Salvador do Tocantins), cuja população é 10.770 habitantes, verificou-se o aumento de 2,7% dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, contando com apenas 03 casos com agressores condenados, restando demonstrado que o ínfimo número de condenações não decorreu da omissão do Ministério Público do Estado do Tocantins, conforme se depreende do grande número de feitos que aguarda a designação/realização de audiências.

Com a flexibilização das medidas sanitárias em razão da Covid-19, a propulsão dos processos e a designação de audiências de instrução e julgamento, espera-se que a punição ocorra mesmo que de maneira tardia, sem deixar que a prescrição atinja os mencionados crimes aqui relatados.

Desta maneira, retomadas as ações forenses em caráter regular, o Ministério Público local voltará a atuar firmemente na repressão de crimes contra mulheres em razão do seu gênero, asseverando a justa condenação dos agressores e, por fim, construindo a máxima popular de que "briga de marido e mulher se mete a colher".

Referências

ALECIO. Márcio Rodrigo. **O machismo estrutural e suas consequências para a sociedade**. JusBrasil, 2021. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-machismo-estrutural-e-suas-consequencias-para-a-sociedade/1133168597>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. **Código Penal**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 abr. 2022.

_____. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 23 mar. 2023.

_____. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 19 abr. 2023.

CAMARGO, Bianca. **Tocantins confirma 1ª morte por COVID-19**. Brasil tem óbitos em todos os estados: A morte de uma mulher de 47 anos, em Palmas, foi confirmada pela Secretária de Saúde do Tocantins na noite desta terça-feira (14). CNN Brasil, São Paulo, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/tocantins-confirma-1-morte-por-covid-19-brasil-tem-obitos-em-todos-os-estados>. Acesso em: 20 abr. 2023.

COMUÁ – Rede Comuá filantropia que transforma. Fundo Brasil. **Lei Maria da Penha: história e fatos principais**. Fundo Brasil. 2020. Disponível em: https://www.fundobrasil.org.br/blog/lei-maria-da-penha-historia-e-fatos-principais/?gclid=CjwKCAjwl6OiBhA2EiwAuUwWZTnvDkhWRoRnR0S6r9973gHsTD0BqtuIqSOK6JASfCDHNjzCzawD3xoCO3cQAvD_BwE. Acesso em: 23 abr. 2023.

CNN BRASIL. **Primeira morte por Covid-19 no país ocorreu em 12 de março em SP, diz ministério**: Vítima era do sexo feminino, tinha 57 anos e deu entrada no hospital no dia 11 daquele mês; anteriormente, pensava-se que 1º óbito ocorreu em 16/0. CNN Brasil, São Paulo 10 abr.2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/primeira-morte-por-covid-19-no-pais-ocorreu-em-12-de-marco-em-sp-diz-ministerio>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CORONAVÍRUS Brasil. **Painel Coronavírus**. Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente, Brasília, 4 abr. 2023. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2023.

G1 TOCANTINS. **Secretaria Estadual de Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Tocantins**: Paciente chegou de um congresso e estava em isolamento domiciliar; ela fez exame na rede particular e testou positivo para o Covid-19. O caso ainda não aparece na lista do Ministério da Saúde. G1, Tocantins, 18 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2020/03/18/secretaria-confirma-primeiro-caso-de-coronavirus-no-tocantins.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2023.

IBGE. **Cidades e Estados**. 1 jan. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmeiropolis>. Acesso em: 20 abr. 2023.

_____. **Cidades e Estados**. 1 jan. 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to/sao-salvador-do-tocantins.html>. Acesso em: 20 abr. 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Fórum Brasileiro de Segurança Pública (organizadores). **Atlas da violência contra a mulher 2019**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/9144-dashboardviolenciamulherfinal-1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MELO, S.; MASULLO, Y.; CARVALHO, D. **Crime e Território**: Estudos e experiências em políticas de segurança pública e análise criminal. São Luís: IMESC, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Núcleo Maria da Penha**. MPTO, Tocantins, 16 out. 2012. Disponível em: <https://mpto.mp.br/nucleo-maria-da-penha/2012/10/16/nucleo-maria-da-penha>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Folha informativa sobre COVID-19, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19#:~:text=Em%2011%20de%20mar%C3%A7o%20de,pa%C3%ADses%20e%20regi%C3%B5es%20do%20mundo>. Acesso em: 16 abr. 2023.

SETOR SAÚDE. **China registra a primeira morte do novo vírus**: Feriado nacional que ocorre dia 25 de janeiro será crítico para a disseminação do vírus da família coronavírus. Mundo, 15 jan. 2020. Disponível em: <https://setorsaude.com.br/china-registra-primeira-morte-por-novo-virus>. Acesso em: 20 mar. 2023.

SIEGFRIED, Kristy. **Violência contra a mulher aumenta durante a pandemia de COVID-19: Dados mostram que mulheres e meninas deslocadas em todo o mundo estão enfrentando aumento da violência de gênero durante a pandemia de COVID-19**. UNHCR ACNUR – Agência da ONU para Refugiados, Brasil, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/11/25/violencia-contra-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia-de-covid-19>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SOARES, Mariana Ribeiro. **OMS: 15 países no mundo ainda não registraram casos de Covid-19**. Economias, no entanto, sofreram impactos econômicos da pandemia. Internacional, Lisboa, 6 jan. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-01/oms-15-paises-no-mundo-ainda-nao-registraram-casos-de-covid-19#:~:text=Tonga%2C%20Kiribati%2C%20>

Samoa%2C%20Micron%C3%A9sia,tamb%C3%A9m%20n%C3%A3o%20houve%20cont%C3%A1gio%20local. Acesso em: 16 abr. 2023.

TOCANTINS. **Decreto nº 6222, de 26 de fevereiro de 2021.** Estabelece medidas de enfrentamento da COVID-19 no âmbito do Estado do Tocantins, e adota outras providências. Legislação Estadual – Tocantins, Palácio Araguaia, Palmas-TO, 26 fev. 2021. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=410150>. Acesso em: 20 abr. 2023.

UNA – SUS. **Coronavírus:** Brasil confirma primeiro caso da doença. Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso de coronavírus em São Paulo. O homem de 61 anos deu entrada no Hospital Israelita Albert Einstein, com histórico de viagem para Itália. Ascom SE/UNA-SUS, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 24 mar. 2023.

VIEIRA, Pâmela Rocha; GARCIA, Leila Posenato; MACIEL, Ethel Leonor Noia. **Isolamento social e o aumento da violência doméstica:** o que isso nos revela?. Revista Brasileira de Epidemiologia, v. 23, 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/1980-549720200033>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbepid/a/tqcyvQhqQyjtQM3hXRywsTn/?lang=pt#>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ZAPATA, Fabriziane Stellet. **A grande causa da violência [contra a mulher] está no machismo estruturante da sociedade brasileira.** Entrevista divulgada no sítio do TJDF em 29 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/entrevistas/2019/a-grande-causa-da-violencia-contra-a-mulher-esta-no-machismo-estruturante-da-sociedade-brasileira>. Acesso em: 24 abr. 2023.

Importância do controle das renúncias de receita pelo Ministério Público

Importance of control of revenue waiver by the Public Prosecution Office

Importance of control of revenue waiver by the Public Prosecution Office

Lorena Caldeira Rodrigues¹

Paula Balbio Machado²

RESUMO

O presente artigo trata da necessidade de o Ministério Público atuar, preventiva e repressivamente, no acompanhamento do orçamento público de modo a assegurar a correta gestão dos recursos públicos para garantir a execução de políticas públicas de direitos sociais. No desenvolvimento desse trabalho, foi abordada a importância do controle da atividade financeira do Estado de forma abrangente. Em seguida, foi destacada a necessidade do controle das renúncias fiscais adotadas pelo governo, pois diminuem a arrecadação tributária que é a maior fonte de receita pública. Então, foi demonstrada a necessidade de aumentar a fiscalização das desonerações tributárias e dos incentivos fiscais visando o planejamento correto do orçamento público. Por fim, foram abordadas as consequências da falta de controle e acompanhamento das renúncias fiscais e o importante papel do Ministério Público na fiscalização dos impactos que essas renúncias podem gerar no orçamento e prejudicar a concretização das políticas públicas.

Palavras-chave: *Orçamento; Direitos sociais; Políticas públicas; Renúncia de receita; Desoneração tributária; Ministério Público; Controle; Planejamento.*

¹ Assessora-Técnica do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Pós Graduada em Direito Tributário e Contabilidade Tributária pelo IBMEC. <https://orcid.org/0009-0007-5673-1899>

² Advogada. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins - UFT (Palmas-TO; 2017/2018). Possui curso 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-TO. Auditora Líder em Meio Ambiente ISO 14000 e Qualidade ISO 9001 pelo Bureau Veritas Certification. Assessora Especial de Gabinete de Conselheiro do Tribunal de Contas -TO. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental, Direito Minerário, Direito Financeiro e em Auditorias. E-mail: paulabalbio@gmail.com <https://orcid.org/0009-0004-5714-0925>

ABSTRACT

This article deals with the need for the Public Prosecutor's Office to act preventively and repressively in monitoring the public budget in order to ensure the correct management of public resources to guarantee the implementation of public social rights policies. In developing this work, the importance of controlling the state's financial activity was comprehensively addressed. Next, the need to control tax waivers adopted by the government was highlighted, as they reduce tax collection, which is the largest source of public revenue. Then, the need to increase oversight of tax breaks and tax incentives was demonstrated, with a view to correctly planning the public budget. Finally, the consequences of the lack of control and monitoring of tax exemptions and the important role of the Public Prosecutor's Office in monitoring the impacts that these exemptions can have on the budget and jeopardize the implementation of public policies were addressed.

Keywords: *Budget; Social rights; Public policy; Waiver of revenue; Tax relief; Public ministry; Control; Planning.*

RESUMEN

Este artículo aborda la necesidad de que el Ministerio Público actúe preventiva y represivamente en el control del presupuesto público, a fin de asegurar la correcta gestión de los recursos públicos para garantizar la implementación de las políticas públicas de derechos sociales. En el desarrollo de este trabajo se abordó de forma exhaustiva la importancia del control de la actividad financiera del Estado. A continuación, se destacó la necesidad de controlar las exenciones fiscales adoptadas por el gobierno, ya que reducen la recaudación de impuestos, que es la mayor fuente de ingresos públicos. A continuación, se puso de manifiesto la necesidad de aumentar el control de las exenciones e incentivos fiscales para planificar correctamente el presupuesto público. Por último, se abordaron las consecuencias de la falta de control y seguimiento de las exenciones fiscales y el importante papel del Ministerio Público en la supervisión de los impactos que estas exenciones pueden tener en el presupuesto y poner en peligro la aplicación de las políticas públicas.

Palabras clave: *Presupuesto; Derechos sociales; Política pública; Renuncia de ingresos; Reducción de impuestos; Ministerio Público; Control; Planificación.*

Introdução

No que concerne às políticas públicas, todos os cidadãos, de forma ampla, junto aos órgãos de controle Poder Judiciário e Ministério Público, são os agentes responsáveis por acompanhar, avaliar e julgar a atividade estatal.

Nesse cenário, uma vez que as políticas públicas consistem em instrumentos utilizados para alcançar os resultados almejados pelo poder público, o paradigma de controle da atividade estatal está na avaliação do alcance dos resultados planejados, e não mais na mera verificação da legalidade dos atos praticados.

Dessa forma, o planejamento constitui requisito indispensável para o sucesso dessas políticas públicas, sendo o orçamento a principal etapa desse planejamento.

Assim, a intervenção do Poder Judiciário e do Ministério Público se torna imprescindível, na medida em que, se os gestores públicos, ao elaborarem o orçamento, forem omissos ou não atenderem satisfatoriamente os direitos fundamentais, principalmente os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, as condições mínimas para uma vida digna podem não ser proporcionadas à sociedade.

O Ministério Público, ao exercer esse controle, não deve ser ordenador de despesas, pois esse controle deve ser melhor efetuado pela própria administração. Na verdade, o controle deverá ocorrer de forma subsidiária, apenas diante dos parâmetros apresentados para a análise dos resultados das políticas públicas, que não forem alcançados ou forem insatisfatórios, e expedir recomendações de modo a garantir a efetivação dos direitos fundamentais e sociais. Ou seja, tal papel do Ministério Público não se trata de exercer interferência nas funções típicas dos Poderes Executivo e Legislativo, mas sim de assegurar o cumprimento da Constituição Federal no que concerne aos direitos fundamentais e sociais.

É fato que, por um lado, se constata uma infundável necessidade de políticas públicas da população em virtude da enorme desigualdade social, por outro é alegado pelo poder público que os recursos públicos são limitados.

No entanto, como a Constituição Federal determina a concretização dos direitos fundamentais e sociais, o poder público deve prioritariamente garantir o atendimento das políticas públicas que efetivem tais direitos, de modo a assegurar o mínimo existencial, cumprindo com premência as despesas obrigatórias a elas relacionadas.

Partindo do pressuposto de que a receita orçamentária é o instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as fontes de recursos utilizadas pelo poder público em programas e ações devem ter por finalidade precípua atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Já no controle dos resultados das políticas públicas, é examinada a legitimidade das ações praticadas. Ou seja, é efetuado o acompanhamento da execução do que foi planejado; e verificado se as ações estatais estão em consonância com os anseios da sociedade e a finalidade pública ou se há desídia que resulte na ineficácia dos resultados pretendidos.

Nesse passo, muitas vezes o Poder Judiciário é acionado diante da insatisfação com os resultados da implementação de determinadas políticas públicas, em virtude do não atendimento ao resultado esperado pela sociedade. Inclusive, um indicativo de falha no controle interno são tais demandas judiciais recorrentes.

Ou seja, é de suma importância que seja efetuada uma previsão adequada da receita no orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 (Brasil, 2000), estabelece uma metodologia³ de projeção de receitas orçamentárias, principalmente para evitar a

³ Ou seja, é de suma importância que seja efetuada uma previsão adequada da receita no orçamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 (Brasil, 2000), estabelece uma metodológica de projeção de receitas orçamentárias, principalmente para evitar a superestimação da receita, que consequentemente poderia incorrer na realização de gastos sem a existência de recursos. Do mesmo modo, com base nessa metodologia, é necessário evitar a previsão subestimada da receita para que não seja constatado um excesso de arrecadação que seria utilizado como recursos livres para utilização do Poder Público.

superestimação da receita, que conseqüentemente poderia incorrer na realização de gastos sem a existência de recursos. Do mesmo modo, com base nessa metodologia, é necessário evitar a previsão subestimada da receita para que não seja constatado um excesso de arrecadação que seria utilizado como recursos livres para utilização do Poder Público.

Nesse contexto, o Ministério Público também deve acompanhar a renúncia de receita orçamentária, principalmente das desonerações tributárias e incentivos fiscais, para garantir que estes sejam concedidos em consonância com as regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A presente pesquisa de natureza exploratória, com aplicação de métodos qualitativos, aborda a temática por meio de pesquisa bibliográfica sobre a necessidade do Ministério Público atuar, preventiva e repressivamente, no acompanhamento do orçamento público de modo a assegurar a correta gestão dos recursos públicos para garantir a execução de políticas públicas de direitos sociais. No desenvolvimento desse trabalho, foi abordada a importância do controle da atividade financeira do Estado de forma abrangente. Em seguida foi destacada a necessidade do controle da renúncia de receita, pois diminui a arrecadação tributária, que é a maior fonte de receita pública. Por conseguinte, foi demonstrada a necessidade de aumentar a fiscalização das desonerações tributárias e dos incentivos fiscais utilizados pelo governo, visando assegurar a execução do planejamento correto do orçamento público. Por fim, foram abordadas as consequências da falta de controle e acompanhamento das renúncias fiscais e o importante papel do Ministério Público na fiscalização dos impactos que essas renúncias podem gerar no orçamento e prejudicar a concretização das políticas públicas.

1. O controle da atividade financeira do Estado

As atividades da administração pública devem ser submetidas ao controle para que seja assegurado o alcance de seus objetivos e cumprimento dos fins a que se destinam. Nesse sentido, dispõe o artigo 13 do Decreto-lei 200 (Brasil,1967)⁴.

A atividade financeira do Estado deve ser fiscalizada para que seja assegurado o cumprimento das normas jurídicas que a regulamentam assim como o fim social a que se destina. Porém, essa verificação não deve se limitar à mera formalidade legal, uma vez que não há como a lei prever todos os acontecimentos que envolvem a aplicação de recursos (Leite, 2015), mas deve se estender também à eficiência e eficácia do equilíbrio entre receitas e despesas.

4 Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>. Acesso em: 4 dez. 2024.

Em consonância ao que disciplina o artigo 70 da Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁵, essa fiscalização deve enfatizar os seguintes aspectos: a legalidade do gasto público, a legitimidade desse gasto em relação ao atendimento do interesse público, a economicidade que garanta a eficiência das ações de política pública com o menor custo possível e a conferência da aplicação de subvenções.

No que concerne à conferência da aplicação de subvenções pela administração pública, deve-se verificar se os valores repassados aos entes sem fins lucrativos estão sendo realmente aplicados nas atividades que se comprometeram a realizar, bem como efetuar o controle renúncia de receita atuando na análise das desonerações fiscais (isenções, deduções ou reduções da base de cálculo, reduções de alíquotas) para verificar se atingiram ou não a sua finalidade⁶.

Considerando que a atividade financeira do Estado afeta toda a sociedade, todos os Poderes, instituições e inclusive a população devem fiscalizá-la. Em que pese a Constituição Federal estabelecer que esse controle externo da atividade financeira do Estado seja função típica do Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, nada impede que a população e demais instituições também provejam essa fiscalização e, se constatadas irregularidades, promovam denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

Dessa forma, como o Ministério Público tem por função primordial a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme se verifica no artigo 127 da Constituição Federal, também deve exercer a fiscalização da adequação da atividade financeira do Estado, de modo a assegurar que as ações de políticas públicas sejam cumpridas para atender os direitos da coletividade.

Nesse passo, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁷ disciplina que o Ministério Público deve participar da fiscalização da gestão fiscal, atuando no acompanhamento e avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal junto a um conselho constituído por representantes de todos os poderes e esferas do governo e de entidades representativas da sociedade. Assim dispõem os seguintes artigos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológicas editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a:

I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

II – limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

5 Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

6 LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 4ª ed., Juspodivm. 2015.

7 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 dez. 2024.

III – medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV – providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidadas e mobiliária aos respectivos limites;

V – destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI – cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

[...]

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II – disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III – adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

(Brasil, 2000)

Desta feita, o Ministério Público, além de atuar repressivamente através de medidas judiciais e extrajudiciais para garantir direitos coletivos e individuais indisponíveis, também deve priorizar suas ações na atuação preventiva para evitar o descumprimento das políticas públicas que garantem tais direitos, fiscalizando o planejamento e execução da gestão fiscal do Estado que garanta a disponibilidade de recursos suficientes para esse fim.

Nota-se, de forma generalizada no Brasil, que frequentemente diversas ações de políticas públicas não são efetivadas com a justificativa de ausência de recursos. Isso indica que o planejamento dessas ações não foi efetivo ou que ocorreu algum problema na arrecadação dos recursos, razão pela qual é necessário o controle das leis orçamentárias com ênfase no acompanhamento da arrecadação, dos gastos e das renúncias de receita, bem como do planejamento.

Élida Graziane Pinto (2017) defende que gasto público de qualidade é aquele bem planejado com execução correta dos custos e resultados estimados, sem prejuízo da observância aos demais comandos do ordenamento jurídico. Sustenta, de forma mais direta, que:

[...] gasto adequado é aquele que é resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização. Mas para sabê-lo resolutivo, o próprio problema há de estar bem delineado e suas rotas de enfrentamento deverão ter sido intensamente analisadas, sob pena de voltarmos ao ciclo vicioso de não termos clareza sobre o que fazer para não repetirmos os erros do passado (Pinto, 2017, s/p, online).

Partindo dessa premissa que se entende ser essencial ao Ministério Público atuar na fiscalização preventiva com foco em garantir que os gestores planejem despesas adequadas e viáveis, sendo essa atuação mais eficiente do que concentrar os esforços apenas na punição daqueles que promovem gastos desarrazoados e inadequados.

Com efeito, a atuação preventiva de fiscalização e controle dos gastos públicos deve priorizar e servir de base ao planejamento orçamentário, pois, se a execução das ações de política pública está prejudicada por falta de recursos financeiros, conseqüentemente não foi devidamente planejada ou houve desídia do gestor na execução.

Assim, caso seja constatado que seja necessário planejar novamente a execução de determinadas ações, é de suma importância que o novo planejamento seja feito com base no que se verificou de irregularidade no controle e fiscalização.

Se o planejamento for ineficiente e não houver o adequado controle da execução das ações e programas de políticas públicas com a devida avaliação dos resultados que estavam previstos, os gestores continuarão descumprindo as ações e políticas públicas que deveriam ser disponibilizadas à sociedade, observando meros requisitos formais que estão previstos no ordenamento jurídico e justificando a não realização das ações necessárias com a reserva do possível.

De forma recorrente, muitas políticas públicas não são devidamente implementadas ou são descontinuadas sob a justificativa de falta de verba pública. Deste modo, o acompanhamento e a fiscalização do processo legislativo de elaboração das leis orçamentárias se justificam como atividade preventiva na checagem das metas especificadas nessas leis, devendo ser alcançadas por meio de ações previstas no próprio orçamento, e acompanhada a implementação dessas ações no que concerne às políticas públicas.

Assim, quando identificado que não está sendo assegurado algum direito individual indisponível ou direito coletivo que deveria ser viabilizado por meio das políticas públicas, o Ministério Público já tem fundamentação suficiente para cobrar com base nessas informações do que foi planejado e estabelecido como meta nas peças orçamentárias.

Nestes casos, já fica afastada a justificativa da reserva do possível ou insuficiência de recursos, uma vez que, tendo o Ministério Público acompanhado o planejamento dessas ações de políticas públicas no orçamento, e constatado que, se essas ações não se efetivaram, pode-se inferir que a causa foi falha na execução do orçamento, seja por ser erro na previsão de receita, seja por falha na arrecadação ou desvio de recursos. Dessa forma, seria possível o ajuizamento de ações mais eficazes para tutelas coletivas direcionadas com base no que restou planejado no orçamento⁸.

Por outro lado, o Ministério Público em conjunto com os órgãos do Poder Executivo estadual, como o Tribunal de Contas, deve exercer o controle do orçamento, no que concerne à previsão de receita, para que seja prevista apenas a receita que realmente tem

8 DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira; ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro. O controle orçamentário como mecanismo de concretização dos Direitos Sociais no Brasil. O controle orçamentário como mecanismo de concretização dos Direitos Sociais no Brasil. 2014, p. 205-228. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2e30b27a08f1f6f5>. Acesso em: 2 mai. 2023.

potencial arrecadatório e não esteja prescrita ou seja de difícil recuperação, e assim seja possível planejar as ações de políticas públicas de maneira correta, com possibilidades reais de implementação.

Tendo em vista que, no planejamento do orçamento, os gastos são fixados a partir da previsão de receitas, faz-se necessário verificar se a estimativa de receita está sendo eficiente, bem como se o gestor público está promovendo a efetiva arrecadação de todos os tributos que lhe é atribuída competência, conforme exposto no artigo 11 da LRF.

No que concerne à previsão de receita, o artigo 12 da LRF estabelece que esta seja acompanhada de demonstrativo fiscal de sua evolução nos três anos anteriores e de projeção para os dois seguintes àqueles a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas, além da obrigatoriedade de cumprimento de normas técnicas e legais considerados os efeitos das alterações no ordenamento jurídico da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante.

Essa metodologia de projeção de receitas tem por objetivo evitar a superestimação da receita, que conseqüentemente poderia incorrer na realização de gastos sem a existência de recursos. Do mesmo modo, com base nesta metodologia, é possível evitar a previsão subestimada da receita para que ao final do exercício não seja constatado um excesso de arrecadação que seria utilizado como recursos livres para utilização do poder público com espeque em uma receita intangível⁹.

Desta feita, com a correta estimativa de receita, podem ser planejadas as ações de políticas públicas com base nos resultados atingidos de arrecadação de receita que garantam os recursos necessários para essas despesas.

Além disso, para garantir a transparência da atividade financeira do Estado, nos artigos 48 e 49 da LRF, é determinado que o Poder Executivo de cada ente da federação disponibilize ao Ministério Público e aos demais Poderes os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo antes para encaminhamento de suas propostas orçamentárias.

Assim, é viabilizada a fiscalização da receita pública orçamentária já no planejamento, e, como a própria lei determina, o Ministério Público deve ter acesso ao que está sendo estimado de recursos. Nesse ponto, é primordial observar se consta nessa previsão a estimativa correta e viável de renúncia de receita.

Isso porque os entes tributantes, visando aumentar investimentos para atingir objetivos sociais ou econômicos, reduzir desigualdades regionais ou estimular segmentos econômicos e cadeias produtivas, utilizam da estratégia de renúncia de receita por meio da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, conforme autoriza a LRF no artigo 14.

Destaque-se que a renúncia de receita corresponde ao montante de receita que o fisco abre mão de receber através da outorga de tratamento tributário diferenciado, que

9 GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito. Curso Introdução ao Orçamento Público. Enap. 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>. Acesso em: 2 mai. 2023.

compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado¹⁰.

Com efeito, assim como deve haver o equilíbrio entre os gastos fixados e receita prevista, é de suma importância que haja o equilíbrio entre a arrecadação de receitas tributárias e as receitas renunciadas através de desonerações e incentivos fiscais, na medida em que essas renúncias também podem ser consideradas de certa forma como gastos públicos¹¹.

Nesse prisma, uma das formas de atuação do Ministério Público com o fito de garantir direitos sociais fundamentais é atuar preventivamente no planejamento da gestão fiscal promovendo o acompanhamento e fiscalização das desonerações tributárias e incentivos fiscais, desde o processo legislativo da norma que os autoriza até a concessão para verificar se estão em conformidade com o ordenamento jurídico e se não prejudicam a coletividade.

A desoneração tributária e a concessão de incentivos fiscais são formas de renúncias de receita que afetam diretamente o orçamento público, pois diminuem a arrecadação¹². Por essa razão, a renúncia de receita deve ser fiscalizada com afincamento desde a implementação até a avaliação dos resultados almejados para evitar que a promoção dos direitos coletivos seja prejudicada por insuficiência de recursos.

2. Controle da renúncia de receita com o objetivo de assegurar a arrecadação tributária

Conforme dispõe a LRF, a renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (artigo 14, §1º, LRF).

O desequilíbrio fiscal comumente visto no Brasil, tanto em âmbito federal, quanto estadual e municipal, advém de realização de despesas superiores às receitas e até mesmo previsões de receitas equivocadas nas peças orçamentárias, pois não se fiscaliza com afincamento a arrecadação dessas receitas previstas. Dessa forma, são prejudicados direitos

¹⁰ Resolução ATRICON nº 6/2016. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%Bancia-de-receita.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

¹¹ GARCIA, Vinícius. A promoção dos direitos humanos e as desonerações tributárias: uma análise da política fiscal desoneratória brasileira sob a égide da constituição federal de 1988. Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2019.

¹² OLIVEIRA, Andreia Rocha Bello de. Controle externo sobre renúncias de receitas: uma análise das abordagens do U.S. Government Accountability Office para avaliação de gastos tributários. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF.

fundamentais coletivos de suma importância, como educação, saúde e saneamento básico, entre outros.

Para conter esse desequilíbrio, tem-se focado em estabelecer regras de contenção de gastos com base na LRF, como limitação de empenhos e de contratação de pessoal. No entanto, na maioria das vezes, a falha do planejamento orçamentário adequado desses gastos resulta da ausência de fiscalização das ações dos estados no controle da arrecadação e renúncia de receitas.

Com efeito, é patente que a maior parte da receita pública é formada pela receita tributária, conforme destaca Piscitelli (2022, p. 14):

[...] A receita tributária, objeto de intensa disputa de poder ao longo da história, é o elemento financeiro central que viabiliza a existência do Estado, do ponto de vista material, mas, também, e na mesma medida, permite a concretização dos valores e objetivos eleitos como fundamentais por esse mesmo Estado.

Tendo em vista que a arrecadação tributária é o principal mecanismo gerador de receita, bem como que ela compreende requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal, estabelece o artigo 13 da LRF que as receitas previstas devem conter metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Desse modo, é essencial que haja a fiscalização das renúncias de receitas tributárias, principalmente das desonerações tributárias que afetam a arrecadação, visando o planejamento correto do orçamento público.

Nesse mesmo diploma legal, é estabelecido que a renúncia de receita deverá ser feita obrigatoriamente com a previsão da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, conforme disciplina o artigo 14, *caput*, LRF.

Além disso, são determinadas duas condições para a renúncia receita: que o gestor deve demonstrar que ela foi considerada na previsão de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias e/ou apresentar medidas de compensação por meio de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (artigo 14, incisos I e II, LRF).

Desta feita, para que seja possível o controle das renúncias de receita, é necessário haver maior transparência nos dados. No entanto, o que se vê no Brasil é que não são disponibilizadas informações suficientes pela grande maioria dos municípios brasileiros (Azevedo, 2020)¹³.

Nesse sentido, Élide Graziane Pinto (Pinto, 2020, p. 218) destaca:

13 AZEVEDO, Ricardo Rocha; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, mai/ago, 2020.

[...] Em nosso ordenamento, é um contundente dado de realidade a falta de transparência e mesmo de controle acerca das balizas mínimas de validade e dos resultados alcançados com os diversos mecanismos de fomento ao mercado pela via tributária. Indiscutivelmente não teríamos chegado a tamanho impasse fiscal se as renúncias de receitas trafegassem por dentro do orçamento público, ao invés de comporem meros demonstrativos que são – formalmente – anexados às leis de diretrizes orçamentárias e de orçamento anual, para fins de cumprimento protocolar do artigo 165, §6º, da Constituição e dos artigos 4º, §2º, V, e 5º, II, da LRF.

Por sua vez, cumpre destacar que um dos mecanismos de controle previstos pela LRF é a transparência da gestão fiscal, que viabiliza o acompanhamento pelos agentes externos de fiscalização, como Ministério Público e qualquer cidadão.

Na LRF constam, nos artigos 48 e 49, medidas de execução orçamentária, tais como a ampla divulgação inclusive em meios eletrônicos de acesso público das leis e documentos referentes ao orçamento público contendo metas, orçamentos, prestação de contas pareceres e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal.

A lei ainda assegura a transparência, determinando a realização de incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no artigo 48-A.

No artigo 48-A, a LRF determina que, para viabilizar a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, os entes da federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso às informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização; o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Em relação à transparência, o artigo 49 da LRF determina que sejam disponibilizadas para consulta e apreciação por todos os cidadãos e instituições da sociedade as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração.

Por meio dessas medidas que se possibilita o controle do orçamento de modo a verificar a regularidade da gestão financeira, mormente o equilíbrio entre receitas e despesas, buscando dessa maneira evitar renúncias de receitas excessivas e limitar a evasão e a sonegação fiscal.

Contudo, muitos gestores e entes políticos aduzem que as informações sobre as desonerações e incentivos fiscais concedidos aos contribuintes estariam protegidos pelo sigilo fiscal e utilizam esse argumento para justificar a deficiência da transparência dessas renúncias de receita.

Porém, não há que se falar em sigilo, haja vista a obrigação de divulgação dos dados, o dever da publicidade e transparência desses dados não somente aos órgãos de controle, mas também a toda a coletividade. O acesso à informação é direito subjetivo assegurado constitucionalmente a qualquer cidadão, conforme previsto pelo artigo 5º, XVI, da Constituição Federal.

Com base em um estudo **Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros**¹⁴, constatou, por meio da análise de dados de municípios do Brasil com mais de 500 mil habitantes, que há baixa adequação da transparência do controle desses gastos, indicando a falha de fiscalização tanto na aprovação quanto no acompanhamento dos instrumentos de planejamento correlatos.

3. O problema da falta de controle e acompanhamento das renúncias fiscais e o papel do Ministério Público

No Brasil se constata uma cultura de fracassos na política pública os quais não são devidamente controlados e avaliados. Uma das formas de política pública que deveria ser melhor controlada é a renúncia de receita por meio da concessão de benefícios tributários por meio da desoneração tributária sem que haja uma contraprestação controlada e avaliada pelo Poder Público (Garcia, 2019)¹⁵.

Não obstante a renúncia de receitas ser um mecanismo de regulação econômica, é necessário evitar o uso desse mecanismo para garantir o equilíbrio no orçamento, pois a renúncia de receita, ao diminuir a arrecadação, conseqüentemente produz o mesmo efeito de aumento de despesas.

Ao conceder a desoneração tributária e os incentivos fiscais, o governo espera uma contrapartida pelos beneficiários, e nesse ponto é indispensável que haja uma fiscalização com maior cautela.

Além do problema da falta de transparência das informações completas sobre as desonerações fiscais, há uma grande ineficiência de comprovação das metodologias de cálculo das renúncias de receita de modo a cumprir os requisitos da LRF e um insuficiente

14 AZEVEDO, Ricardo Rocha; CABELLO, Otávio Gomes. Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, mai/ago, 2020.

15 GARCIA, Vinícius. A promoção dos direitos humanos e as desonerações tributárias: uma análise da política fiscal desoneratória brasileira sob a égide da constituição federal de 1988. Dissertação de mestrado – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

controle do impacto dessas renúncias nas metas fiscais, tanto por meio de anexo específico da lei orçamentária quanto em demonstrativo próprio da lei de diretrizes orçamentárias¹⁶.

Nesse contexto, é indispensável que o Ministério Público atue na fiscalização, no acompanhamento e na avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal, no cumprimento da sua missão de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos e interesses sociais, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

Assim, o Ministério Público deve exercer o controle do orçamento de modo a verificar o motivo da receita ser insuficiente para as ações de políticas públicas, além de atuar no combate aos atos de improbidade e aos crimes financeiros e tributários.

Apesar de não poder interferir na elaboração das leis orçamentárias, essa fiscalização e controle do Ministério Público devem ser efetuados no acompanhamento do processo legislativo dessas leis, de modo a acionar o Poder Judiciário quando identificada qualquer irregularidade formal ou material, como no caso de descumprimento dos objetivos das renúncias fiscais estabelecidos como requisitos pela LRF.

Com esse acompanhamento, é possível que o Ministério Público identifique quais ações de políticas públicas estão sendo previstas no orçamento e fiscalize se a previsão de receitas e despesas estão compatíveis com a realidade do estado ou município a cujo orçamento se refere.

No que concerne à renúncia de receita, o Ministério Público pode e deve acompanhar o processo legislativo das leis autorizativas, para exercer o controle das renúncias de receitas, conferindo se foram atendidos os requisitos formais estabelecidos na LRF e para: a) evitar que sejam previstas renúncias de receita com prazo indeterminado; b) verificar se estão sendo concedidos com objetivos sociais e econômicos; c) checar os impactos na arrecadação; d) mensurar os resultados que estão sendo obtidos contrabalaneando com os custos gerados ao erário, bem como apurando se foi atingido o fim planejado; e) checar se estão sendo cumpridas as contrapartidas pelos beneficiários.

16 [...] Contudo, há imensa fragilidade na comprovação e/ou compensação em comento, o que decorre do caráter meramente protocolar que a maioria dos gestores públicos adota, em suas metodologias de cálculo, para cumprir os ditames da LRF. São engodos fiscais que sustentam o volume vertiginoso das renúncias de receitas, muito embora devêssemos anualmente aferir o regime jurídico do gasto tributário e seu impacto nas metas fiscais tanto por meio de anexo específico da lei orçamentária quanto em demonstrativo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. Estamos infelizmente (mal) acostumados e pouco conscientes sobre a existência de renúncias fiscais concedidas/renovadas por décadas, muito embora saibamos ser ilegal, por exemplo, que o Estado assuma despesas oriundas de contratos administrativos por prazo indeterminado (a teor do artigo 57, §3º, da Lei nº 8.666/1993) ou que superem o tetofiscal trazido pela Emenda nº 95/2016. (PINTO, Élide Graziane. (Ir)responsabilidade na gestão das renúncias de receitas: um estudo sobre o frágil dever de avaliação de impacto fiscal e das correspondentes medidas compensatórias e contrapartidas. In: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (Coord.). Responsabilidade na Gestão Fiscal: Estudos em Homenagem Aos 20 Anos da Lei Complementar Nº 101/2000. Belo Horizonte: Fórum, 2020).

Considerações finais

Os direitos fundamentais coletivos, os quais são concedidos por meio de políticas públicas, devem ser prioridade no planejamento e na gestão financeira do poder público.

Não obstante a Constituição Federal não ter previsto expressamente que a fiscalização financeira do Estado cabe ao Ministério Público, a esta instituição compete a função de fiscal da lei e garantidor de direitos coletivos. Deste modo, o Parquet abarca a atuação preventiva de fiscalização da gestão pública dos recursos financeiros que são necessários para garantir, de modo eficaz, a realização das ações de políticas públicas necessárias à sociedade de atendimento à saúde, à educação, à moradia, à segurança, à previdência social, entre outras.

Assim sendo, ao Ministério Público não cabe atuar apenas de forma repressiva, empreendendo medidas extrajudiciais e judiciais quando instado a se manifestar diante da desídia da administração pública na garantia de um direito fundamental relativo à saúde, por exemplo, quando o problema já se encontra concretizado. Isto porque nesse estágio o problema já se coloca com difícil resolução, por conta da ausência de recursos financeiros do estado ou do município para realizar as ações de política pública necessárias, sob a justificativa da reserva do possível.

Dessa forma, é necessário que o Ministério Público atue na fiscalização e controle da gestão das receitas financeiras, desde a elaboração do orçamento público, para garantir que o gestor apresente um planejamento adequado de utilização das receitas previstas, até a fase de verificar o montante de receita que será renunciado com desonerações tributárias e incentivos fiscais, para assegurar o cumprimento das ações de políticas com recursos viáveis.

Outrossim, o *Parquet* deve envidar esforços na avaliação dos resultados almejados na fase do planejamento, de modo a verificar o motivo pelo qual algum resultado não foi alcançado, investigando se houve falha no planejamento ou na execução pelo gestor público com o cometimento de ilícitos, como desvios ou realocação de recursos de forma indevida, em finalidades diversas do que restou planejado.

Desse modo, partindo do pressuposto defendido nesse trabalho, de que o controle dos resultados almejados pelo poder público em políticas públicas deve servir de base para o planejamento financeiro dessas ações no orçamento, é de suma importância que seja enfatizado o controle das políticas públicas, avaliando a conformidade com o que restou planejado, principalmente no que concerne à gestão dos recursos públicos pelo controle das receitas.

Assim, mesmo não sendo um órgão de controle propriamente dito que atue no controle externo da atividade financeira do Estado junto ao Poder Legislativo, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público deve fiscalizar a gestão fiscal do poder público, para garantir que sejam disponibilizados recursos financeiros suficientes para políticas

públicas que garantam os direitos sociais coletivos, principalmente no que concerne aos recursos que são renunciados, provocando um desequilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias.

Referências

AZEVEDO, Ricardo Rocha; CABELLO, Otávio Gomes. **Controle e Transparência sobre os Gastos Tributários em Municípios Brasileiros**. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, mai/ago, 2020.

ATRICON – Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução ATRICON nº 6/2016**. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Diretrizes-receita-e-ren%C3%Bancia-de-receita.pdf>. Acesso em: 2 mai.2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

_____. **Decreto-Lei 200 (1967)**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-pe.html>. Acesso em: 4 dez. 2024.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18137.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

DANTAS, F. P. F.; ROSÁRIO, J. O. R. **O controle orçamentário como mecanismo de concretização dos Direitos Sociais no Brasil**. Publica Direito, on line, 2014, v. 1, p. 205-228. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2e30b27a08f1f6f5>. Acesso em: 2 mai. 2023

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Curso Introdução ao Orçamento Público**. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>. Acesso: 2 mai. 2023.

GARCIA, Vinícius. **A promoção dos direitos humanos e as desonerações tributárias: uma análise da política fiscal desoneratória brasileira sob a égide da Constituição Federal de 1988**. 2019. 202f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2019.

LEITE, Harrisson. **Manual de Direito Financeiro**. Salvador: Juspodivm, 2015.

OLIVEIRA, Andreia Rocha Bello de. **Controle externo sobre renúncias de receitas: uma análise das abordagens do U.S. Government Accountability Office para avaliação de gastos tributários**. 2020. 100p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, DF, 2020.

PINTO, Élide Graziane. **Ciclo orçamentário das políticas públicas e financiamento constitucionalmente adequado dos direitos à educação e à saúde**. Revista do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público: Inovar para o Cidadão: O Desafio de Criar Experiências que Gerem Valor, CNMP, Brasília, v. 1, p.66-75, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/DireitosFundamentais/Arquivos/Artigo_Revista_7%C2%BA_CG_-_CDDF_-_Ciclo_or%C3%A7ament%C3%A1rio_das_pol%C3%Adticas_p%C3%Bablicas_e_financiamento_constitucionalmente_adequado_dos_direitos_%C3%A0_educa%C3%A7%C3%A3o_e_%C3%A0_sa%C3%Bade_-_%C3%89lida_Graziane_Pinto.pdf. Acesso em: 2 mai. 2023.

PINTO, Élide Graziane. **(Ir)responsabilidade na gestão das renúncias de receitas: um estudo sobre o frágil dever de avaliação de impacto fiscal e das correspondentes medidas compensatórias e contrapartidas**. *In*: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes (coord.). *Responsabilidade na Gestão Fiscal: Estudos em Homenagem Aos 20 Anos da Lei Complementar Nº 101/2000*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro**. São Paulo: Atlas, 27 abr. 2022.

Legalidade do reajuste dos subsídios dos agentes políticos

Legality of the readjustment of political agents' subsidies

Legalidad del reajuste de los subsidios a los agentes políticos

Fáustone Bandeira Morais Bernardes¹

André Luiz de Matos Gonçalves²

RESUMO

A discussão acerca da remuneração dos agentes públicos sempre foi, em nossa literatura jurídica, um tema controverso. O objetivo desse artigo é analisar a legalidade do reajuste dos subsídios dos agentes políticos. Para tanto, serão analisadas doutrina e jurisprudência, uma vez que ambas ainda possuem pontos discrepantes. A metodologia é descritiva e contou com um levantamento bibliográfico e jurisprudencial. Foi possível concluir que, quando especificada economicamente a fixação do subsídio mensal, como matéria expressamente reservada à lei específica, o Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência para, mediante ato administrativo próprio, dispor sobre essa matéria. Desta feita, tendo em vista ser uma decisão puramente administrativa e, portanto, não tendo força vinculante, produzindo seus efeitos somente no âmbito interno do órgão prolator, poderá, sem dúvida, ser alterada à luz de elementos novos, não deixando, todavia, de ser preocupante, sobretudo, pelos efeitos concretos e, até poderíamos dizer, errôneos, que esse entendimento está provocando no âmbito da administração pública.

Palavras-chave: *Legalidade; Reajuste; Subsídios; Agentes políticos.*

¹ 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; Especialista em Administração Pública; Tecnólogo em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Tocantins – IFTO/Palmas; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Tocantins – UFT/Palmas. E-mail: faustone@bol.com.br.

² Pós-Doutorando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo – USP e em Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins – UFT, Doutor em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, linha de Pesquisa de Políticas Públicas, Constituição e Organização do Estado; Mestre pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (UFT/ESMAT) e a Escola Paulista de Magistratura (EPM). Possui graduação no Curso de Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras (1999) e graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005). É Conselheiro Titular da Segunda Relatoria do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e fundador do Instituto de Direito Aplicado ao Setor Público – IDASP. Exerceu os cargos de Oficial do Exército Brasileiro de 2000 a 2007, tendo alçado o posto de Capitão; Reitor da Universidade do Tocantins – UNITINS no ano de 2010 e Professor Universitário de Direito Constitucional. Ocupou o cargo de Procurador efetivo do Estado do Tocantins, sendo Chefe da Consultoria Especial do Gabinete do Procurador-Geral e Procurador-Geral do Estado do Tocantins até junho de 2014, atualmente é Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: almatosg@yahoo.com.br.

ABSTRACT

The discussion about the remuneration of public agents has always been, in our legal literature, a controversial topic. The objective of this article is to analyze the legality of the readjustment of political agents' subsidies. Therefore, doctrine and jurisprudence will be analyzed, since both still have discrepant points. The methodology is descriptive and relied on a bibliographical and jurisprudential survey. It was possible to conclude that when the fixing of the monthly subsidy is economically specified, as a matter expressly reserved to a specific law, the Federal Supreme Court does not have the competence to, through its own administrative act, provide for this matter. This time, considering that it is a purely administrative decision and, therefore, not having binding force, producing its effects only within the internal scope of the issuing body, it can, without a doubt, be changed in the light of new elements, not forgetting, however, to worrying, above all, due to the concrete effects and, we could even say erroneous, that this understanding is causing in the scope of Public Administration.

Keywords: *Legality; Readjustment; Subsidies; Political agents.*

RESUMEN

La discusión sobre la remuneración de los agentes públicos siempre ha sido un tema controvertido en nuestra literatura jurídica. El objetivo de este artículo es analizar la legalidad del reajuste de subsidios a los agentes políticos. Para ello se analizará la doctrina y la jurisprudencia, ya que ambas aún presentan puntos discrepantes. La metodología es descriptiva e incluyó un relevamiento bibliográfico y jurisprudencial. Se pudo concluir que cuando la determinación del subsidio mensual se concreta económicamente, como materia expresamente reservada a una ley específica, el Supremo Tribunal Federal no tiene competencia para, mediante acto administrativo propio, pronunciarse sobre esta materia. Esta vez, considerando que se trata de una decisión puramente administrativa y, por tanto, al no tener fuerza vinculante, produciendo sus efectos sólo en el ámbito interno del órgano prolator, puede, sin duda, modificarse a la luz de nuevos elementos, sin dejando, sin embargo, ser preocupante, sobre todo, por los efectos concretos y, incluso podríamos decir erróneos, que esta comprensión está provocando en el ámbito de la Administración Pública.

Palabras clave: *Legalidad; Reajuste; Subvenciones; Agentes Políticos.*

Introdução

Agentes políticos, conforme Meirelles (2019), são aqueles que ocupam cargos essenciais na organização política do país, ou seja, que fazem parte da base constitucional do Estado e da estrutura fundamental do Poder. O vínculo exercido entre estes agentes e o Estado, portanto, não é profissional, e sim, de natureza política, porquanto exercem um *múnus público*.

Os agentes políticos são os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais.

Essas funções políticas estão abarcadas pelo Poder Legislativo e Executivo, como também pelo Poder Judiciário e Ministério Público. Nesta categoria, conforme Di Pietro (2000), encontram-se os chefes de Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e outras autoridades que exerçam suas funções com independência no cumprimento de responsabilidades governamentais, judiciais ou quase-judiciais, sem vínculo com o quadro do serviço público.

O art. 37, XI, da CF de 1988, com a redação da EC 19/98, consagra esse entendimento. De fato, essa norma, Meirelles (2019), ao relacionar os agentes políticos remunerados mediante subsídio, menciona os ‘membros de qualquer dos poderes’, ‘os detentores de mandato eletivo’, e emprega, a seguir, a expressão ‘e dos demais agentes públicos’, deixando, assim, entrever que outros agentes também são considerados agentes públicos.

Conforme Silva (2015), a remuneração dos agentes políticos municipais está intimamente ligada à questão da autonomia municipal, porquanto, sem esta, aquela não se concretiza. A discussão acerca da remuneração dos agentes públicos sempre foi, em nossa literatura jurídica, um tema controverso.

O objetivo desse artigo é analisar a legalidade do reajuste dos subsídios dos agentes políticos. Para tanto, serão analisados doutrina e jurisprudência, uma vez que ambas ainda possuem pontos discrepantes.

1. Subsídio dos agentes políticos

O termo subsídio vem substituir, para determinadas categorias de agentes públicos, os termos remuneração ou vencimentos, representando uma compensação salarial de caráter alimentar, paga pelo Estado como retribuição pelos serviços prestados, conforme Moraes (2020).

O subsídio, de acordo com Falcão (2001), pode ser definido como remuneração irredutível devida aos agentes políticos da Administração Pública, representada por parcela única, defeso acréscimo em espécie de qualquer natureza, fixada por lei específica, sujeito à revisão anual, limitado, em qualquer caso, pelos valores percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Fernandes (2017) afirma que o fato de ter o seu trabalho remunerado por subsídio, que deve ser pago em parcela única, não impede que o agente político receba dos cofres

públicos outros valores, sem caráter remuneratório do específico exercício de seu cargo, como, por exemplo, indenização por gastos de transporte, bolsa de estudos para completar a sua formação, dentre outros.

2. Legalidade do reajuste dos subsídios dos agentes políticos

Um aspecto controverso entre doutrina e jurisprudência é o que diz respeito ao teto remuneratório, conforme aponta Lima (2013). Segundo a atual redação do art. 37, XI, da CF/88, ninguém poderá receber mais, em espécie, do que recebem os Ministros do STF. Uma das novidades introduzidas pela EC 19/98 foi a instituição de um teto de remuneração único para os três Poderes e para todos os entes federados. Ficou estabelecido que o limite máximo para a remuneração de qualquer agente público, qual seja, o subsídio recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No texto original, existiam três limites máximos de remuneração: na União, no Distrito Federal e nos estados e um nos municípios.

O princípio da imutabilidade dos subsídios não quer dizer que esses devam permanecer, durante todo o tempo, nominalmente inalterados conforme Modesto (2019); a própria Constituição assegura revisão anual geral sempre na mesma data e sem distinção de índices (art. 37, X). Essa revisão estará sempre precedida de lei específica, estabelecendo o índice econômico para a recomposição do valor real de subsídios e salários, nisso alcançando, indistintamente, servidores e agentes políticos (condição da generalidade). Muito embora a Lei Maior apresente, no caso, a expressão “iniciativa privativa”, e esta Corte, nesses termos constitucionais, acolha a dicção de que a lei pode ser de iniciativa de cada poder do município, apesar desse contexto, vale ilustrar que o Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2.726-3, entende que tal instrumento deve ser iniciado pelo chefe do Poder Executivo.

Cabe mencionar pareceres da jurisprudência a esse assunto:

[...] que o ato fixatório permite apenas que a revisão geral anual ocorra a partir do exercício de 2014, em contrariedade à norma constitucional de regência. A SDG, instada a se manifestar, verificou que a redação da Resolução nº 073/2012 pode fazer com que a revisão geral anual seja concedida aos vereadores em data e a partir de índice distintos dos servidores, já que não há expressa evidência de idêntica correspondência com a data base estabelecida aos servidores. Sugeriu, então, que a Câmara Municipal reveja o ato fixatório, de forma a expressamente prever a concessão da revisão geral anual dos vereadores na mesma data e com o mesmo índice adotado aos servidores, o que deverá ser viabilizado por lei específica. Propôs ainda a SDG que seja suprimida a disposição que permite a revisão geral anual dos subsídios somente a partir do segundo ano da legislatura, diante da ausência de proibição legal para sua concessão a partir de 2013, alertando, no entanto, quanto a necessária observância do limite do art. 29, VI da Constituição Federal, devendo igualmente ocorrer na mesma data e com o mesmo índice aplicado aos servidores. [...] (Silva, 2015, s/p.).

A intenção do relator, conforme Neto (2018), ao propor que seja suprimida a disposição que possibilita a revisão geral anual dos subsídios somente a partir do segundo

ano da legislatura, diante da ausência de proibição legal para sua concessão a partir de 2013, é evitar afronta ao princípio da legalidade, uma vez que a Constituição Federal não veda a realização de revisão geral anual no primeiro ano do mandato. Vale ressaltar que, no mesmo trecho, o relator salienta que não há expressa evidência de idêntica correspondência com a data base estabelecida aos servidores, que pode estar definida em outra lei com data distinta a que foi apresentada.

Sobre essa temática, outra jurisprudência destaca que:

A única forma autorizada pelo ordenamento jurídico para se promover a majoração de subsídio dos Vereadores durante a legislatura é a revisão geral prevista na parte final do inciso X do art. 37 da Constituição Federal, que deve ocorrer sempre na mesma data da revisão anual da remuneração dos servidores públicos municipais, e sem distinção de índices, desde que a lei específica que instituir a revisão geral anual também contenha previsão de extensão aos agentes políticos. Os agentes políticos municipais fazem jus à revisão geral anual dos seus subsídios a partir do primeiro ano da legislatura, devendo o índice eleito incidir sobre o período aquisitivo de primeiro de janeiro até a data da concessão [...] (Silva, 2015, s/p.).

Diante da referida jurisprudência, verifica-se que os agentes políticos municipais fazem jus à revisão geral anual dos seus subsídios a partir do primeiro ano da legislatura, devendo o índice eleito incidir sobre o período aquisitivo de primeiro de janeiro até a data da concessão.

Sendo assim, a revisão geral anual é obrigatória e deve abranger todos os servidores públicos municipais, bem como os agentes políticos, devendo observar a mesma data e mesmo índice. No caso dos agentes políticos municipais, conforme Neto (2018), estes têm direito à revisão geral anual dos seus subsídios a partir do primeiro ano da legislatura, devendo o índice eleito incidir sobre o período aquisitivo de primeiro de janeiro até a data da concessão. Contudo, sendo a data-base em janeiro, não haverá índice a ser aplicado naquele exercício.

A questão agora abordada, conforme Neto (2018), é o aumento e fixação do teto remuneratório, pois a Emenda Constitucional n.º 19/98 não criou um novo teto salarial, que sempre existiu, mas alterou, de acordo com a nova redação do artigo 37, inciso XI, da CF/88, a fixação de um valor máximo para os subsídios de todo o funcionalismo federal, incluindo o do Presidente da República, e os integrantes do Poder Judiciário e Legislativo, cujo parâmetro é os subsídios percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme passaremos a alinhar.

Para entender melhor, é preciso retroagir à época da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/98. O art. 37, inciso XI, da CF, em sua redação originária, assim prescrevia:

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.

Já o art. 17 de ADCT prescreveu:

Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

E, assim, a Emenda n.º 19/98, por meio de seu art. 3º, conferiu a seguinte redação:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Por sua vez, o art. 29 dessa emenda dispôs que:

Art. 29 - Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da publicação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Ao comparar as duas redações, observa-se que, na redação original, existiam cinco diferentes limites salariais, considerando os servidores estatais, a saber, conforme Lima (2013): para os servidores do Poder Judiciário, a remuneração em espécie, a qualquer título, percebida pelos Ministros do STF; para os servidores do Legislativo, a remuneração percebida pelos membros do Congresso Nacional; para os servidores federais (Executivo), a remuneração percebida pelos Ministros de Estado; para servidores estaduais, a remuneração percebida pelos Secretários de Estado; e, para os servidores municipais, a remuneração percebida pelo Prefeito.

Dessa forma, pela Emenda Constitucional nº 19/98, estabeleceu-se que o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é o limite máximo para a percepção do subsídio de qualquer agente público. De acordo com a nova redação do art. 37, XI, da CF/88, ninguém poderá receber mais, em espécie, do que os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Esta fixação, conforme Neto (2018), dar-se-á por lei ordinária, de tramitação normal, e necessariamente deve ser revista a cada ano e é de iniciativa conjunta do Presidente da República, do Presidente do Senado Federal, do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente do STF obrigatoriamente, sob pena de inconstitucionalidade, consoante o art. 48, XV, da Constituição Federal. Os governos estaduais e municipais também poderão fixar os seus subtetos ou adotar o teto federal como limite para os subsídios de seus servidores.

E, em relação, especialmente, aos municípios, é a própria Câmara de Vereadores, por lei municipal, que faz a fixação de seus subsídios. Neste caso há a previsão de dois tetos (subtetos): 1) individualmente, um vereador só pode ganhar no máximo 75% (setenta e cinco por cento) do subsídio do deputado estadual, em espécie; 2) globalmente, o município

não poderá gastar mais de 5% (cinco por cento) de sua receita com o pagamento de seus vereadores, conforme dispõe o artigo 29, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988, modificado pela EC 19/98.

O texto constitucional anterior, que estabelecia vários tetos salariais, não mais está em vigor, perdendo, em consequência, a sua eficácia, sendo que é a própria Emenda Constitucional nº 19/98 que confere, atual e expressamente, nova letra ao artigo 37, XI da CF, expulsando do ordenamento constitucional brasileiro a regra anterior, conforme Neto (2018). Esta emenda entrou em vigor na data de sua publicação, consoante deveria estar consignado no bojo de seu artigo 34, que, por erro grosseiro, consignou "promulgação" em vez de "publicação", e, para o bom intérprete do direito, é inconcebível e insustentável a tese da continuidade de vigência do preceito constitucional substituído que, pelas circunstâncias, deixou de existir e, conseqüentemente, de produzir seus efeitos no mundo jurídico, explicação que se encontra no termo lavrado pelo Presidente da República, Presidente do Senado, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal, na época da promulgação da EC 19/98³, que foi citado anteriormente, prevendo que sua vigência fosse imediata. Entretanto, a questão gera inúmeras discussões, não sendo tão simples como parece, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal, como será visto.

Neste contexto, a Emenda n.º 19/98 determina que os subsídios de deputados estaduais e vereadores, fixados por lei de iniciativa da assembleia legislativa ou da câmara municipal, deverão observar o artigo 39, § 4º, e o artigo 57, § 7º. Para a lei que fixar o subsídio dos governadores e prefeitos e vice-prefeitos, deverá observar a nova redação do art. 37, inciso XI, além do art. 39, § 4º, sendo todos os artigos da Constituição Federal. No âmbito concreto, nada impediria que o vereador, a qualquer tempo, aumentasse a sua própria remuneração, desde que não ultrapasse os limites fixados pela emenda. Sendo assim, em diversos municípios, foram discutidos projetos de lei com a introdução de novas majorações, com a elevação dos subsídios em mais de 100% (cem por cento), afetando, clara e substancialmente, os princípios da moralidade e da razoabilidade administrativa. Os artigos que tratam desse assunto são o art. 37 X⁴ e art. 39 Parágrafo 4º⁵.

Com efeito, o subsídio dos Vereadores deverá corresponder a, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido para os Deputados Estaduais, e que também se submetem a idêntico percentual dos Deputados Federais, que perceberão subsídios idênticos aos dos Senadores, de acordo com Santana (2002).

3 Disponível em: [4 Art. 37 X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o parágrafo 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoemotivos-148914-pl.html#:~:text=Dados%20da%20Norma-,EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2019%2C%20DE%201998,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.&text=e%20Reforma%20do%20Estado%20e%20do%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento. Acesso em: 4 dez. 2024.</p>
</div>
<div data-bbox=)

5 Art. 39 Parágrafo 4º. O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI"

Além disso, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os artigos 37, inciso XI, e 39, § 4º, não são autoaplicáveis, prevalecendo o teto estabelecido na redação anterior. Por amor à dialética, esta decisão do Supremo Tribunal Federal cria polêmica, na medida em que foi tomada por maioria. Para a maioria dos juristas brasileiros, conforme Pereira (2016), reconhece-se a revogação dos dispositivos incompatíveis com o texto em vigor, bem como é notório que, no ordenamento jurídico, a norma constitucional tem aplicabilidade imediata e efeito *ex nunc*.

O STF, no dia 24 de junho de 1998, manifestou entendimento, por maioria (7 votos a 4) de que:

[...] não são autoaplicáveis as normas do art. 37, XI e 39, § 4º da Constituição da República com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal – que servirá de teto – depende de lei formal.

E, diante deste entendimento, foi enviado ofício ao Presidente da Câmara dos Deputados (Of. GP n. 319/98, de 02.06.98), em que informa que este Excelso Pretório "não teve por autoaplicável o preceito constante no art. 29" da mesma emenda. Diante desta orientação administrativa do Supremo Tribunal Federal, entende-se que a fixação do subsídio mensal do Ministro do Supremo Tribunal Federal servirá de teto limitador, nos termos do artigo 48, inciso XV, da CF (nova redação), dependendo, todavia, de lei específica, de iniciativa conjunta dos presidentes nele assinalados.⁹

Não será autoaplicável o art. 29 da emenda, por depender, para efeito de sua plena incidência e integral eficácia, da necessária edição desta lei pelo Congresso Nacional, consoante o artigo citado no item a, conforme Neto (2018); sendo que, até que se edite a lei definidora do subsídio mensal a ser pago aos Ministros do STF, prevalecerão os três (3) tetos estabelecidos para os três Poderes da República, no art. 37, XI, da Constituição, na redação anterior à que lhe foi dada pela EC n.º 19/98, entretanto, silenciou-se quanto ao teto salarial dos servidores estaduais e municipais.

Considerações finais

Conclui-se que, quando especificada economicamente a fixação do subsídio mensal, como matéria expressamente reservada à lei específica, o Supremo Tribunal Federal não dispõe de competência para, mediante ato administrativo próprio, dispor sobre essa matéria. Desta feita, tendo em vista ser uma decisão puramente administrativa e, portanto, não tendo força vinculante, produzindo seus efeitos somente no âmbito interno do órgão prolator, poderá, sem dúvida, ser alterada à luz de elementos novos, não deixando, todavia, de ser preocupante, sobretudo, pelos efeitos concretos e, até poderíamos dizer errôneos, que esse entendimento está provocando no âmbito da administração pública.

O problema maior encontra-se em relação aos servidores estaduais e municipais, uma vez que ocorreram alterações em seus "vencimentos e remunerações", pois se revogaram os limites anteriores da remuneração dos agentes políticos municipais, substituindo-os por um novo e único teto salarial, que é o subsídio dos Ministros da Corte Suprema, nem sequer referiu-se expressamente aos servidores municipais na aludida decisão administrativa, cuja orientação pela inaplicabilidade imediata estendeu-se a esta categoria através de um mero ofício.

Foi possível observar que não há como adotar para os servidores municipais as conclusões da orientação administrativa do STF, em sua totalidade. Caso isso aconteça, trata-se de medida, indubitavelmente, ilegal e arbitrária, de mera discricionariedade da administração pública municipal, com a absurda finalidade de reduzir vencimentos, proventos e pensões, sem que se observem os princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa. De fato, o novo limite aos vencimentos dos servidores públicos municipais já está em vigor. Diante desta noção, a Emenda Constitucional n.º 19/98, ao tratar da fixação e aumento dos subsídios dos servidores municipais, é autoaplicável, até que a lei referida no art. 48, XV, da CF, venha modificá-la (nunca para menos).

Referências

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

FALCÃO, I.B.M. **Evolução constitucional da remuneração dos agentes políticos municipais**. 2001. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp-content/uploads/2018/01/artigos-raphael2.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2024.

FERNANDES, J.U.J. **A Reforma Administrativa e a fixação do teto salarial**. São Paulo: Forense, 2017.

LIMA, V.M. **Fixação dos subsídios dos Agentes Políticos para a próxima legislatura**. São Paulo: LTR, 2013.

MEIRELLES, H.L. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

MODESTO, P. **Teto constitucional de remuneração dos Agentes Públicos: Uma crônica de mutações e emendas constitucionais**. São Paulo: Forense, 2019.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2020.

NETTO, A.L.B. **O subsídio dos Agentes Políticos à luz da emenda nº 19/98**. São Paulo: Forense, 2018.

PEREIRA, R.T.V. A remuneração dos agentes públicos e a Reforma Administrativa (emenda constitucional nº 19, de 04.06.98). 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 6 dez. 2024.

SANTANA, I.J. Os subsídios dos Vereadores e as novas disposições da emenda constitucional n.º 25/00. Boletim de Direito Municipal, São Paulo, v. 18, n. 8, p. 582-592, ago. 2002.

SILVA, J.A. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

Atuação resolutiva do MP/TO por projetos para desenvolvimento do território de Taquaruçu através do turismo

Resolute action of MP/TO for projects to develop the territory of Taquaruçu through tourism

Acción decidida de MP/TO para proyectos de desarrollo del territorio de Taquaruçu a través del turismo

Mariana Mendes de Oliveira¹

Wainesten Camargo da Silva²

RESUMO

A Constituição Brasileira determina que o Ministério Público deve ser o guardião da democracia e da ordem jurídica e defensor dos direitos e garantias fundamentais. Diante do Estado capturado pelo mercado neoliberal que influencia a condução da economia de forma a garantir a mínima atuação estatal perante agentes privados, o MP inicialmente se especializou no domínio da ação civil pública para combater a improbidade administrativa e a corrupção pelos agentes públicos. Posteriormente, o *Parquet* passa a utilizar-se do Poder Judiciário para zelar pelos direitos sociais e garantias fundamentais, contribuindo para o fenômeno da judicialização de direitos. Pela ausência de previsão expressa do desenvolvimento como direito, inexistente estímulo por parte do MP para que as políticas públicas garantam desenvolvimento territorial e regional, o que pode ser obtido através do turismo em localidades vocacionadas à turistificação. Assim, defende-se que o Ministério Público desenvolva projetos e programas nos territórios com tal vocação, em sua atuação resolutiva e segundo diretrizes da Carta de Brasília e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU para que a instituição possa atuar de forma sistêmica na pacificação de conflitos inter e intraterritórios. Por fim, defende-se a atuação no distrito de Taquaruçu, situado na cidade de Palmas, estado do Tocantins, pelos avanços já realizados na estruturação turística do território e nos desafios socioeconômicos e ambientais que já foram diagnosticados durante a revisão do plano diretor do município e em projeto desenvolvido pelo Sebrae em parceria com a AGTUR no distrito.

Palavras-chave: *Desenvolvimento; Território; MP Resolutivo; Turismo; Taquaruçu.*

1 Discente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Especialista em Gestão Pública. Bacharel em Direito. Analista do Sebrae Tocantins. <https://orcid.org/0009-0002-3394-0907>. E-mail: oliveira.mariana27@gmail.com..

2 Docente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins..

ABSTRACT

The Brazilian Constitution determines that the Public Prosecutor's Office must be the guardian of democracy and the legal order, and the defender of fundamental rights and guarantees. Faced with a state captured by the neoliberal market that influences the conduct of the economy in such a way as to ensure minimal state action before private agents, the Public Prosecutor's Office initially specialized in the field of Public Civil Action to combat administrative improbity and corruption by public agents. Later on, the Public Prosecutor's Office began to use the judiciary power to protect social rights and fundamental guarantees, contributing to the phenomenon of the judicialization of rights. Due to the absence of an express provision of development as a right, there is no incentive on the part of the MP for public policies to guarantee territorial and regional development, which can be obtained through tourism in localities geared towards touristification. Thus, it is advocated that the Public Prosecutor's Office develop projects and programs in territories with such vocation, in its resolute action and according to the guidelines of the Charter of Brasilia and the UN Sustainable Development Goals so that the institution can act systemically in the pacification of conflicts between and within territories. Finally, we defend the action in the Taquaruçu district, located in the city of Palmas, state of Tocantins, for the advances already made in the tourist structuring of the territory and in the socioeconomic and environmental challenges that have already been diagnosed during the revision of the municipal master plan and in a project developed by Sebrae in partnership with AGTUR in the district.

Keywords: *Development; Territory; Resolutive MP; Tourism; Taquaruçu.*

RESUMEN

La Constitución brasileña determina que el Ministerio Público debe ser el guardián de la democracia y del orden jurídico y el defensor de los derechos y garantías fundamentales. Frente a un Estado capturado por el mercado neoliberal que influye en la conducción de la economía de forma a asegurar una mínima actuación del Estado ante los agentes privados, el Ministerio Público se especializó inicialmente en el campo de la Acción Civil Pública para combatir la improbidad administrativa y la corrupción de los agentes públicos. Posteriormente, el Ministerio Público pasó a utilizar el poder judicial para proteger los derechos sociales y las garantías fundamentales, contribuyendo al fenómeno de la judicialización de los derechos. Debido a la ausencia de previsión expresa del desarrollo como derecho, no hay incentivo por parte del MP para que las políticas públicas garanticen el desarrollo territorial y regional, que puede ser obtenido a través del turismo en localidades inclinadas a la turistificación. Así, se defiende que el Ministerio Público desarrolle proyectos y programas en territorios con esa vocación, en su actuación decidida y de acuerdo con las directrices de la Carta de Brasilia y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU para que la institución pueda actuar sistémicamente en la pacificación de conflictos entre y dentro de los territorios. Por último, se defiende la actuación en el distrito de Taquaruçu, situado en la ciudad de Palmas, estado de Tocantins, por los avances ya realizados en la estructuración turística del territorio y los desafíos socioeconómicos y ambientales que ya han sido diagnosticados durante la revisión del plan director del municipio y en un proyecto desarrollado por Sebrae en colaboración con AGTUR en el distrito.

Palabras clave: *Desarrollo; Territorio; Resolución MP; Turismo; Taquaruçu.*

Introdução

A Constituição Federal de 1988 representa um marco para a atuação do Ministério Público ao conferir a condição de função essencial à justiça e transformá-lo no guardião da democracia e da ordem jurídica, além de estabelecer mecanismos para defesa dos direitos e garantias fundamentais. Ao longo de 35 anos, o MP tem se fortalecido enquanto instituição, mas ainda não abraçou o perfil resolutivo para o alcance de seu mister constitucional.

Por outro lado, a omissão do constituinte no reconhecimento do direito ao desenvolvimento em sua perspectiva multidimensional acaba por não privilegiá-lo pelas políticas públicas do Estado brasileiro. A captura da estrutura democrática pelo mercado neoliberal, que se dá através: a) da influência do poder econômico na política por meio de doações de campanha e do lobby; b) do estreitamento da relação entre o setor empresarial e o governo; c) da imposição de condições econômicas e políticas aos países em desenvolvimento como parte de acordos de empréstimo ou assistência financeira pelas organizações internacionais, e d) pela propriedade concentrada da mídia por grandes conglomerados empresariais, reserva ao sistema de justiça o papel de garantidor dos interesses econômicos, e o Ministério Público se aperfeiçoou enquanto zelador da atuação dos agentes públicos, com enfoque na responsabilidade fiscal, mediante domínio da ação civil pública para o combate da improbidade administrativa, garantindo a mínima atuação do Estado sobre os agentes privados e o combate à corrupção.

Posteriormente, a emergência do Estado desenvolvimentista, baseado no equilíbrio entre crescimento e igualdade, tem como resposta do MP para a sociedade o patrocínio de ações com o enfoque em direitos fundamentais e sociais através de decisões judiciais que imponham obrigações ao Poder Executivo e sirvam como uma espécie de política pública que combata a omissão estatal no seu dever de prestação desses direitos. A crise do sistema de justiça evidenciada pelo fenômeno da judicialização de direitos, como saúde e educação, demanda que as instituições desenvolvam um novo modelo que possibilite o desenvolvimento socialmente inclusivo coordenado pelo Estado e a reformulação do Ministério Público a partir desse novo contexto democrático.

A nova conjuntura econômica do direito ao desenvolvimento requer a reorganização das economias dos países desenvolvidos em torno do Estado após o fracasso do neoliberalismo, caracterizado pela desigualdade econômica e concentração de riquezas decorrente das políticas de livre mercado e da redução do papel do Estado na economia, pela instabilidade financeira que advém da desregulamentação e liberalização dos mercados, pelas falhas na autorregulação dos mercados que ignora a capacidade das empresas explorarem as falhas, obtendo vantagens injustas, como o oligopólio e o trabalho precário, e, por fim, pelas externalidades negativas frequentemente ignoradas pelo neoliberalismo, as quais caracterizam-se pelos impactos não considerados no cálculo de custos e benefícios das atividades econômicas, levando à degradação ambiental, mudanças climáticas, danos sociais e baixo desenvolvimento econômico de regiões exploradas pelo capital.

Nesse sentido, a atuação resolutiva do Ministério Público, com enfoque no papel garantista assumido pós Constituição Cidadã, em confluência com o caráter desenvolvimentista do turismo, desponta como problemática da pesquisa: quais as possibilidades de o *Parquet* fomentar o desenvolvimento de territórios, via turismo, em sua atuação resolutiva, possibilitando-lhe uma abordagem sistêmica da pacificação dos conflitos estabelecidos intra e interterritórios? Optou-se por limitar a pesquisa ao território de Taquaruçu, situado na cidade de Palmas, capital do Tocantins, em razão de sua vocação para o turismo e as experiências já vivenciadas pela comunidade com essa atividade econômica.

Com o intuito de demonstrar as possibilidades de intervenção no território de Taquaruçu através do turismo, que podem ser capitaneadas pelo Ministério Público Estadual de forma resolutiva, a metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória em fontes primárias, bem como a revisão da literatura sobre a temática abordada, dividindo-se o trabalho em três seções em que são analisados o desenvolvimento como um direito, o MP resolutivo e sua intersecção com o turismo e as possibilidades de atuação do MP no território de Taquaruçu. Nas considerações finais, são apresentados os resultados alcançados com a pesquisa.

1. Direito ao Desenvolvimento e o MP Resolutivo

O direito ao desenvolvimento é reconhecido internacionalmente como um direito humano de terceira geração, consagrado pela ONU na Resolução nº 4 de 04/03/1979, e consolidado através da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento na Resolução 41/128 de 04/12/1986. Nesse contexto, o desenvolvimento deixa de ser objeto de estudo apenas das ciências econômicas e passa a ganhar relevância nas ciências sociais, ganhando novas acepções que complementam o sentido econômico do desenvolvimento.

Aqui importa refletir o impacto decorrente da omissão do constituinte em reconhecer o desenvolvimento como um direito fundamental e um dever do Estado brasileiro ainda em 1988, após a redemocratização. A mera indicação do desenvolvimento como um valor (no preâmbulo) e um objetivo fundamental da República (no artigo 3º), sem a indicação expressa do desenvolvimento como um direito social, traz consequências na elaboração das políticas públicas que, ao visarem a efetivação e/ou implementação dos direitos e garantias fundamentais, raramente são concebidas com enfoque no direito ao desenvolvimento.

Essa mudança de paradigma no que diz respeito ao conceito do desenvolvimento pode refletir em maior efetividade das políticas públicas, uma vez que o planejamento e a execução de tais políticas quase sempre têm o viés de manutenção dos direitos e não do desenvolvimento da sociedade com reflexos no aprimoramento dos direitos que devem ser garantidos pelo Estado.

A evolução do conceito de desenvolvimento como atividade meio, ou seja, um direito, e não como mero objetivo, implica assegurar que o Estado, ou mesmo a própria sociedade, alcancem seus objetivos sociais.

Além de ter perdido a oportunidade de indicar expressamente o direito ao desenvolvimento como um direito social, o legislador brasileiro sequer recepcionou as normas internacionais que reconhecem o desenvolvimento como um direito, o que implica limitação na atuação dos agentes públicos que têm por missão zelar e promover os direitos sociais.

Essa omissão constitucional no reconhecimento do desenvolvimento como direito e, posteriormente, o esvaziamento do teor constitucional das normas que regem o Sistema Financeiro Nacional, através da Emenda Constitucional 40/2003, refletem o que Trubek (2009) destaca como o segundo momento do direito e desenvolvimento, quando a teoria econômica dominante passa a defender a tese de que os mercados são mais importantes que o Estado na promoção do desenvolvimento, devendo o Estado ser reduzido, e as instituições jurídicas deixam de ser ferramentas estatais e passam a servir como escudo de proteção ao mercado da influência do Estado na economia, em uma verdadeira manipulação neoliberalista de disposição dos instrumentos estatais para proteção dos contratos e do direito de propriedade, fortalecendo o mercado e os agentes privados.

Assim, com o discurso de que o mercado seria um provedor de desenvolvimento mais eficaz que o Estado, a doutrina econômica dominante passa a defender a redução do papel do Estado para o desenvolvimento e o aumento dos privilégios do setor privado. Para acompanhar esse momento privatista do desenvolvimento, os juristas debruçam-se sobre a reestruturação do Poder Judiciário, com a primazia do Estado de Direito através de um Judiciário independente e capaz de garantir o cumprimento dos direitos de propriedade e a execução dos contratos de forma eficiente, com o intuito de criar uma estrutura institucional imparcial através da definição de “regras do jogo” com base na independência do Judiciário e na verticalização da decisão judicial.

No Brasil, esse modelo econômico desenvolvido e implantado pelos norte-americanos, que ganha força e aplicabilidade sobre os países subdesenvolvidos após a adoção pelo FMI do Consenso de Washington³ como critério para negociação da dívida externa e para a concessão de ajuda a esses países, reserva ao Ministério Público o papel de zelador da atuação dos agentes públicos, com enfoque na responsabilidade fiscal, com vistas a garantir a mínima atuação do Estado sobre os agentes privados e o respeito às “regras do jogo” econômico. Bem cumprindo esse papel, o MP se aperfeiçoou no combate à corrupção, com excelente domínio da ação civil pública para o combate da improbidade administrativa e o uso do Judiciário como garantidor de políticas públicas através de decisões judiciais que imponham obrigações ao Poder Executivo.

Ocorre que, após o fracasso da economia neoliberal, evidenciado globalmente pela crise de 2008 e a reorganização das economias dos países desenvolvidos em torno

3 Recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina.

do Estado, o campo do direito e desenvolvimento se depara com a emergência de um novo Estado desenvolvimentista, baseado no equilíbrio entre crescimento e igualdade, exigindo um modelo institucional que possibilite o desenvolvimento socialmente inclusivo coordenado (e não controlado) pelo Estado.

Ganha relevância o conceito de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (2000), para quem o desenvolvimento denota o aumento da capacidade que a pessoa humana dispõe para atingir o seu fim último, a sua felicidade. Para o autor, a compreensão da dinâmica do desenvolvimento deve levar em consideração os valores éticos, sociais, culturais, políticos, ambientais e econômicos e considerar a realidade social do país e os direitos humanos e socioeconômicos. É o reconhecimento efetivo de que o desenvolvimento não deve ter o enfoque apenas econômico, mas multidimensional e o *status* de direito social e coletivo das nações, em especial dos países em desenvolvimento.

No Brasil, o enfoque multidimensional do desenvolvimento ganha relevância com a problemática da judicialização das políticas públicas. O já citado modelo privatista do desenvolvimento concedeu ao sistema judiciário brasileiro a independência e a transversalidade que lhe garantiram poder para impor e direcionar as despesas públicas através das decisões judiciais, o que, aliado ao fortalecimento do acesso à justiça, provocou um movimento social de busca da efetividade e implementação dos direitos sociais através do Poder Judiciário. A sociedade passa a recorrer aos advogados, defensores públicos e o próprio MP para ter reconhecidos e implementados seus direitos constitucionais mais latentes: saúde, educação e assistência social.

Esse “problema”, que passou a importunar o sistema de justiça brasileiro, é um dos responsáveis por evidenciar a crise desenvolvimentista do modelo neoliberal, já que o mercado e os agentes privados, apesar dos evidentes e volumosos ganhos econômicos, não quiseram promover o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, demonstrando, mais uma vez, que o capitalismo, quando regulado pelo mercado, não tem interesse no desenvolvimento humano, mas apenas das empresas e mercados de capitais. Assim, novamente, o Estado retoma o protagonismo enquanto agente de desenvolvimento, de modo que as instituições devem ser reformuladas para garanti-lo de forma multidimensional.

Nessa reformulação institucional, o MP brasileiro merece destaque por ter sido um dos pioneiros na busca pelos direitos sociais através do Poder Judiciário em sua atuação demandista. Em paralelo, o MP também vem buscando avançar na atuação resolutiva, uma vez que a resolutividade permite maior liberdade de atuação do *Parquet* na defesa e garantia dos direitos humanos, ainda que não expressos constitucionalmente. Isso porque a Carta Constitucional de 1988 é de caráter aberto, o que possibilita a ampliação das garantias fundamentais, justificando a ampliação da atuação do Ministério Público, desde que esse alargamento esteja fundado no valor da dignidade humana. Nesse contexto, é possível defender a atuação ministerial na defesa do direito ao desenvolvimento, posto que esse direito é condição indispensável para a concretização do princípio da dignidade humana.

2. O MPTO como Agente de Desenvolvimento Através do Turismo

No ideal de sociedade definido pela constituinte, o Ministério Público detém perfil determinante na execução do projeto democrático estrategicamente planejado na Carta Magna, não só como agente executivo, mas como instituição estruturante da substancialidade democrática. O art. 127 da CF, ao incumbir ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, antecipou o ataque permanente dos mecanismos de mercado aos pilares da democracia social idealizada na Constituição Federal de 88 e estruturou o *Parquet* como instituição permanente detentora do poder-dever de resguardar a democracia brasileira.

Para isso lhe foram garantidos a autonomia, funções e instrumentos que possibilitam o cumprimento da missão de zelar pelo alcance dos objetivos da democracia brasileira, expressos através de uma vontade política arrojada que permeia todo o texto constitucional e propõe ao MP o protagonismo dessa transformação, em um modelo único de atuação, sem precedentes na história brasileira. Diante disso, o MP tem buscado fortalecer sua imagem a partir de um modelo de atuação promotora de resultados práticos relevantes para a efetividade das políticas públicas e que contribua para reforçar a legitimidade do órgão perante a sociedade através da atuação resolutiva.

Nesse contexto, há um esforço institucional, capitaneado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), no sentido de equilibrar a força judicializante do MP com a atuação por iniciativas resolutivas e, assim, afastar o sentimento de impunidade que macula o sistema de justiça. Nesse mister, em 2016, foi assinada a Carta de Brasília, um acordo formal celebrado pelas Corregedorias do Ministério Público, cujo conteúdo contextualiza os problemas enfrentados e o modelo de instituição desejado pelos membros e estabelece as diretrizes para a modernização do controle da atividade extrajudicial, bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro.

Certo é que a atuação resolutiva do MP disponibiliza incontáveis formas de atuação a seus membros além dos instrumentos de atuação extrajudicial já consolidados – audiências públicas, reuniões, procedimento administrativo preliminar, recomendações, termo de ajustamento de conduta, dentre outros. A Carta de Brasília abrange, em suas diretrizes, o estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, o que consolidou a atuação política de alguns membros que já vinham desenvolvendo iniciativas com maior viés finalístico à sociedade, fortalecendo esse instrumento inovador de atuação do MP.

Como forma de estimular esse instrumento de atuação ministerial e dar maior efetividade à Carta de Brasília, foi criada, através da Portaria CNMP-CN nº 67⁴, a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão das Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação do acordo institucional de Brasília, que podem ser cadastradas

4 Publicada em 30 de março de 2017.

e consultadas em um banco de projetos⁵ que promove o compartilhamento de experiências e resultados entre as unidades do MP.

Seguindo esse modelo de atuação, os membros do MP podem dar maior efetividade e alcance social no cumprimento da missão constitucional que lhes foi incumbida, atuando diretamente na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis e subsidiariamente na defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Assim, os projetos executivos e projetos sociais coordenados pelos membros podem ser instrumentos garantidores de direitos a grupos sociais discriminados e esquecidos pelos agentes políticos tradicionais, promovendo o desenvolvimento e a emancipação de territórios⁶, o que, em um segundo momento, favorece a pacificação dos conflitos evidentes e latentes dessas localidades e, por consequência, garante a ordem jurídica e democrática.

Através dos instrumentos resolutivos, o *Parquet* atua, de forma sistêmica, nos conflitos intra e interterritoriais, superando o limitado papel de defensor e assumindo a postura ativa de agente político-social de transformação da realidade e de desenvolvimento territorial, coconstrutor do projeto de nação expresso na Carta Magna e implementador das políticas públicas estratégicas com enfoque na parcela vulnerabilizada da sociedade.

Para que possam se aproximar da sociedade e transformar a realidade local, os membros do MP devem desenvolver a multidisciplinaridade em seus processos de trabalho, superando o tecnicismo jurídico e utilizando de outras ciências sociais e humanas para atuar em cooperação com entidades (igrejas, ONGs, grupos sociais) existentes nos territórios e detentoras de autoridade perante a sociedade local a fim de planejar e executar seus projetos e para que estes prevejam ações que possam garantir o direito ao desenvolvimento e prover as transformações socioeconômicas que pacifiquem os conflitos territoriais.

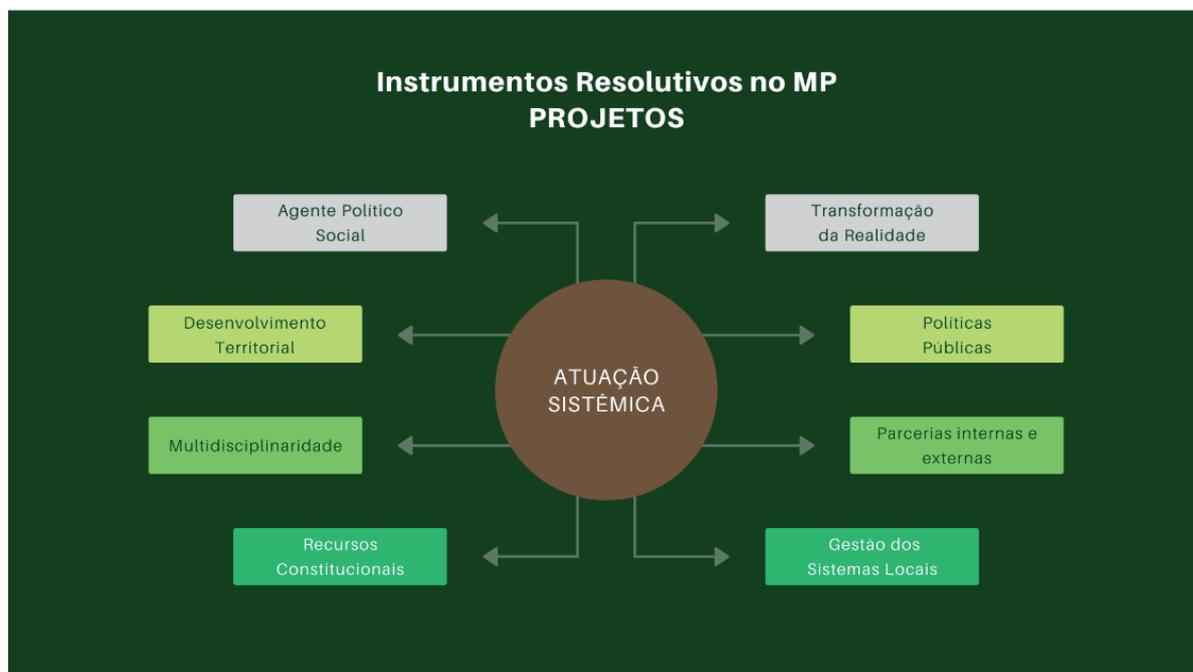
Obviamente, a resolutividade deve estar inserida em um contexto de atuação profissional ativa, que desenvolva relacionamento com o território e seus agentes sociais, políticos, econômicos e culturais e as interconexões existentes nos sistemas locais, estimulando a cooperação entre setores público, privado e sociedade civil organizada, além da comunidade em geral, produzindo impactos nas relações estabelecidas para atender às complexas necessidades do território.

Partindo de um foco prioritário de atuação (meio ambiente, combate ao crime organizado, planejamento familiar, combate à violência, etc.), o *Parquet* detém recursos que lhe foram garantidos constitucionalmente (autonomia, funções e instrumentos) que podem ser colocados à disposição da sociedade para promover o planejamento e a gestão dos sistemas locais, provocando ou intervindo em políticas públicas de desenvolvimento dos territórios, através de projetos executivos e projetos sociais, fazendo convergir recursos multidisciplinares e intersetoriais para mapear, alinhar e integrar as necessidades existentes e prover transformação social para, posteriormente, com base em experiências territoriais, inserir os projetos locais em programas de desenvolvimento regional.

⁵ Disponível em: <http://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/>. Acesso em: 4 dez. 2024.

⁶ Para Haesbaert (2011), o território é um conceito complexo e multifacetado, que envolve relações de poder, identidade e pertencimento, e que está em constante transformação através de processos sociais e políticos.

Figura 1: Quadro-resumo da atuação por projetos no MP



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, o território não é algo dado ou natural, mas sim resultado de processos sociais e políticos de disputa e negociação, cujas identidades territoriais são construídas a partir de relações sociais, culturais e históricas, que desempenham um papel fundamental na definição dos limites e das fronteiras do território.

Nesse contexto, defende-se a turistificação de territórios vocacionados, através do modelo de “destinos turísticos inteligentes”, tendo o Ministério Público como agente de desenvolvimento, em sua faceta resolutiva, através de projetos executivos e projetos sociais com foco prioritário de atuação no turismo.

O turismo desempenha um papel importante no desenvolvimento territorial, especialmente em áreas em que outras indústrias não estão presentes por falta de interesse mercadológico. A atividade econômica decorrente da turistificação de territórios pode gerar empregos e renda para a comunidade local, além de incentivar a preservação do patrimônio cultural e natural da região.

O desenvolvimento do turismo também pode estimular o crescimento de outras atividades econômicas relacionadas, como a gastronomia, artesanato e serviços de transporte, gerando impacto positivo na economia local e na transformação social almejada para territórios marginalizados e populações vulnerabilizadas. Por outro lado, as experiências de turistificação demonstram a importância de garantir que o turismo seja desenvolvido de forma sustentável e responsável, levando em consideração as necessidades e os desejos da comunidade local e minimizando os impactos negativos sobre o meio ambiente e a cultura local.

A presença e o protagonismo do Ministério Público no processo de turistificação de territórios vocacionados podem garantir a sustentabilidade e responsabilidade social na estruturação turística de destinos, colaborando com o planejamento estratégico do

turismo e promovendo a participação das partes interessadas locais, incluindo moradores, empresários, organizações da sociedade civil e autoridades governamentais, de modo a promover o turismo de forma equilibrada, evitando a superexploração dos recursos do território, preservando seus aspectos ambientais, sociais e culturais a longo prazo.

3. Da Atual situação do território de Taquaruçu e possibilidades de atuação do MPTO

O distrito de Taquaruçu está localizado a cerca de 30 km da região central do município de Palmas, no estado do Tocantins, Brasil. Criada no início do século XX, a vila de Taquaruçu se desenvolveu como um centro comercial e cultural da região e, a partir da década de 1950, o distrito começou a receber investimentos em infraestrutura, com a construção de estradas e a instalação de serviços públicos, como escolas e postos de saúde (Campos, 2015).

Na década de 1990, após a implantação da capital do estado do Tocantins, Palmas, Taquaruçu passou a ser reconhecido como um importante destino turístico, devido à sua rica biodiversidade, belezas naturais e patrimônio histórico e cultural. Atualmente, o distrito é famoso por sua grande variedade de cachoeiras, trilhas ecológicas e eventos culturais, como o Festival Gastronômico de Taquaruçu, que acontece anualmente há 16 edições.

Os estudos acerca da potencialidade turística do território tiveram início em 2001, quando foi realizado um levantamento que identificou 82 atrativos naturais na Bacia do Ribeirão Taquaruçu, como cachoeiras, paredões, grutas, córregos e mirantes, que permitem a prática de atividades como rapel, tirolesa, trilhas – tanto a pé quanto de bicicleta, sem o georreferenciamento à época. O resultado desse estudo foi divulgado para a comunidade e para o mercado e, ainda nos dias atuais, embasa a promoção do território como destino turístico, inclusive em mapas tanto no Catur – Centro de Informação Turística do Aeroporto, quanto em Taquaruçu.

Essa promoção criou uma imagem distorcida e gerou expectativas maiores do que a real oferta de atrativos turísticos do território, conforme se verificou após cerca de 15 anos dos primeiros estudos, com o inventário da oferta turística do distrito, realizada em 2017, no âmbito do Projeto de Estruturação Turística de Taquaruçu, executado através de um Convênio de Cooperação Técnica entre o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Tocantins – SEBRAE/TO e a Agência Municipal de Turismo - AGTUR formalizado em 2014 e objeto de controle externo pelo MP/TO, através da Recomendação nº 001/2015⁷ do MP/TO, decorrente da Notícia de Fato nº 2015.6.29.09.0057 e do Parecer 007/2015 do CAOMA expedido com base na documentação apresentada pela Associação Água Doce que visa à proteção da Bacia do Taquaruçu Grande.

7 Arts. 78 a 81 da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018.

Nesse projeto, foi realizado o *Diagnóstico Turístico, Econômico, Ambiental e Social de Taquaruçu* para a estruturação do destino, através de minucioso estudo dos atrativos turísticos, ou seja, localidades que contam com um recurso natural ou cultural que seja motivador de fluxo e que tenham a infraestrutura necessária para serem divulgados e comercializados, além da análise da infraestrutura básica e de apoio (acesso, comunicação, segurança, saúde, etc) e dos serviços e equipamentos (hospedagem, alimentação, lazer, recreação, etc). Em que pese o enfoque prioritário no turismo, o diagnóstico também apontou aspectos econômicos, ambientais e sociais do território a fim de nortear o Planejamento Estratégico e o Plano de Ação proposto para o Projeto de Estruturação Turística.

Além do diagnóstico, o convênio entre o SEBRAE/TO e a AGTUR também promoveu a capacitação dos empresários e da comunidade, entre os anos de 2018 e 2019, com a realização de mais de 9.000 horas de consultoria em cerca de 250 atendimentos, 26 cursos que alcançaram 269 pessoas, 55 oficinas que contaram com 589 participantes, 37 palestras que alcançaram um público de 713 ouvintes e 8 seminários que contaram com mais de 300 pessoas atendidas. No projeto também foram realizadas viagens dos empresários da região a destinos turísticos já consolidados e a 12 grandes eventos nacionais de apoio e desenvolvimento do Turismo. Entre as ações, também foi desenvolvida a marca do destino, melhorias no posicionamento e visibilidade *online* do território (SEBRAE, 2017).

Paralelamente ao mencionado projeto, na mesma época em que se desenvolvia o diagnóstico – meados de 2016 e 2017 –, o município de Palmas também passava pela revisão do Plano Diretor Participativo, tendo sido realizados encontros comunitários nos territórios de Taquaruçu e Taquaruçu Grande (ambos abrangidos pelo Projeto de Estruturação Turística já mencionado) para identificação do retrato dessas comunidades, com base em potencialidades, tendências, vocações, oportunidades, manifestações de identidade, soluções identificadas e visão de futuro. Desse trabalho de escuta popular, foram formuladas as Diretrizes Estratégicas e Propostas ao Plano *Diretor Participativo de Palmas* (PALMAS, 2017, p. 6), com o enfoque que reproduzimos a seguir:

[...] a partir de uma macrovisão sobre o território de Palmas, são apontados seus elementos estruturadores, regiões de planejamento, os vetores de crescimento e adensamento, as centralidades existentes e as potenciais, indispensáveis a uma política que atenda às exigências do desenvolvimento sustentável do Município, nas dimensões ambiental, social e econômica.

No âmbito da revisão do Plano Diretor Participativo, foram confirmadas as percepções do *Diagnóstico do Projeto de Estruturação Turística* para o território de Taquaruçu, quanto aos gargalos socioeconômicos e ambientais do território, com ênfase, no que tange à exploração da atividade econômica do turismo, na ausência de regularização fundiária das propriedades, ausência de licenciamento ambiental para a exploração da atividade turística nas propriedades privadas, baixa disponibilidade de serviços de saúde no território, falta de normas urbanísticas que regulem a ocupação e o uso do solo causando

grande impacto ao meio ambiente, à paisagem urbana e à própria identidade desses locais com impactos na potencialidade turística do destino.

Nesse contexto, o Plano Diretor Participativo de Palmas, revisado e sancionado em 02 de abril de 2018, através da Lei complementar nº 400, estabeleceu, para a Região de Planejamento Taquaruçu – RPTaquaruçu⁸, o dever de garantia da condição de paisagem cênica diferenciada e atrativa ao turismo decorrente das características naturais da região nos parâmetros de uso e ocupação estabelecidos, bem como as diretrizes de a) uso e ocupação do solo que considerem o incentivo às atividades de turismo de baixo impacto, preferencialmente de base comunitária; b) promoção do desenvolvimento de alternativas econômicas locais, dentre elas o turismo sustentável; c) promoção de melhorias na sinalização viária e turística, dos atrativos e dos espaços urbanos que tenham importância para o desenvolvimento do turismo, e d) incentivo à implementação de um Centro de Eventos e Espaço Multiuso, visando fortalecer o turismo local (Palmas, 2018).

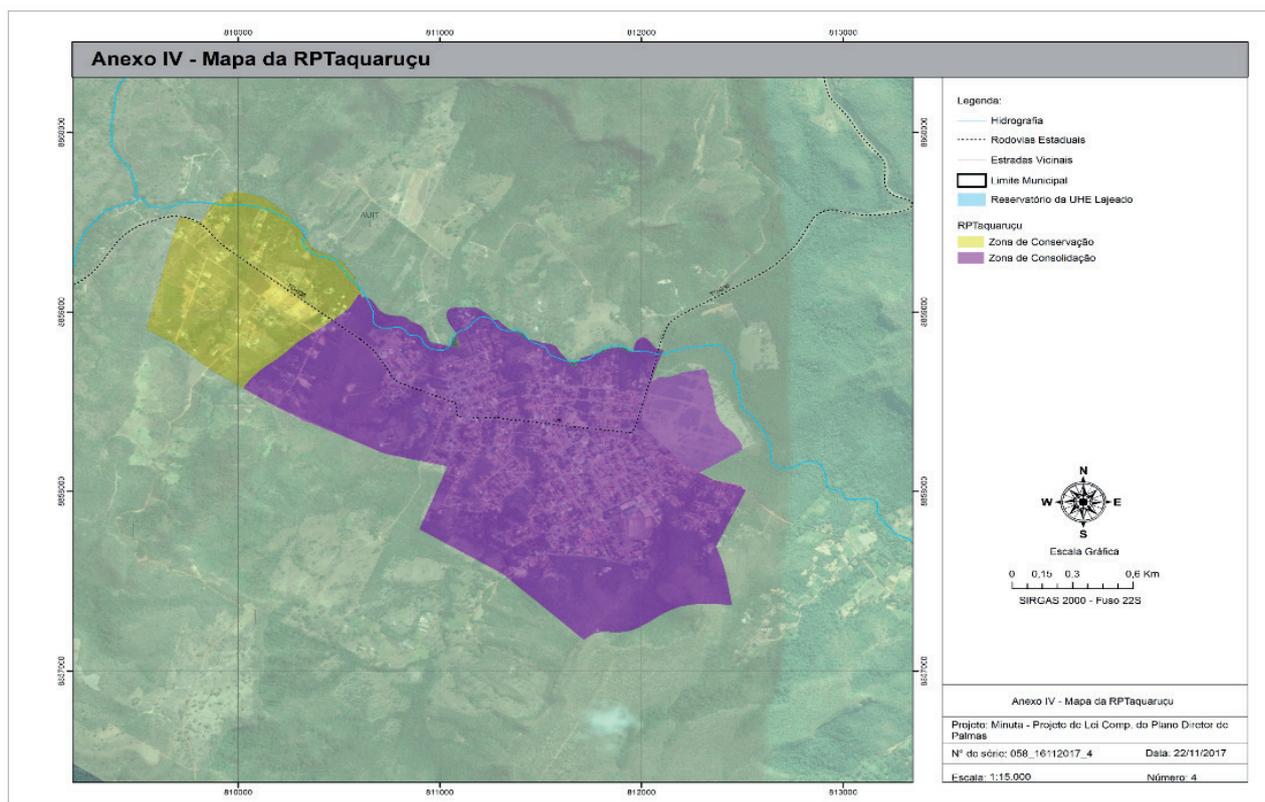
Figura 2: Quadro demonstrativo das diretrizes para a RPTaquaruçu



Fonte: elaborado pela autora

8 A Recomendação aponta providências administrativas a serem adotadas pelo Sebrae/TO no intuito de zelar pelo fiel cumprimento da licitação, a fim de serem utilizados pela empresa que executou o diagnóstico os parâmetros e padrões recomendados pelo Ministério do Turismo, bem como a contemplação pelo Estudo licitado da área da Bacia do Ribeirão Taquaruçu, no intuito de resguardar o patrimônio público e assegurar a eficiência e a eficácia dos recursos do município de Palmas aportados no projeto.

Figura 3: Mapa da RPTaquaruçu proposta na revisão do Plano Diretor Participativo (PALMAS, 2017)



Fonte: elaborado pela autora

Assim, verifica-se que o turismo é considerado um dos instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana do território de Taquaruçu, o qual desponta como principal vetor de desenvolvimento territorial da localidade. É certo que, desde os primeiros estudos realizados no território visando ao fortalecimento da atividade econômica turística, pôde-se verificar que houve investimentos privados e públicos que proporcionaram melhorias na infraestrutura básica e de apoio e de serviços e equipamentos no território, o que promoveu uma sensível alteração da atividade econômica principal da agricultura para o setor de serviços relacionados ao turismo, no entanto, ainda não se pode afirmar que essa mudança tenha provocado efetivo desenvolvimento do território.

Após a estruturação turística decorrente do convênio entre SEBRAE e AGTUR, foram observadas melhorias nos hotéis e restaurantes da localidade, com a inauguração de uma nova pousada e o aperfeiçoamento na infraestrutura e qualidade nos serviços de outros empreendimentos já existentes. Também é possível verificar mudanças e melhorias nos aspectos de acesso e segurança dos atrativos naturais, decorrentes das consultorias e capacitações realizadas. Em que pesem os investimentos da iniciativa privada, a infraestrutura básica de saneamento e saúde ainda não teve avanços significativos, optando o poder público por manter investimentos essencialmente na realização de eventos, destacando-se o Festival Gastronômico, que, na percepção dos empresários e moradores, é um evento que acontece em Taquaruçu e não para Taquaruçu, provocando danos ambientais e não envolvendo a comunidade de forma eficaz (Palmas, 2017).

É importante destacar ainda que o advento da pandemia da COVID-19 impactou a continuidade do planejamento estratégico idealizado no Projeto de Estruturação Turística,

em razão da repentina redução do fluxo de turistas no território logo após as entregas finais do projeto. Dessa paralisação verificou-se o fechamento de um atrativo turístico e de dois estabelecimentos do ramo de alimentação (uma padaria e um restaurante). Apesar disso, com a retomada pós-pandemia, há continuidade dos investimentos públicos em turismo no local, tendo sido iniciadas no final de 2022 as obras do Centro de Cultura e Arte (CCA) de Taquaruçu, com investimentos de quase três milhões de reais, em sua maioria, oriundos de repasse do Ministério do Turismo, e a previsão para junho de 2023 da retomada do Festival de Inverno de Taquaruçu, além da recuperação da TO 030, no trecho entre Taquaralto e Taquaruçu que melhorou o acesso à localidade e ao Jalapão.

Considerações finais

Segundo estudos realizados no território de Taquaruçu para a estruturação Turística e do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, é evidente a existência de gargalos que impactam diretamente na atividade turística do território de Taquaruçu decorrentes da falta de políticas públicas que possam enfrentar a problemática das ocupações irregulares, a ausência de regularização fundiária, a precariedade do saneamento básico, as limitações da infraestrutura de saúde local e os danos ambientais já perpetrados na Região de Planejamento Taquaruçu – RPTaquaruçu.

Desse modo, através de investimento na atividade econômica do turismo, é possível identificar vasto campo de ações resolutivas para que o Ministério Público do Estado do Tocantins seja fomentador do desenvolvimento territorial de Taquaruçu em uma possível atuação por planos, programas e projetos que tenham como objetivo o desenvolvimento multidimensional desse território. Uma vez que o poder público municipal incluiu, no plano diretor, diretrizes que priorizam o desenvolvimento turístico do território, a atuação ministerial, nesse mesmo contexto, pode aperfeiçoar os investimentos públicos e privados levados a cabo no território para que sejam promovidos a cultura e os produtos locais.

Os desafios socioeconômicos e ambientais a serem superados no território de Taquaruçu são complexos e demandam um olhar multidimensional e sistêmico, para que seja possível despertar a comunidade para seu protagonismo na transformação econômica que desejam. A evidente vocação turística do território, apesar de já ter sido objeto de investimentos públicos e privados, ainda não está estruturada a ponto de se transformar em economia sustentável para a comunidade, com geração de empregos e renda suficientes para modificar a microestrutura social e econômica que atualmente é baseada no assistencialismo.

Ademais, o desenvolvimento territorial de Taquaruçu necessariamente perpassa o enfrentamento dos danos ambientais à Bacia do Ribeirão Taquaruçu e à fauna e flora da localidade, problemática diretamente relacionada à falta de fiscalização que decorre da precariedade do licenciamento ambiental das atividades econômicas implementadas no

território, conectada ainda à irregularidade fundiária da região, temas de extrema relevância que demandam urgente intervenção ministerial, preferencialmente de forma resolutiva.

É certo que a mudança cultural de uma comunidade é um processo lento e que demanda um esforço contínuo para que as novas práticas da dinâmica social se fortaleçam. O direcionamento dessas comunidades por instituições que possuem prestígio junto à sociedade, a exemplo do SEBRAE e do Ministério Público, possibilita a validação social que favorece bons resultados às iniciativas e os projetos que busquem implementar a mudança de perspectiva socioeconômica de um território.

A atuação ministerial resolutiva com enfoque no turismo sustentável como atividade econômica possibilitadora de desenvolvimento territorial é uma forma inovadora de implementar o Objetivo nº 8 de desenvolvimento sustentável da ONU, para a promoção do trabalho decente e crescimento econômico, através do eixo 8.9, que prevê expressamente a elaboração e implementação de políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos, promovendo a cultura e os produtos locais. Esse alinhamento com os objetivos globais de desenvolvimento possibilita que iniciativas e projetos com esse viés tenham melhor aceitação para aprovação de entidades colegiadas, bem como na realização de convênios para captação de recursos ou, ainda, na destinação de recursos de fundos decorrentes de acordos de não persecução penal, por exemplo.

Assim, é possível concluir que o enfoque da atuação ministerial em projetos executivos e projetos sociais que tenham como mote o desenvolvimento da atividade econômica do turismo em Taquaruçu, além de estar alinhado às diretrizes do Plano Diretor Participativo em execução no município de Palmas, possibilita que a sustentabilidade e a responsabilidade social na estruturação turística do território promovam uma atividade econômica equilibrada, que garanta a preservação dos aspectos ambientais, sociais e culturais a longo prazo do destino.

Essa possibilidade de atuação resolutiva do MPTO através do turismo pode transformá-lo em agente fomentador do desenvolvimento territorial em Taquaruçu, tendo em vista a vocação do território, o potencial transformador da atividade turística e o prestígio que a instituição detém perante a sociedade. Os projetos executivos e projetos sociais que eventualmente poderão ser desenvolvidos em Taquaruçu podem favorecer o desenvolvimento e a emancipação do território, o que tem por consequência a pacificação dos conflitos evidentes e latentes manifestados a partir das problemáticas socioeconômicas e ambientais que já foram identificadas na região, e, assim, é possível o cumprimento do mister do MP de garantir a ordem jurídica e democrática de forma inovadora e transformadora.

Referências

BRASIL. Ministério do Turismo. **Processo de Transformação de Destinos em Destinos Turísticos Inteligentes**: o futuro do turismo preparado hoje. Disponível em: <https://>

www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivoscamaraturismo/iniciativas/dti_cartilha.pdf. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003. Altera o artigo 163 e o artigo 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Presidência da República, 30 mai. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm. Acesso em: 9 dez. 2024.

CAMPOS, S C. **Histórias de Taquaruçu: do campesinato ao bucólico, trajetórias e discursividades em um distrito de Palmas (TO).** 2015. 144f. Dissertação. (Mestrado em Ciências do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília: Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.** Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portaria CNMP-CN nº 00067, de 30 de março de 2017.** Dispõe sobre a Sistemática de Mapeamento, Avaliação e Difusão, no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, sobre as Boas Práticas Institucionais decorrentes da efetivação da Carta de Brasília. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/67POR00067-2017.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

HAESBAERT, R. **Concepções de território para entender a desterritorialização.** In: Santos, m. et al. (org.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial.* Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, p. 43-71.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento.** Legislação de direito internacional. São Paulo: Saraiva, 2012.

PALMAS, (Prefeitura municipal). **Diretrizes Estratégicas e Propostas: Relatório Final Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas.** Palmas: Instituto Municipal de Planejamento Urbano: 2017. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 14 abr. 2023.

PALMAS, (Prefeitura municipal). **Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018.** Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Diário Oficial do Município de Palmas, Palmas, TO, v. 1, n. 1969, 2 abr. 2018. Suplemento Especial, pp. 1 – 62. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-complementar/2018/40/400/lei-complementar-n-400-2018-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-palmas-to>. Acesso em: 9 dez. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento Como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE **Diagnóstico Turístico, Econômico, Ambiental e Social de Taquaruçu** – Planejamento Estratégico. Palmas: Barcelona Media, 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/TO/Anexos/1%20Taquaru%C3%A7u%20-%20Diagnostico%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20-%20Livreto.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2023.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Relatório de Gestão Exercício 2017**. Palmas: Sebrae/TO, 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/TO/Barra%20de%20Funcionalidade/Relat%C3%B3rio%20de%20Gest%C3%A3o%202017%20e%20Anexos.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público. 9ª Promotoria de Justiça da Capital. **Recomendação nº 001/2015 MP/TO**. Palmas, 2015. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Ufs/TO/Anexos/Recomendacao%20MPTO.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2023.

TRUBEK, D. **Para Uma Teoria Social do Direito**: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. *In*: José R. Rodriguez (org.). *O Novo Direito e Desenvolvimento: passado, presente e futuro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

GESTÃO E GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

O capital humano no centro do processo de governança: uma análise dos Relatórios de Gestão do Ministério Público do Estado do Tocantins com ênfase nos indicadores estratégicos relacionados às pessoas

The human capital as the core of the governance process: an analysis of the Management Reports of the State of Tocantins' Public Prosecutor's Office emphasising the indicators related to people

El capital humano en el centro del proceso de gobernanza: un análisis de los informes de Gestión del Ministerio Público del Estado do Tocantins con énfasis en indicadores estratégicos relacionados con las personas

Tanize Santos Ferreira¹

Carlos Mendes Rosa²

RESUMO

Este artigo tem por objetivo identificar de que modo a boa governança e a gestão podem contribuir para maximizar o valor do capital humano de modo a obter maior sinergia no uso da força de trabalho, a fim de compatibilizá-la com os objetivos da instituição. A proposição se faz considerando o método dedutivo de análise, com base em revisão bibliográfica e documental de viés qualitativo e quantitativo, com foco nas normativas do Conselho Nacional do Ministério Público sobre a Política de Gestão de Pessoas e nos *Relatórios de Gestão* do Ministério Público do Estado do Tocantins no intuito de identificar quais medidas o Ministério Público tem adotado para motivar e valorizar seu capital humano.

Palavras-Chaves: *Governança; Gestão; Capital humano; Ministério Público.*

¹ Graduada em Direito e Especialista em Direito e Processo Administrativo pela Universidade Federal do Tocantins – UFT; Pós-graduada em Gestão e Governança no Ministério Público pelo Cesaf/ESMP, e Pós-graduada em Direito Constitucional, Políticas Públicas e Acesso à Justiça, pela Universidade Federal de Goiás em parceria com a Escola Superior da Defensoria Pública do Estado de Goiás – UFG/ESDP. e-mail: tanizeferreira.adv@gmail. (<https://orcid.org/0000-0001-6561-5506>).

² Psicólogo. Professor Adjunto do Curso de Psicologia da Universidade Federal do Tocantins. Professor do Programa de Pós-graduação em Ensino em Ciências e Saúde da UFT. Professor do Programa de Pós-graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos UFT/ESMAT. Doutor em Psicologia Clínica pela PUC-Rio com estágio sanduíche na Universidade de Coimbra (2015). Mestre em Psicologia Clínica pela PUC-Rio (2012). Com Especialização em Psicopatologia Clínica pela Universidade Paulista (2007). Pesquisador Associado do Laboratório Interdisciplinar de Pesquisa e Intervenção Social (LIPIS) da PUC-Rio. Pesquisador convidado do Instituto de Psicologia Cognitiva da Universidade de Coimbra. Bolsista de Produtividade da Universidade Federal do Tocantins. Faz palestras sobre os temas Saúde Mental, Envelhecimento, Direitos Humanos e Qualidade de Vida no Trabalho.

ABSTRACT

This article aims to identify how the good governance and management can contribute to maximizing the value of human capital, in order to obtain greater synergy in the use of the workforce and thus make it compatible with the institution's objectives. The proposition is made from the deductive method of analysis, based on a bibliographical review of qualitative bias, focusing on the regulations of the National Council of the Public Prosecutor's Office on the People Management Policy and on the Management Reports of the Public Prosecutor's Office of the Tocantins State, with the intent of identify what measures the Public Prosecutor has adopted to motivate and value its human capital.

Keywords: *Governance; Management; Human capital; Public Prosecutor.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar cómo el buen gobierno y la gestión pueden contribuir a maximizar el valor del capital humano para obtener una mayor sinergia en el uso de la fuerza de trabajo, con el fin de hacerla compatible con los objetivos de la institución. La proposición se realiza a partir del método deductivo de análisis, basado en una revisión bibliográfica de sesgo cualitativo, centrada en el reglamento del Consejo Nacional del Ministerio Público sobre la Política de Gestión de Personas y en los Informes de Gestión del Ministerio Público del Estado de Tocantins, con el fin de identificar qué medidas ha adoptado el Ministerio Público para motivar y valorizar su capital humano.

Palabras clave: *Gobernanza; Gestión; Capital humano; Ministerio Público.*

Introdução

Na era da informação e da tecnologia, o trabalho intelectual tem assumido um papel crescente, substituindo gradualmente o trabalho físico. Nessa perspectiva, as pessoas tornaram-se o recurso mais valioso nas organizações, uma vez que os processos de inovação acontecem por meio delas. Nesse aspecto, as empresas passaram a se preocupar com a integridade física e psíquica de seus colaboradores, além de monitorar o seu nível de satisfação.

Com efeito, as organizações estão, cada vez mais, investindo em suas equipes para atingir seus objetivos. Esse enfoque também vem sendo transportado para o setor público desde o final da década de 90 e início dos anos 2000, em resposta à necessidade de investir na efetividade organizacional. Tal investimento se concretiza principalmente por meio de incentivos financeiros e melhorias no ambiente de trabalho, com ações voltadas para o bem-estar dos servidores e servidoras, visando propiciar um ambiente mais produtivo, saudável e motivador. Além de frequentes capacitações que visam desenvolver suas potencialidades e extrair maior eficiência e agilidade no desempenho de suas funções, de modo a contribuir para o aperfeiçoamento, desempenho e desenvolvimento da organização.

Dessa forma, a instituição transfere para seus integrantes seu arcabouço de ferramentas de conhecimento, enriquecendo-os intelectualmente e preparando-os para

enfrentar novos desafios profissionais. Os colaboradores e colaboradoras, por sua vez, devolvem à organização o conhecimento adquirido, em forma de soluções aos problemas enfrentados, o que gera um efeito benéfico para os indivíduos e a organização, num ciclo de retroalimentação. Esse processo é facilitado e alcançado por uma gestão e governança eficazes, alinhadas à missão e aos objetivos institucionais.

De um modo geral, a missão das organizações públicas é entregar serviços de qualidade à população. No caso específico do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), sua missão é defender, com qualidade e eficiência, os direitos fundamentais, a democracia, a ordem jurídica e os interesses sociais. Para alcançar essa missão, é essencial contar com sua força de trabalho qualificada, capaz de oferecer os melhores resultados aos cidadãos. Sob esse prisma, o presente trabalho tem como objetivo geral identificar de que forma a boa governança e a gestão podem contribuir para maximizar o valor do capital humano de modo a obter maior sinergia no uso da força de trabalho, a fim de compatibilizá-la com a missão da instituição.

Constituíram-se objetivos específicos: apresentar a finalidade da governança; ressaltar a importância do capital humano para as organizações; identificar quais políticas de investimentos para valorização desse capital o Ministério Público tem adotado, e identificar se o Ministério Público do Estado do Tocantins implantou sua política de governança e gestão de pessoas nos moldes da Recomendação nº 52/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa do tipo exploratória empregou, para o seu desenvolvimento, o método dedutivo de análise, de viés qualitativo e quantitativo, desenvolvido mediante procedimento de levantamento bibliográfico e documental. Com efeito, a pesquisa documental guarda semelhanças com a pesquisa bibliográfica. A principal diferença entre elas decorre da natureza das fontes.

A pesquisa bibliográfica utiliza fontes secundárias como livros e artigos, enquanto a pesquisa documental vale-se de fontes primárias, “assim considerados os materiais compilados pelo próprio autor do trabalho, que ainda não foram objeto de análise, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os propósitos da pesquisa” (Martins; Theóphilo, 2016, p.53). Nesse passo, a revisão bibliográfica teve como referenciais teóricos autores, como Idalberto Chiavenato (2020); João Augusto Ribeiro Nardes (2018); José Paschoal Rossetti (2014); Cecília Whitaker Bergamini (2008); Edson Ronaldo Nascimento (2020); Tatiana Dutra (2017), entre outros.

Os estudos teóricos foram complementados pela pesquisa documental, que incluiu atos normativos do CNMP e os *Relatórios de Gestão* do MPTO referente aos anos de 2017 a 2021, com recorte para os seguintes indicadores voltados à perspectiva de pessoas: (a) quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizado por membros e servidores; (b) percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação; (c) números de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional, e (d) pesquisa de satisfação do clima organizacional.

Nesse escopo, o artigo está estruturado em três partes. Na primeira, são tecidas breves considerações sobre a importância e distinção entre a gestão e governança para as organizações. Num segundo momento, busca-se trazer a conceituação de capital humano, bem como refletir sobre a importância da valorização desse capital para as organizações, situando-o no contexto das organizações públicas, além de trazer exemplos de estratégias adotadas pela administração para potencializar esse capital. Na terceira e última parte, são apresentadas as medidas adotadas pelo Ministério Público, bem como seus desafios enfrentados na motivação e valorização de seus servidores e servidoras. Por fim, são trazidas as conclusões da presente pesquisa.

1. Considerações preliminares sobre governança e gestão nas organizações

A governança tem suas origens associadas ao “conflito de agência”, surgindo como um mecanismo de redução desses conflitos. O “conflito de agência” existe desde que as empresas passaram a ser administradas por agentes distintos dos proprietários, o que ocorreu há aproximadamente cem anos. As empresas passaram a ser estruturadas em: estruturas de propriedade (proprietários) e estrutura de gestão (administradores) (Giacomelli; Giancarlo; *et al.*, 2017).

Conforme expõe Peters (2007), o agente, assim denominado, é aquele que recebe a delegação e o dever de gerenciar os recursos, assumindo uma obrigação constante de prestação de contas (*accountability*). Ocorre que os conflitos surgem quando o agente tem interesses conflitantes com os interesses do proprietário, denominado principal, dando margem a um comportamento oportunista em desfavor do proprietário. É nesse cenário que surge a Teoria da Agência.

De acordo com essa teoria, os conflitos surgem quando o bem-estar de umas das partes (o proprietário) depende das decisões tomadas por outra parte (o agente), responsável pela gestão do patrimônio do principal, envolvendo a prestação de contas. Nesse contexto, “a origem da governança está associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários e passaram a ser administradas por terceiros” (TCU, 2014, p.11).

Em resposta a esses conflitos, foram desenvolvidas diversas pesquisas no intuito de buscar soluções para harmonizar os interesses do proprietário e do administrador. Dentre elas, ao lado da já mencionada Teoria da Agência, destaca-se a teoria da firma, atribuída a Jensen e Meckling. Esses autores destacavam que, diante da dificuldade e complexidade do monitoramento das ações dos agentes, o equilíbrio da relação estaria na definição de incentivos e mecanismos que permitissem alinhar os interesses das partes, mesmo que para isso houvesse custos adicionais, os denominados “custos de agência” (Nardes; *et al.*, 2018).

Nesse cenário de conflitos de interesse, nasce a discussão sobre governança corporativa. O cerne do debate reside na premissa de que os recursos devem ser aplicados de forma eficiente em função da missão e objetivos da organização, viabilizando os melhores resultados possíveis para o principal, o agente e demais interessados (Nardes; *et al.*, 2018).

Sob esse prisma, a governança pode ser compreendida como “o processo de direção e controle realizado pelo governo, pelo mercado ou por redes, sobre qualquer tipo de organização (públicas ou privadas/formais ou informais), sistema, território etc” (Bevir, 2012, *apud*, Vieira; Barreto, 2019, p. 17). Portanto, a governança é uma ferramenta ou instrumento que permite mediar o conflito entre o proprietário (principal) e o gestor (agente), por meio da direção, avaliação e controle.

Para reduzir os conflitos e melhorar o desempenho organizacional, foram desenvolvidas diversas estruturas de governança: corporativa, pública e global. Contudo, o presente trabalho concentrou sua atenção no setor público, motivo pelo qual os conceitos e terminologias aqui empregados estarão ligados à governança pública, que, embora tenha inegavelmente recebido forte influência do setor privado, assume características próprias.

Segundo Rossetti e Andrade (2014), diante do propósito e dos impactos positivos das práticas de boa governança, o que tem se observado, nos últimos anos, pelo menos desde a segunda metade dos anos 90, é o esforço para a absorção e transposição do composto conceitual da governança corporativa para o Estado. Os autores apontam que o conflito de agência também está presente no processo de gestão do Estado, como exemplo, na administração tributária. A expectativa é que os gestores gerenciem bem os tributos arrecadados, no entanto, os interesses podem conflitar com os dos contribuintes, no momento da alocação desses recursos.

Nessa perspectiva, o Instituto Brasileiro de Governança Pública define governança pública como “o sistema que compreende os mecanismos institucionais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam que os resultados desejados pelos cidadãos, e demais entes da vida pública, sejam definidos e alcançados” (IBGP, 2014). Assim, a finalidade da boa governança no setor público visa assegurar que as suas organizações atuem sempre conforme o interesse público.

Com efeito, a governança pública é um tema que tem recebido especial atenção na pauta da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde os anos 90, “uma vez que a Organização entende que um governo eficiente e que gerencia bem seus recursos devolve a sua população melhores serviços públicos” (Thorstensen, 2020, p.3).

No Brasil, com a promulgação do Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, passamos a ter um consenso, ao menos em termos jurídicos, do que vem a ser a governança. De acordo com o decreto, a governança constitui um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia

e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”.

Ainda, segundo o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), tendo como fundamentos a Política de Governança da Administração Pública Federal, nos termos do art. 2º, inciso I, da Portaria CNMP-PRESI n.º 421, de 29 de dezembro de 2022, que trata da Política e o Sistema de Governança Institucional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), considera-se governança:

[...] o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas a *alcançar a missão da instituição e a otimizar os resultados oferecidos aos cidadãos e aos usuários dos seus serviços* (CNMP, 2022, grifo nosso).

Convém ressaltar que governança e gestão não se confundem. A governança importa no estabelecimento de regras para o exercício da gestão, isto é, estabelece as diretrizes e limites para a atuação dos gestores, por meio das seguintes funções: avaliação; direção; monitoramento e prestação de contas. Com efeito, conforme pontua João Augusto Ribeiro Nardes *et al.* (2018).

Essas três ações devem ser consideradas sob a ótica do dinamismo e da retroalimentação, ou seja, uma serve de auxílio à outra. A avaliação será importante para o direcionamento. Este dará os elementos para o monitoramento que, por sua vez, garantirá a identificação de pontos a serem corrigidos e a realização das ações planejadas. Ao final do ciclo, nova avaliação deverá ser feita para verificar se as políticas e serviços públicos estão resolvendo efetivamente o problema inicialmente identificado (Nardes; *et al.*, 2018, p.150).

Nesse passo, é importante destacar a diferença entre governança pública e governança corporativa. Aquela estaria voltada à atuação do Estado na execução das políticas públicas, enquanto esta tem seu foco na direção e controle das organizações, sejam elas públicas ou privadas. Contudo, são conceitos que acabam se entrelaçando, razão pela qual o autor opta por entender a governança pública como gênero do qual são espécies a governança de políticas públicas e a governança corporativa pública (Nardes; *et al.*, 2018). No presente trabalho, o foco está na governança corporativa pública.

De outro lado, encontra-se a gestão. A gestão é a responsável pelo planejamento; execução; controle e ação, “pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos” (TCU, 2014). Está diretamente ligada ao funcionamento do dia a dia da organização. A gestão tem como função a implementação de programas; garantia de conformidade com as regulamentações; da eficiência administrativa; manutenção da comunicação entre os interessados; além de avaliar o desempenho e aprender (TCU, 2014). No caso do setor público, “a gestão pública está relacionada às melhores práticas de administração dos bens e direitos públicos” (Nascimento, 2020, p.9). Nas lições do economista Bresser Pereira (1995):

A boa gestão é aquela que define objetivos com clareza, recruta os melhores elementos através de concurso e processos seletivos públicos, treina permanentemente os funcionários, desenvolve sistemas de motivação não apenas de caráter material, mas também de caráter psicossocial, da autonomia aos executores e, afinal, cobra os resultados (Pereira, 1995, p.38).

Além disso, ela existe para reduzir a pobreza por meio de redistribuição tributária, aumentar a competitividade da economia, melhorar a educação, entre outras funções, e seu aperfeiçoamento deve ser orientado para atender os anseios e demandas da sociedade, que, no setor público, é o principal. “Nesse sentido, a gestão pública deve fazer parte de um projeto amplo de desenvolvimento, que proporcione a melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, ganhando um sentido estratégico” (Nascimento, 2020, p.9).

Como visto alhures, quando se fala em governança, há dois tipos de atores envolvidos: o principal e o agente. No setor público, essa relação assume características próprias, em razão de suas peculiaridades. Com efeito, fazendo um paralelo à Teoria da Agência, tem-se que o principal, no setor público, é a sociedade. Podemos extrair isso da própria Constituição da República que estabelece, em seu art. 1º, §único, que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Nesse contexto, complementarmente, os agentes são aqueles que receberam delegação para administrar os recursos públicos, como os agentes políticos, dirigentes, gerentes e os servidores e servidoras pertencentes à burocracia estatal. Tanto o principal quanto o agente podem se relacionar com terceiros interessados (*stakeholders*), a fim de criar um cenário propício para o desenvolvimento social (TCU, 2014).

Desse modo, a governança tem como objetivo melhorar o desempenho das organizações, sejam elas públicas, sejam privadas e, no caso específico das públicas, sua prática serve para entregar os resultados esperados pelos cidadãos, sendo direcionadas para a obtenção da maior eficiência, eficácia e efetividade das atividades internas. Para que esses resultados sejam entregues de modo satisfatório, é necessária uma série de medidas que envolvem mecanismos como liderança, controle e estratégia. Todavia, tudo isso só é possível de ser realizado através de pessoas. Como afirma Davenport:

As pessoas possuem habilidades, conhecimento, energia pessoal e tempo que lhes são próprios. Esses elementos criam o capital humano – a moeda que as pessoas trazem para investir em suas atividades. São as pessoas e não as organizações que possuem este capital. São elas e não as organizações que decidem como e onde o aplicarão. E são as pessoas – e somente elas – que levam uma organização para frente (Davenport, *apud* Chiavenato, 2020, p. 40).

Qualquer organização, seja pública, seja privada, não pode realizar nenhuma de suas tarefas de governança por conta própria. Inevitavelmente, a governança e a gestão passam necessariamente pelas mãos de pessoas, elemento essencial para fazer com que qualquer engrenagem corporativa possa funcionar satisfatoriamente. Elas são importantes não apenas pelo trabalho que fazem, mas também porque são a imagem que os cidadãos têm da instituição e do governo. Nesse passo, é importante o reconhecimento desse elemento nas organizações.

2. O capital humano como elemento essencial nas organizações

É amplamente conhecido que as organizações ainda não funcionam por si mesmas. Mesmo em tempos modernos, em que a automação é predominante, elas continuam a depender de indivíduos para sua direção, controle e funcionamento. A existência de uma organização é intrinsecamente ligada à presença de pessoas, que são fundamentais para seu sucesso e continuidade. Toda organização é constituída de pessoas e delas depende para seu sucesso e continuidade (Chiavenato, 2020).

Os indivíduos são de suma importância para a organização, sendo que independentemente do nível hierárquico e de sua função, todos trabalham a favor da mesma, contribuindo dessa forma para que seus objetivos sejam alcançados. Traçar metas e objetivos é essencial, porém, é importante destacar que sem as pessoas estes não são atingidos (Lima, 2020, p.92).

Nesse aspecto, pode-se compreender que, em seu conjunto, as pessoas constituem o capital humano das organizações, “esse capital pode valer mais ou valer menos na medida em que contenha talentos e competências capazes de agregar valor à organização e torná-la mais ágil e competitiva” (Chiavenato, 2020, p.63).

Uma das primeiras utilizações formais deste conceito teria sido realizada por Irving Fisher, em 1897, segundo o qual o capital humano seriam as qualidades do homem, o conhecimento embutido no indivíduo. Nesse contexto, a palavra capital significava riqueza em nível individual (Lucas; Correia, 2022). Contudo, no final dos anos de 1950 e 1960, a ideia passou a emergir como um importante conceito econômico.

Naquela época, economistas, como Theodore Schultz, começaram a utilizar a metáfora de “capital” – um renomado conceito das Ciências Econômicas – para explicar o papel da educação e da especialização na geração de prosperidade e crescimento econômico (OCDE, 2007, p.2).

“O estudo de Schultz (1961) descreveu o capital humano como sendo o conhecimento, as competências e habilidades das pessoas empregadas numa organização” (Sousa; Ferreira, 2021, p.249). Com o passar do tempo, esse conceito passou a incluir também a ideia de saúde, bem-estar, mudança, criatividade e inovação.

Posteriormente, os estudos sobre capital humano difundiram-se com extraordinária velocidade nos Estados Unidos, principalmente, mas também em outros países. E, em 1963, foi publicado o primeiro livro de autoria de Theodore Schultz: *The economic value of education*³ (Saul, 2004). Em síntese, os teóricos economistas do capital humano defendiam que as pessoas deveriam investir em educação e capacitação para armazenar uma quantidade de competências e capacidades, isto é, um capital que pudesse lhes dar retorno a longo prazo.

Assim, modernamente e simbolicamente, o capital humano é “amplamente definido como algo que abrange uma mistura de talentos e habilidades individuais inatos, bem

3 Tradução: O valor econômico da educação.

como as competências e as aprendizagens adquiridas pela educação e pela capacitação” (OCDE, 2007, p.2), numa força de trabalho diretamente ligadas ao sucesso da organização e também explorada por essas mesmas organizações.

Desse modo, o capital humano pode ser compreendido como sendo o conhecimento, habilidades e as competências de um indivíduo, sendo que essas características apresentam um valor para a organização em que esse indivíduo se insere. Nesse ponto, a qualidade dos recursos humanos constitui um pilar fundamental da teoria do capital humano. A disponibilidade de tecnologias avançadas e capital físico moderno torna-se irrelevante se não houver pessoas qualificadas e treinadas para operar essas tecnologias. Conforme explica Laura Lucas e Pedro Miguel Correia (2022):

Quanto mais desenvolvido for o Capital Humano de um indivíduo, mais ele vai contribuir para o desenvolvimento econômico do setor em que está inserido – porque o indivíduo estará mais capacitado para realizar as tarefas que lhe são apresentadas (Lucas; Correia, 2022, p.5).

Nessa perspectiva, Leal *et al.* (2022) nos propõe a refletir acerca da maneira como as pessoas devem ser tratadas nas organizações. Se enxergarmos as pessoas apenas como recursos, elas serão padronizadas, inertes, apenas sujeitos passivos da ação organizacional, sendo necessário serem administradas para alcançar o máximo de produtividade. Afinal, “recurso é algo material, passivo, inerte e sem vida própria que supre os processos organizacionais em termos de matéria-prima, máquina, equipamentos, etc” (Chiavenato, 2020, p.64), uma abordagem predominante na Era Industrial. Todavia, se os indivíduos forem tratados dessa maneira, não desenvolverão o sentimento de pertencimento à organização. Isso os transforma em meros prestadores de serviços, empregados que realizam suas tarefas e, ao final do dia, partem com a percepção de ser apenas objetos da instituição.

De outro lado, o autor afirma que se os colaboradores e colaboradoras forem tratados como parceiros e parceiras da organização, o sucesso da instituição será maior, uma vez que, sob essa óptica, as pessoas são vistas como fornecedoras de conhecimentos, habilidades e competências. Tendo suas competências e habilidades reconhecidas, sentir-se-ão mais valorizadas e motivadas.

A motivação é tema que tem despertado interesse de estudiosos do comportamento humano, de tal forma que foram desenvolvidas diversas teorias e abordagens para tentar explicá-la, sendo as mais conhecidas as teorias de Maslow, Teoria X e Y, do psicólogo Douglas McGregor; e a Teoria dos Dois fatores de Herzberg. De acordo com Bergamini (2008), “com o passar do tempo, a motivação adquiriu diferentes interpretações sem que nenhuma delas possa ser considerada como errada, ou destrua os argumentos da outra”. Em linhas gerais, pode-se dizer que:

A motivação acontece quando o indivíduo conclui que a ação a ser adotada será benéfica para ele em algum sentido, seja pela utilidade, pelo atendimento de seus interesses ou pela mobilização emocional positiva que promove o automático despejo de dopamina, serotonina e noradrenalina no organismo, surgindo a sensação de prazer e o entusiasmo para colocar a

ação em prática. [...] existem vários trabalhos na área da gestão de pessoas evidenciando o efeito direto que a tristeza, o medo, a insegurança, a raiva e outras emoções liberadoras de cortisol (hormônio do estresse) causam na produtividade, na criatividade, na inovação, na agilidade e na obtenção de soluções mais adequadas aos problemas (Moraes, 2018, p.247).

Para Chiavenato (2020), “de um modo geral, motivo é tudo aquilo que impulsiona a pessoa a agir de determinada forma ou, pelo menos, que dá origem a uma propensão a um comportamento específico”, provocado por fatores internos ou externos, tais como personalidade; valores pessoais; aprendizagem; ambiente e cultura organizacional; recompensas e punições; e política interna, por exemplo.

Contudo, para Malik (1998, *apud* Araújo, 2018, p.46), a motivação no serviço público “ainda é encarada como um problema intrínseco às pessoas, como se tal aspecto não dependesse das características do ambiente em que o funcionário se encontra, e sim como se dependesse apenas dele”.

Com efeito, a motivação está relacionada ao sistema de cognição da pessoa, isto é, a maneira como ela enxerga a si mesma e o ambiente ao seu entorno e reflete diretamente no clima organizacional. Quando há elevada motivação entre os colaboradores, o clima organizacional é elevado, traduzindo-se em satisfação, interesse e colaboração. Noutra vertice, quando há baixa motivação entre as pessoas “seja por frustração ou barreiras à satisfação das necessidades, o clima organizacional tende a abaixar-se, caracterizando-se por estados de depressão, desinteresse, apatia, insatisfação, etc” (Chiavenato, 2020, p.54).

Destarte, “independente de a instituição ser pública ou privada, as pessoas não devem, jamais, serem tratadas como objetos da organização. É preciso enxergar o lado humano de cada ser, suas especificidades e também suas competências” (Leal; *et al.*, 2022, p.287). Ao discorrer sobre o assunto, Lima (2020) aponta que a gestão de recursos humanos, até pouco tempo atrás, focava apenas na parte burocrática como contratação, férias, folha de pagamento, e atividades correlatas.

Na concepção da autora, com a evolução da visão no que se refere ao processo de gestão, a gestão de recursos humanos, ou gestão de pessoas, termo mais aceito ultimamente, ganha especial atenção, sendo alocada no mais alto ponto da cadeia de valor das organizações, “possibilitando desta forma, a participação da sociologia na formação de gestores e na valorização do capital humano” (Lima, 2020, p.95). Desde a década 1970, como reflexo da Teoria da Contingência, o homem passou a ser visto como ser complexo que é.

Essa modificação na visão, no que se refere ao processo de gestão de pessoas, se dá principalmente após a Revolução Industrial, em que o trabalho braçal era predominante, exigindo-se força física para o máximo de produção. Contudo, na era da informação, esse panorama é alterado. O trabalho braçal passou a ser substituído paulatinamente pelo esforço mental, as atividades repetitivas foram sendo substituídas pela tecnologia. E, nessa nova perspectiva, a atividade humana passa a ser cada vez mais criativa e inovadora (Chiavenato, 2020).

Todavia, na Administração Pública, como bem pontua Getúlio Emerson Leal *et al.* (2022), a gestão de pessoas está predominantemente associada a aspectos burocráticos da administração de pessoal. Essa realidade reflete a implementação da administração burocrática, implantada para substituir a administração patrimonialista. Além disso, as peculiaridades do setor público, incluindo restrições legais e composições políticas de Estado, levam as organizações públicas a adotar um viés mais processual ao modelo de gestão (Dutra, 2019).

Não que a burocracia exigida para manter o controle seja dispensável, entretanto, diante da concepção de uma nova administração gerencial, não basta uma gestão de pessoas que se preocupe apenas com recrutamento, férias, folha de pagamento e controle de ponto. É imprescindível uma gestão democrática e compartilhada, que vise maior integração entre os servidores, “fazendo que todos se sintam parte do processo e, conseqüentemente, possam prestar um serviço público com eficiência, que atenda às necessidades da sociedade” (Leal; *et al.*, 2022, p.291).

Com efeito, para que isso ocorra, é necessário que as organizações públicas, além de priorizar o atendimento de qualidade à sociedade e treinar permanentemente seus servidores, a fim de desenvolver suas potencialidades, não abra mão da motivação dos servidores para que se obtenham resultados de qualidade, uma vez que eles são responsáveis pela satisfação do usuário (Araújo, 2018). Conforme explica Idalberto Chiavenato (2020), as pessoas deixaram de ser apenas fornecedoras de mão de obra, passaram a fornecer conhecimento e suas competências como parceiros da organização, assumindo seu caráter singular dentro da instituição. Para o autor:

Antes, as práticas de RH – como seleção, treinamento, remuneração, benefícios – eram padronizadas e estereotipadas a fim de garantirem homogeneidade de comportamento. Hoje, pelo contrário, as diferenças individuais estão sendo realçadas e incentivadas, os talentos estão sendo procurados com sofreguidão e as competências pessoais aprimoradas para garantir a competitividade organizacional (Chiavenato, 2020, p.54).

Nesse desiderato, considerando as peculiaridades da Administração Pública, temos que, diferentemente do que se dá na maioria das organizações privadas, nas organizações públicas, por força de mandamento constitucional, desde 1988, o recrutamento de pessoas se dá por meio do concurso público, via de regra, ou mesmo por livre nomeação para os cargos comissionados.

Com efeito, em um primeiro momento, haverá uma padronização da seleção, em observância ao princípio da isonomia, por meio de provas e, a depender do cargo, avaliação de títulos, nos moldes do art. 37, inciso II, da Constituição da República. Ocorre que, não raras vezes, o servidor que estudou e logrou êxito na aprovação do concurso, ao se deparar com as atividades a serem desempenhadas no dia a dia, encontra dificuldades, ou até mesmo tem aptidões para atuar com determinado ramo do direito, porém, está sendo subaproveitado em outro setor.

Nesse passo, necessário que a gestão se atente a isso, para que possa aprimorar as competências pessoais daquele servidor, a fim de desenvolver suas potencialidades e extrair maior eficiência e agilidade no desempenho de suas funções, de modo a contribuir com o aperfeiçoamento, desempenho e desenvolvimento da organização, por meio de treinamentos ou métodos que possam aferir as habilidades do servidor.

Como forma de aferir essas habilidades, a Justiça Eleitoral do Mato Grosso adotou uma ferramenta estratégica para gerir sua força laboral. Trata-se do teste psicológico *HumanGuide* que visa o desenvolvimento de indivíduos, equipes e organizações com base no autoconhecimento e na concordância entre o perfil pessoal e o perfil de exigência profissional⁴.

O resultado da pesquisa será valioso para a adoção de diversas ações estratégicas na área de gestão de pessoas. O teste psicológico, validado pelo Conselho Federal de Psicologia, é descrito como “um instrumento de avaliação psicológica on-line, no formato de escolha forçada, para apreensão do perfil motivacional no contexto organizacional” (Welter; Capitão, 2007, p.139). O *HumanGuide* foi criado e desenvolvido por Rolf Kenmo⁵ em 1999 na Suécia, fundamenta-se na teoria de Leopold Szondi⁶. Trata-se de um teste multidimensional e informatizado, resultante da parceria entre psicólogos e psiquiatras, no intuito de criar um instrumento rápido, econômico e seguro. Esse teste permite destacar os pontos positivos de cada indivíduo, analisar seu comportamento em diferentes situações e identificar as atividades nas quais a pessoa possui mais facilidade para executar.

A psicóloga organizacional do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso Viviane Zaitum Damacena aponta que o teste é uma ferramenta que permite fornecer uma visão geral de quais áreas requerem investimentos em ações de capacitação, além de permitir conhecer a sinergia da equipe para melhor administração de conflitos interpessoais (Oliveira, 2021).

Conforme Thorstensen (2020), o gerenciamento estratégico de recursos humanos permite que os governos tenham o número certo de pessoas com habilidades certas no lugar certo a fim de alinhar suas forças de trabalho com seus objetivos. Essas práticas permitem que os governos aumentem sua eficiência, capacidade de resposta e qualidade na prestação dos serviços. É o que apontam os últimos relatórios da OCDE sobre a avaliação da gestão de recursos humanos no governo brasileiro.

Ainda, segundo relatório da OCDE do ano de 2019, o Brasil enfrenta um desafio no que diz respeito à liderança, um dos três pilares da governança. Conforme aponta o relatório, os critérios de nomeação, muitas vezes, não são baseados em padrões técnicos ou gerenciais para o cargo de gerência.

4 TRE aplica teste de perfil motivacional nos servidores como estratégia de Gestão de Pessoas. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/conteudo/727/97638/tre-aplica-teste-de-perfil-motivacional-nos-servidores-como-estrategia-de-gestao-de-pessoas>. Acesso: 03.mar.2023.

5 Rolf Kenmo é um consultor organizacional sueco.

6 Psiquiatra húngaro desenvolvedor do teste de personalidade que leva seu sobrenome. Em síntese, o teste consiste na escolha de fotos, duas mais atraentes e duas mais repulsivas. Com base na escolha seria possível examinar a personalidade do paciente.

Contudo, no governo federal, algumas instituições, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), assim como o Ministério da Economia, têm mapeado as habilidades de seus servidores por meio de banco de dados para garantir que aqueles que procuram talentos possam ir além de suas próprias redes para encontrá-los (Thorstensen, 2020).

O relatório da OCDE conclui e enfatiza que o país, embora tenha se esforçado para cumprir regras básicas, como assegurar o mérito e garantir o profissionalismo na Administração Pública, ainda precisa voltar suas preocupações para a eficiência, planejamento estratégico, força de trabalho, racionalização da remuneração e melhoria da capacidade dos servidores.

Nesse contexto, é imprescindível uma gestão que visualize e reconheça o capital humano da instituição, considerando suas complexidades e potencializando essas características por meio de recrutamento adequado, treinamento e métodos que permitam colocar as pessoas certas nos lugares certos. Uma vez que, como pontua Chiavenato (2020), a tendência é que as pessoas nas organizações não sejam apenas executoras, mas também gestoras, que possam fazer o diagnóstico e trazer a solução de problemas para melhoria contínua dos trabalhos na organização.

3. Governança de gestão de pessoas no Ministério Público

Reconhecendo a importância do capital humano na consecução da missão institucional do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por unanimidade, aprovou a Recomendação n.º 52, de 28 de março de 2017, que será monitorada pelo Comitê de Políticas de Gestão de Pessoas do Fórum Nacional de Gestão, como unidade central. A recomendação estabelece que a governança de gestão de pessoas visa avaliar, direcionar e monitorar a gestão de pessoas, com intuito de conduzir políticas para garantir o alcance dos objetivos institucionais, bem como a prestação de serviços de interesse da sociedade.

Inicialmente, a recomendação foi proposta como resolução, mas posteriormente teve sua natureza alterada para recomendação, a fim de dar maior autonomia a cada Ministério Público. Por meio do referido documento, foi recomendado aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo.

Os Ministérios Públicos estaduais e os ramos do Ministério Público da União que implementarem política local própria deverão seguir as diretrizes de gestão de pessoas estabelecidas na recomendação, bem como instituir unidade responsável para o seu acompanhamento. Entre as diretrizes, pode-se destacar as seguintes:

- I – Implementar o plano estratégico de gestão de pessoas, com direcionamento de recursos e infraestrutura adequados, alinhado ao planejamento estratégico e aos princípios desta

Política; III – Fomentar a gestão do conhecimento, por meio da compreensão sistêmica das necessidades Institucionais, dos processos de trabalho das diversas áreas, sistematização, comunicação adequada e disseminação do conhecimento; VI – Implementar processos de recrutamento interno e externo, seleção, lotação e processos sucessórios, baseados em perfis de competência, observada a meritocracia; VII – Implementar a capacitação com foco estratégico e gerencial, incentivando a formação e retenção de pessoas mediante o aproveitamento dos conhecimentos, habilidades e atitudes dos integrantes da própria Instituição; IX – Promover a gestão do desempenho, mediante acompanhamento efetivo do estágio probatório, da avaliação periódica de desempenho e acompanhamento funcional, com regras claras e critérios objetivos; X – Dimensionar e distribuir a força de trabalho, com base nas competências dos seus integrantes, nos critérios de produtividade e na variabilidade das condições de atuação, visando à racionalização e à efetividade dos recursos; XV – Assegurar o respeito e a cooperação nas relações de trabalho, realizando periodicamente pesquisas com a participação dos integrantes, instituindo grupos de discussão com o objetivo de identificar ações e propor melhorias (CNMP, 2017).

Ainda estão, entre as finalidades da Política Nacional da Gestão de Pessoas, estabelecer princípios e diretrizes, de forma a integrar a gestão de pessoas aos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro; estimular a implementação de estratégias e ações, desenvolvendo mecanismos de governança, a fim de assegurar a melhoria da gestão de pessoas e o acompanhamento de seus resultados; fomentar a evolução da cultura institucional, propiciando adaptabilidade, integração e espírito de equipe às instituições e aos seus integrantes, por meio do desenvolvimento pessoal e profissional e da melhoria do ambiente de trabalho e da qualidade de vida.

A finalidade dessa política também visa promover um ambiente organizacional que estimule a motivação, o comprometimento, a participação e a cooperação das pessoas, mediante o desenvolvimento de suas competências, alinhadas aos objetivos institucionais; incentivar o desenvolvimento permanente e pleno de seus integrantes, nas esferas física, mental e espiritual, estimulando o senso de pertencimento à instituição, observando o interesse público, a eficiência, a eficácia, a efetividade e a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Recentemente, no ano de 2021, o CNMP instituiu sua política de gestão de pessoas, por meio da Portaria CNMP-PRESI n.º 81, de 26 de maio de 2021, considerando a Recomendação n.º 52/2017/CNMP, bem como as recomendações do Tribunal de Contas da União decorrentes do levantamento de informações sobre governança e gestão de pessoas em unidades da Administração Pública Federal (TC 0022.577.2012)⁷, o qual, dentre outras, recomendou estabelecer o comitê estratégico de gestão de pessoas, bem como fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências, inclusive relativos a cargos e funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial.

A Portaria CNMP-PRESI n. 81, de 26 de maio de 2021, estabelece os valores, princípios e diretrizes que norteiam as ações de gestão de pessoas do CNMP. Dentre eles podem ser destacados os seguintes valores e princípios:

I – reconhecimento e valorização de todos os integrantes do CNMP; III – promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo, solidário e empático nas relações de trabalho, com respeito à diversidade; VIII – compreensão do trabalho como uma das fontes de satisfação e realização pessoal e profissional, o que influencia o nível de comprometimento e responsabilidade dos integrantes do CNMP; X – profissionalização da função e da gestão pública, estimulando a gestão do desempenho com estabelecimento de critérios de meritocracia, desenvolvimento profissional e valorização da carreira; XIV – percepção das pessoas como sendo responsáveis pelo auxílio na construção e na disseminação da imagem institucional, sendo agentes e beneficiárias do fortalecimento organizacional (CNMP-PRESI, 2021).

Dentre as diretrizes da política, pode-se destacar a gestão por competência; a gestão da liderança e processo sucessório; benefícios, incentivos e retenção; preparação para aposentadoria; fortalecimento das relações socioprofissionais e o fortalecimento da cultura organizacional. Estas são balizas que visam implementar condições que estimulem os servidores na busca do autodesenvolvimento, bem como do pensamento crítico, além do desenvolvimento das competências profissionais e organizacionais.

Com isso, é possível a identificação de talentos da instituição priorizando a evolução dos pontos fortes de cada colaborador para a sucessão de cargos e funções, mediante a gestão por competências e programas continuados de liderança e desenvolvimento de competências gerenciais. Para que isso ocorra, é necessário promover incentivos institucionais que gerem atratividade da carreira, o que engloba auxílios remuneratórios e não remuneratórios, contribuindo assim para a satisfação, a retenção e a qualidade de vida no trabalho, primando pelos critérios de mérito, qualificação e aumento de complexidade no exercício das funções, observadas as limitações de ordem legal e orçamentária.

Outro ponto de destaque diz respeito ao fortalecimento das relações socioprofissionais com ações que minimizem conflitos, previnam assédio e o sofrimento no trabalho, no intuito de gerar uma boa relação entre servidores e gestores, contribuindo, assim, para o fortalecimento de uma cultura organizacional ética e responsável, propiciando um ambiente de trabalho mais humanizado, integrado e com espírito de equipe entre as unidades e seus integrantes, e, ao final da carreira, preparar os servidores para aposentadoria por meio de educação financeira, planejamento e desenvolvimento pessoal, além de valorizar e reconhecer os servidores aposentados pela construção da história institucional.

3.1 Governança e gestão do capital humano no Ministério Público do Estado do Tocantins

Com base na Recomendação nº 52/2017 expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a pesquisa teve como objetivo identificar e analisar elementos de implementação das diretrizes dessa recomendação no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. Para tanto, foi realizado levantamento dos atos normativos da instituição disponíveis no seu portal na *intranet*. Também foram coletadas notícias

veiculadas em seus canais de comunicação, bem como uma análise dos *Relatórios de Gestão* dos anos de 2017 a 2021, visando identificar quais ações relacionadas à gestão de pessoas o MPTO tem adotado.

Com base nos relatórios, foi possível identificar os seguintes indicadores relacionados ao capital humano da instituição: (a) quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizado por membros e servidores; (b) percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação; (c) números de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional, e (d) pesquisa de satisfação do clima organizacional.

Após o levantamento realizado, não foi evidenciado nenhum ato normativo implementando a política de gestão de pessoas nos moldes da Recomendação nº 52/2017, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. No entanto, ressalta-se que a instituição, mesmo sem a edição da normativa, demonstra a adoção de práticas e iniciativas que, embora não explicitamente normatizadas, estão em consonância com os princípios e diretrizes da política de gestão de pessoas recomendada pelo CNMP.

Sendo possível citar as habituais capacitações e a própria pós-graduação, oferecidas pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional/Escola Superior do Ministério Público (Cesaf/ESMP), as quais fomentam a gestão do conhecimento e implementam a capacitação com foco estratégico e gerencial, incentivando a formação e retenção de pessoas; permitindo que os servidores possam ampliar seus conhecimentos e contribuir para a melhoria contínua dos trabalhos da instituição.

É possível afirmar, também, que o Ministério Público do Estado do Tocantins observa as finalidades da Política de Gestão de Pessoas instituída na recomendação, ao disponibilizar espaço de vivência voltado à saúde corporal e mental, que visa reduzir as doenças ocupacionais, contribuindo para a qualidade de vida do servidor. Recentemente, um grupo de servidores retomaram o projeto ecumênico iniciado em 2018, que visa proporcionar um momento de confraternização e fortalecimento da espiritualidade aos servidores e membros da instituição, fortalecendo o desenvolvimento permanente e pleno de seus integrantes, nas esferas física, mental e espiritual, cumprindo, assim, uma das finalidades da recomendação.

Conforme visto na seção anterior, na era da informação, a atividade humana passou a ser mais criativa e inovadora. No que diz respeito à inovação, o MPTO implantou o Laboratório de Inovação, denominado Soluções Avançadas – Laboratório Tocantins (Salto/MP). Conforme o *Relatório de Gestão 2021/2022*, “O projeto reúne representantes de departamentos estratégicos da instituição que têm entre suas atribuições propor ações voltadas à desburocratização e ao aprimoramento dos métodos, procedimentos, ferramentas e rotinas de trabalho” (MPTO, 2023).

A despeito da análise dos últimos *Relatórios de Gestão* dos anos de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, que tem como base o ano anterior, considerando os seguintes indicadores estratégicos: (a) quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizadas por membros e servidores; (b) percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de

capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição; (c) número de ações internas voltadas para a melhoria do clima organizacional, e (d) pesquisa de satisfação do clima organizacional, observa-se que o MPTO ainda enfrenta desafios relacionados à gestão de pessoas.

O *Relatório de Gestão* publicado em 2018, referente ao exercício de 2017, revela que a média de horas de aperfeiçoamento superou a registrada no ano anterior. No entanto, não atingiu a meta esperada para aquele ano. Por outro lado, o percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição apresentou um aumento significativo em relação ao esperado para o referido ano, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Contudo, o número de ações internas destinadas à melhoria do clima organizacional no ano de 2017 foi inferior ao registrado no ano anterior, assim como a meta estabelecida para aquele exercício. Foram realizadas 3.664 ações, enquanto o esperado era de 4.224 ações. Ademais, não foram encontradas informações relativas à pesquisa de satisfação sobre o clima organizacional.

Quadro 1 – Indicadores da Perspectiva Pessoas – Exercício 2017

Indicador Estratégico Exercício 2017	Resultados 2016	Meta para 2017	Resultado 2017
Quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizada por membros e servidores	4,33	20	8,11
Percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição	24,34%	30,0%	52,24%
Pesquisa de satisfação do clima organizacional – anual	N/A	N/A	N/A
Número de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional	3.911	4.224	3.664

Fonte: adaptada do Relatório de Gestão do MPTO referente ao exercício 2017.

Legenda: N/A (Informação indisponível no momento)

O *Relatório de Gestão* referente ao exercício de 2018 indica que a quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizadas por membros e servidores apresentou um aumento significativo em comparação ao ano anterior, superando a meta para aquele ano em mais de 10 horas. Todavia, o percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição não atingiu a meta esperada, que, para aquele ano, era de 56,42%, embora tenha se mantido em um patamar considerável de 54,83%. Ademais, o número de ações internas voltadas para a melhoria do clima organizacional, no ano de 2018, foi inferior ao esperado, totalizando 3.319 ações, não havendo informações de pesquisa de satisfação do clima organizacional.

Quadro 2 – Indicadores da Perspectiva Pessoas – Exercício 2018

Indicador Estratégico Exercício 2018	Resultado 2017	Meta para 2018	Resultado 2018
Quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizada por membros e servidores	8,11	9	21,27
Percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição	52,24%	56,42%	54,83%
Pesquisa de satisfação do clima organizacional – anual	N/A	N/A	N/A
Número de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional	3.664	3.957	3.319

Fonte: adaptada do Relatório de Gestão do MPTO referente ao exercício 2018

Legenda: N/A (Informação indisponível no momento)

Considerando os mesmos indicadores anteriores, observou-se que, no ano de 2019, houve um aumento superior a 10 horas na média de horas de aperfeiçoamento realizadas por membros e servidores, em relação à meta estabelecida para aquele ano. Além disso, o percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição aumentou, significativamente, em relação ao esperado (50%), alcançando 61,78% de participação.

De modo análogo ao que ocorreu em 2018, foram implementadas diversas ações voltadas à melhoria do clima organizacional, registrando um aumento significativo em comparação ao ano anterior e à meta esperada para 2019. Contudo, não há dados disponíveis sobre pesquisa de satisfação relacionada ao clima organizacional, o que inviabiliza a avaliação da efetividade das ações em alcançar os objetivos propostos.

Quadro 3 – Indicadores da Perspectiva Pessoas – Exercício 2019

Indicador Estratégico Exercício 2019	Resultado 2018	Meta para 2019	Resultado 2019
Quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizada por membros e servidores	21,27	20	32,52
Percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição	54,83%	50%	61,78%
Pesquisa de Satisfação do Clima Organizacional – anual	N/A	N/A	N/A
Número de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional	3.319	3.585	7.038

Fonte: adaptada do Relatório de Gestão do MPTO referente ao exercício 2019

Legenda: N/A (Informação indisponível no momento)

Os *Relatórios de Gestão* de 2018 e 2019 indicam que ainda há desafios a serem enfrentados no âmbito da instituição, incluindo a implementação da gestão por competências, com o objetivo de aprimorar a eficiência, eficácia, qualidade dos serviços prestados, além de promover o desenvolvimento contínuo e melhorar a qualidade de vida dos servidores.

Os indicadores apresentados nos *Relatórios de Gestão* de 2020 e 2021 não apresentaram as metas para aqueles anos, conforme adotado nos relatórios anteriores, limitando-se a apresentar apenas a série histórica dos três anos anteriores. Ademais é importante ressaltar a influência da crise pandêmica que afetou o mundo, repercutindo em uma redução do número de horas de aperfeiçoamento em relação ao ano anterior e ao esperado para o ano de análise, bem como em uma menor participação em cursos de capacitação. Entretanto, o número de ações voltadas para a melhoria do clima organizacional apresentou um resultado positivo significativo, especialmente em função das iniciativas e ações voltadas à saúde. Conforme demonstrado nas tabelas abaixo:

Quadro 4 – Indicadores da Perspectiva Pessoas – Exercício 2020

Indicador Estratégico Exercício 2020	Resultado 2018	Resultado 2019	Resultado 2020
Quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizada por membros e servidores	32,52	32,50	17,70
Percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição	54,83%	61,78%	30,73%
Pesquisa de satisfação do clima organizacional – anual	N/A	N/A	N/A
Número de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional	3.319	7.038	7.038

Fonte: adaptada do Relatório de Gestão do MPTO referente ao exercício 2020

Legenda: N/A (Informação indisponível no momento)

Quadro 5 – Indicadores da Perspectiva Pessoas – Exercício 2021

Indicador Estratégico Exercício 2021	Resultado 2019	Resultado 2020	Resultado 2021
Quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizada por membros e servidores	35,52	17,70	16,30
Percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação patrocinados ou apoiados pela instituição	61,78%	30,73%	N/A
Pesquisa de satisfação do clima organizacional – anual	N/A	N/A	N/A
Número de ações internas voltadas para melhoria do clima organizacional	7.038	7.038	9.975

Fonte: adaptada do Relatório de Gestão do MPTO referente ao exercício 2021

Contudo, ressalta-se novamente a ausência de pesquisas de satisfação relacionadas ao clima organizacional. Sem dados adequados, torna-se inviável mensurar se as ações implementadas estão atingindo os objetivos almejados. Diante desse cenário, é essencial a coleta de dados que possibilitem a obtenção de informações mais precisas, as quais são fundamentais para a formulação de ações estratégicas, orientadas e apoiadas em dados e evidências, voltadas à governança e gestão de pessoas.

Conforme demonstrado ao longo do presente trabalho, a gestão e governança de pessoas têm sido uma das preocupações do Ministério Público brasileiro, que tem implantado, por meio de atos normativos, ações voltadas à valorização de seus servidores. Embora o Ministério Público do Estado do Tocantins ainda não tenha formalmente instituído sua política de gestão de pessoas, tem adotado iniciativas em consonância com a recomendação do CNMP. Contudo, persistem desafios a serem enfrentados nessa área, os quais podem ser superados por meio de uma gestão democrática que promova a colaboração e a participação de todos os servidores.

Considerações Finais

O presente artigo intitulado “O Capital Humano no Centro do Processo de Governança: uma análise dos Relatórios de Gestão do Ministério Público do Estado do Tocantins com ênfase nos indicadores estratégicos relacionados às pessoas” emerge da necessidade de identificar de que modo a boa governança e a gestão podem contribuir para a maximização do valor do capital humano, visando obter maior sinergia na utilização da força de trabalho, a fim de compatibilizá-la com a missão da instituição.

Para alcançar esse objetivo, foi necessário trazer a lume aspectos históricos e teóricos relacionados à gestão e governança, estabelecendo suas distinções, bem como sua importância e finalidade para as organizações, sobretudo as de natureza pública. Chegando-se à conclusão de que as práticas de governança são fundamentais para a entrega dos resultados esperados pelos cidadãos, sendo direcionadas para a obtenção da maior eficiência, eficácia e efetividade das atividades institucionais.

Para que esses resultados sejam alcançados e entregues de modo satisfatório, é necessária uma série de medidas que envolvam mecanismos, como liderança, controle, e estratégia. Todavia, a realização dessas práticas depende de um conjunto de indivíduos, reconhecidos pelos estudiosos da área de gestão de pessoas como o capital humano das organizações. Essa expressão abrange o conhecimento, as habilidades e as competências de cada indivíduo, constituindo o cerne dos processos de criatividade e inovação da instituição.

Desse modo, é possível afirmar que a governança e a gestão podem contribuir para a maximização da força de trabalho da instituição, por meio do reconhecimento do seu capital humano e da adoção de medidas que incentivem o desenvolvimento dos indivíduos. Tais medidas incluem a capacitação, com o aproveitamento dos conhecimentos,

habilidades e atitudes dos integrantes da própria instituição; a implementação de processos de recrutamento interno e externo, seleção, lotação e processos sucessórios, baseados em perfis de competência, observada a meritocracia; e a realização periódica de pesquisas com a participação dos integrantes, estabelecendo grupos de discussão com o intuito de identificar ações e propor melhorias. Além disso, é essencial fomentar o sentimento de pertencimento à organização, sem desconsiderar ações voltadas à saúde e bem-estar dos servidores.

Nesse aspecto, o Ministério Público brasileiro, através do Conselho Nacional, tem reconhecido a importância do capital humano para o cumprimento de sua missão. Com efeito, foi expedida a Recomendação n.º 52, de 28 de março de 2017, com o objetivo de fomentar a implantação de uma política nacional de gestão de pessoas, com vistas ao desenvolvimento pessoal e profissional. Contudo, conforme identificado na pesquisa, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, ainda não foi editado nenhum ato normativo nesse sentido. Entretanto, a instituição tem realizado ações em consonância com a recomendação.

Da análise de quatro indicadores estratégicos: (a) quantidade média de horas de aperfeiçoamento realizadas por membros e servidores; (b) percentual de membros e servidores que participaram dos cursos de capacitação; (c) número de ações internas voltadas para a melhoria do clima organizacional, e (d) pesquisa de satisfação do clima organizacional, conclui-se que o maior investimento no seu capital humano no âmbito do MPTO está relacionado à capacitação por meio de cursos e ações de melhoria do clima organizacional, estas, por sua vez, em sua maioria, voltadas à saúde.

No entanto, destaca-se a ausência de informações referentes a pesquisas de satisfação do clima organizacional, o que inviabiliza mensurar se essas ações estão alcançando os objetivos esperados. Diante desse cenário, mostra-se necessária a coleta de dados que possibilite a obtenção de informações mais precisas, essenciais para a formulação de ações estratégicas direcionadas à governança e gestão de pessoas.

Nesse contexto, é fundamental implementar uma gestão em que se visualize e reconheça o capital humano da instituição, levando em considerações suas complexidades e habilidades, potencializando essas características por meio de processos de recrutamento adequados, capacitação e métodos que assegurem a alocação das pessoas certas nos lugares certos.

Do exposto, ressalta-se a necessidade de cada vez mais a instituição investir na governança e gestão de pessoas, no intuito de alcançar sua missão de defender, com qualidade e eficiência, os direitos fundamentais, a democracia, a ordem jurídica e os interesses sociais, pois seus integrantes são importantes não apenas pelo trabalho que fazem, mas também porque são a imagem que os cidadãos têm da instituição e do governo.

Referências

ARAÚJO, Edseuda Pereira Marques. **Motivação do serviço público**: o caso dos servidores técnicos administrativos do Centro de Educação, Campus I, Universidade Federal da Paraíba. 2018. 102f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa. Disponível em: https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12988?locale=pt_BR. Acesso em: 5 nov. 2022.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Motivação nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3023/2013**. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Sessão de 13/11/2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:3023%20ANOACORDAO:2013%20COLEGIADO:'Plen%C3%A1rio'/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Atualizada até a emenda constitucional nº 107, de 2.7.2020. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 4. mar.2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP-PRESI n. 81, de 26 de maio de 2021**. Institui a Política de Gestão de Pessoas no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2021/2021.Portaria-CNMP-PRESI.081.pdf. Acesso em: 2 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP-PRESI n.º 421, de 29 de dezembro de 2022**. Trata da Política e o Sistema de Governança Institucional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Brasília: CNMP, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/9465>. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 52, de 28 de março de 2017**. Recomenda aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoas, mediante a edição do correspondente ato administrativo. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/4890#:~:text=RECOMENDA%C3%87%C3>

%83O%20N%C2%BA%2052%2C%20DE%2028,edi%C3%A7%C3%A3o%20do%20correspondente%20ato%20administrativo. Acesso em: 8 fev. 2023.

BRESSER PERREIRA, L, C. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. 1995. Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/planodiretor1995.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos – O Capital Humano das Organizações**. São Paulo: Grupo GEN, 2020.

DUTRA, Joel S.; DUTRA, Tatiana A.; DUTRA, Gabriela A. **Gestão de Pessoas**. São Paulo: Grupo GEN, 2017. *E-book*. ISBN 9788597013320. Disponível em: <https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597013320>. Acesso em: 24 abr. 2023.

GIACOMELLI, Giancarlo; *et al.* **Governança Corporativa**. São Paulo: Grupo A, 2017. *E-book*. ISBN 9788595021693. Disponível em: <https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021693>. Acesso em: 20 abr. 2023.

IBGP. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **O que é governança pública ou governança corporativa no setor público?** Disponível em: <https://forum.ibgp.net.br/conceitos-de-governanca-no-setor-publico>. Acesso em: 7 fev. 2023.

LEAL, Getúlio Emerson Felizardo; LIMA FILHO, José Sarto Fulgêncio de; ARAÚJO, Espedito Fidelis de; PAULO, Neilinha Leite. **Gestão de Recursos Humanos no Setor Público**. Revista de Psicologia, Jaboaão dos Guararapes – PE, v. 16, p. 282-295, Julho/2022. ISSN 1981-1179.

LIMA, Vanessa Matildes. **A valorização do capital humano e suas contribuições para organizações**. GETEC, Marília/SP, v.9, n.23, p.88-101/2020 Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/getec/article/view/2251/1397>. Acesso em: 17 mar. 2023.

LUCAS, L. de C.; CORREIA, P. M. A. R. **Valorizar o capital humano ou o capital intelectual?** Revista da FAE, Curitiba/PR, v. 25, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revistafae.fae.emnuvens.com.br/revistafae/article/view/720>. Acesso em: 17 mar. 2023.

MARTINS, Gilberto de A.; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. São Paulo: Grupo GEN, 2016. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597009088>. Acesso em: 23 mai. 2024.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas na resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos, na formação dos membros do Ministério Público**. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério

Público e o Ministério Público do futuro. Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília, v. 5, 447p, 2018. ISSN 2525-5800.

MPTO. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Relatório de Gestão 2021/2022**. Tocantins: MPTO, 2023. Disponível em: <https://www.mpto.mp.br/portal/2023/01/31/relatorio-de-gestao-20212022-do-mpto-pode-ser-acessado-online>. Acesso em: 18 abr.2023

NARDES, J.A.R; ALTOUNIAN, C.S; VIEIRA, L.A.. **Governança Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1310>. Acesso em: 4 mar. 2023.

NASCIMENTO, Edson R. **Gestão pública**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. Disponível em: <https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788571441354>. Acesso em: 20 abr. 2023.

OCDE. Organização Para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **O capital humano: como o seu conhecimento compõe a sua vida**. OCDE, 2007. ISBN 92-64-029095. Disponível em: <https://www.oecd.org/insights/38435906.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2023.

OLIVEIRA. Andréa Martins. **TRE aplica teste de perfil motivacional nos servidores como estratégia de Gestão de Pessoas**. Ministério Público do Estado do Mato Grosso, Mato Grosso, 5 mar. 2021. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/conteudo/727/97638/tre-aplica-teste-de-perfil-motivacional-nos-servidores-como-estrategia-de-gestao-de-pessoas>. Acesso em: 3 mar. 2023.

PETERS, Marcos. **Implantando e gerenciando a lei Sarbanes Oxley: governança corporativa agregando valor aos negócios**. São Paulo: Atlas, 2007.

ROSSETTI, José P.; ANDRADE, Adriana. **Governança Corporativa: Fundamentos, Desenvolvimento e Tendências**. São Paulo: Grupo GEN, 2014. Disponível em: <https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522493067>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SAUL, R. P. **As raízes renegadas da teoria do capital humano**. Porto Alegre: Sociologias, v. 6, n. 12, 2008. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/549>. Acesso em: 17 mar. 2023.

SOUSA, S; FERREIRA, A. **Capital intelectual: revisão de literatura**. 2021. 259f. Tese (Doutorado em Gestão) - Universidade Católica Portuguesa, 2021. Disponível em: <https://revistas.ucp.pt/index.php/gestaoedesenvolvimento/article/view/10032>. Acesso em: 24 mar. 2023.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

THORSTENSEN, V. Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento – EESP-FGV. **O Brasil e o Modelo de Governança da OCDE**. Mauro Kiithi Arima JR (org.). São Paulo: EESP-FGV, 2020. Disponível em: https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/o_brasil_e_o_modelo_de_governanca_da_ocde_v9.pdf. Acesso em: 3 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. **Relatório de Gestão – 2017**. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. Palmas: MPE/TO, 2017. 249p. Disponível em: <https://mpto.mp.br/planejamento/2018/03/15/relatorio-de-gestao-2018-ano-base-2017>. Acesso em: 17 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. **Relatório de Gestão – 2020**. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. Palmas: MPTO, 2020. 278p. **Ministério Público – Tocantins – Relatório – 2019**. Disponível em: <https://mpto.mp.br/planejamento/2019/03/18/relatorio-de-gestao-2019-ano-base-2018>. Acesso em: 17 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. **Relatório de Gestão – 2020**. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. – Palmas: MPTO, 2020. 278p. **Ministério Público – Tocantins – Relatório – 2020**. Disponível em: <https://mpto.mp.br/planejamento/2021/02/09/relatorio-de-gestao-2020-ano-base-2019>. Acesso em: 17 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. **Relatório de Gestão – 2020**. Ministério Público Estadual. Departamento de Planejamento e Gestão. – Palmas: MPTO, 2020. 278p. **Ministério Público – Tocantins – Relatório – 2021**. Disponível em: <https://www.mpto.mp.br/portal/2023/01/31/relatorio-de-gestao-20212022-do-mpto-pode-ser-acessado-online>. Acesso em: 3 mar. 2023.

VIEIRA, J.B; BARRETO, R.T.S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 3 mar. 2023.

WELTER, G.M.R, CAPITÃO, C. G. **HumanGuide**: evidência de validade da versão brasileira. *Psicologia*. 2007, vol.8, n.2, p. 139-150. ISSN 1676-7314. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1676-73142007000200004. Acesso: 16 abr. 2023.

O impacto da Súmula Vinculante nº 56 no regime semiaberto no Estado do Tocantins: uma análise à luz da governança pública

The impact of the Binding Summary no. 56 at the semi-open regime in the State of Tocantins: an analysis under the light of public governance

El impacto del Resumen vinculante núm. 56 en el régimen semiabierto en el Estado de Tocantins: un análisis a la luz de la gobernanza pública

Helóisa Casado Lima Guelpeli de Souza¹

Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira²

RESUMO

O presente artigo aborda o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional brasileiro, pelo Supremo Tribunal Federal, que culminou na edição da Súmula Vinculante nº. 56, e os efeitos que a referida decisão provocou no sistema prisional do estado do Tocantins, especificamente no regime semiaberto. Para tanto, analisou-se tanto o provimento judicial concedido em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, como as medidas adotadas pelo ente estatal para seu cumprimento, com enfoque na adoção, como regra, do denominado semiaberto harmonizado, autorizado apenas provisoriamente pelo STF. Ainda, procedeu-se a um levantamento de dados estatísticos e estruturais relativos ao regime semiaberto tocantinense, e a uma análise dos principais problemas estruturais identificados. Concluiu-se que, para a solução do caos vivenciado no regime semiaberto do Tocantins, mostra-se indispensável a adoção de medidas estruturantes, que começam pela efetiva regulamentação, tanto por lei, como por instrumentos infralegais, e culminam na elaboração de um planejamento estratégico que, à luz dos princípios da governança pública, permita identificar as responsabilidades de cada um dos Poderes envolvidos, bem como levantar dados mensuráveis, que possibilitem o estabelecimento de metas concretas, passíveis de controle.

¹ Analista Ministerial – Ciências jurídicas no Ministério Público do Estado do Tocantins, Graduada em Direito pela Universidade Federal do Tocantins. Pós-Graduada em Direito Público pela Universidade Anhangura-Uniderp. <https://orcid.org/0009-0006-0266-5155>, heloisaclg@gmail.com.

² Doutoranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Universidade do Tocantins (UNITINS) e em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Membro auxiliar na Corregedoria Nacional do Ministério Público. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7029967916464750>.

Keywords: *Estado de coisas inconstitucional; Sistema prisional brasileiro; Regime semiaberto; Ações estruturantes; Governança.*

ABSTRACT

This article addresses the recognition of the Unconstitutional State of Affairs of the Brazilian Prison System, by the Federal Supreme Court, which culminated in the edition of Binding Precedent nº. 56, and the effects that said decision had on the prison system of the State of Tocantins, specifically in the semi-open regime. To this end, we analyzed both the judicial provision granted in a Public Civil Action filed by the Public Ministry of the State of Tocantins, and the measures adopted by the State Entity to comply with it, focusing on the adoption, as a rule, of the so-called harmonized semi-open, authorized only provisionally by the STF. Furthermore, a survey of statistical and structural data relating to the semi-open regime in Tocantins was carried out, and the main structural problems identified were analyzed. It was concluded that, to solve the chaos experienced in the semi-open regime of Tocantins, it is essential to adopt structuring measures, which begin with effective regulation, both by law and by infra-legal instruments, and culminate in the elaboration of strategic planning which, in light of the principles of public governance, allows the responsibilities of each of the Powers involved to be identified, as well as collecting measurable data, which enable the establishment of concrete, controllable goals.

Palabras clave: *Inconstitutional State of Things; Brazilian prison system; Semi-open regime; Structural actions; Governance.*

RESUMEN

Este artículo aborda el reconocimiento del estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario brasileño, por parte del Supremo Tribunal Federal, que culminó con la edición del Precedente Vinculante nº. 56, y los efectos que dicha decisión tuvo en el sistema penitenciario del Estado de Tocantins, específicamente en el régimen semiabierto. Para ello, analizamos tanto la disposición judicial otorgada en una Acción Civil Pública interpuesta por el Ministerio Público del Estado de Tocantins, como las medidas adoptadas por la Entidad Estatal para cumplirla, centrándonos en la adopción, por regla general, de el llamado semiabierto armonizado, autorizado sólo provisionalmente por el STF. Además, se realizó un estudio de datos estadísticos y estructurales relacionados con el régimen semiabierto en Tocantins y se analizaron los principales problemas estructurales identificados. Se concluyó que, para resolver el caos vivido en el régimen semiabierto de Tocantins, es esencial adoptar medidas estructurantes, que comiencen con una regulación efectiva, tanto por ley como por instrumentos infralegales, y culminen en la elaboración de estrategias estratégicas. una planificación que, a la luz de los principios de la gobernanza pública, permita identificar las responsabilidades de cada uno de los Poderes involucrados, así como recopilar datos mensurables, que permitan establecer objetivos concretos y controlables.

Palabras clave: *Estado de cosas nconstitucional; Sistema penitenciario; Regimén semiaberto; Acciones estructurales; Governanza.*

Introdução

Em 29 de junho de 2016, o Supremo Tribunal Federal aprovou a edição da Súmula Vinculante nº 56, a qual enuncia que “a falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.”³

O entendimento em apreço firmou-se em razão do reconhecimento da repercussão geral do tema, versada em inúmeros recursos repetitivos, dirigidos ao Pretório Excelso, que discutiam a possibilidade, ou não, de se determinar o cumprimento de pena privativa de liberdade em prisão domiciliar, ante a inexistência de vagas em estabelecimento penitenciário adequado à execução no regime semiaberto.

Ocorre que, passados quase sete anos da edição do verbete em comento, o que se tem verificado, na prática, é uma verdadeira revogação tácita da Lei de Execução Penal – LEP, já que as soluções provisórias propostas pela corte têm sido adotadas como regra pelos entes estatais, sob o pretexto de que suas ações estão respaldadas na mencionada súmula.

Com efeito, verifica-se que não só se deixou de investir nas unidades de semiaberto já existentes, como, principalmente, não mais se investiu na criação de novas vagas para este regime, passando-se a direcionar os gastos públicos unicamente para a aplicação das medidas de monitoramento eletrônico.

Vivencia-se, dessa forma, a extinção do sistema progressivo de cumprimento de pena, estabelecido na LEP, pois os apenados têm saído diretamente do regime fechado para, na hipótese mais severa, a prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, a qual passou a denominar-se “regime semiaberto harmonizado”.

No caso do estado do Tocantins, a partir de 2016, é possível observar um verdadeiro desmonte do regime semiaberto, com a inativação das poucas unidades até então existentes, para adotar-se, em caráter definitivo, o mencionado “semiaberto harmonizado”.

Ocorre que a inércia estatal tem sido tamanha, que sequer esta modalidade tem funcionado adequadamente, sendo frequente a insuficiência do estoque de tornozeleiras eletrônicas disponíveis para monitorar os apenados, assim como não é raro que o próprio sistema de monitoramento fique completamente inoperante.

Há que se destacar, ainda, a ausência de um regramento unificado para a concessão da benesse, ficando a cargo do juízo de cada Comarca decidir as regras para saídas do perímetro de inclusão, bem como os horários de recolhimento obrigatório.

Diante disso, o Ministério Público ajuizou a Ação Civil Pública nº. 0006143-12.2018.827.2729, visando regularizar esta situação e lograr o provimento integral do pleito.

3 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula815/false>. Acesso em: 15 mar. 2023.

No entanto, mesmo com o trânsito em julgado da referida demanda, o caminho entre o deferimento e o efetivo cumprimento pelo ente estatal tem se mostrado árduo e sem grandes perspectivas, sendo importante o desenvolvimento de estudo para que, à luz das teorias de governança pública, se alcance um horizonte favorável à solução definitiva do problema.

Nesse contexto, justifica-se o presente estudo pela necessidade de realização de uma análise acerca da efetividade dos meios alternativos de cumprimento de pena, instituídos após a edição da Súmula Vinculante nº. 56, no que tange às finalidades da sanção penal, tendo, como objetivo principal, a busca por soluções de caráter estrutural que contribuam para minimizar o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional e permitam avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de uma política prisional adequada, que garanta a preservação da dignidade das pessoas encarceradas e, paralelamente, assegure o caráter socioeducativo das sanções penais.

Para tanto, realizou-se um levantamento bibliográfico acerca do contexto histórico que levou à edição da Súmula Vinculante nº. 56, do STF, seguida de uma análise documental da mencionada ação civil pública de autoria do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Após, realizou-se um levantamento de dados acerca da realidade do regime semiaberto no sistema penitenciário tocantinense e do controle governamental exercido sobre este, o que possibilitou, ao final, analisar-se, à luz dos princípios da governança pública, os principais caminhos que precisam ser percorridos para a solução do problema identificado.

1. O Estado de Coisas Inconstitucional e a Súmula Vinculante nº. 56, do STF

A edição da Súmula Vinculante nº. 56 é reflexo da decisão proferida no *Leading case* do Tema 423, representada no Recurso Extraordinário nº. 641.320/RS, por meio da qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” (ECI) do sistema penitenciário brasileiro, implementando uma verdadeira mudança de postura nos julgamentos de demandas análogas.

Através do julgado em comento, restou reconhecida pela Corte Constitucional a necessidade de se realizar um esforço interinstitucional “para resolver a questão de forma estruturante, além do simples estabelecimento de teses jurídicas”, almejando a implementação de “ferramentas que serão essenciais na implementação dos direitos dos sentenciados e no atendimento ao programa legal quanto à execução penal”⁴.

A denominação “estado de coisas inconstitucional”, segundo Dantas (2017), foi originalmente cunhada pela Corte Constitucional da Colômbia, para se referir a casos de

4 Segundo trecho do voto do Relator, proferido no RE 641.320/RS, DJe 11/05/2016, p. 40.

violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais decorrentes de deficiências nos arranjos institucionais do Estado, por meio da qual se declara a própria deficiência ou imperfeição das leis e políticas públicas, suas formulações e implementações (Campos, 2015).

A definição tem como pilares diversos julgamentos proferidos pela Suprema Corte dos Estados Unidos envolvendo falhas estruturais que violam direitos fundamentais, a exemplo dos casos *Brown vs. Board of Education of Topeka* e *Swan vs. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, abrangendo a segregação racial no sistema educacional estadunidense.

No entanto, algumas modificações foram incorporadas pela jurisprudência colombiana na definição do instituto, sendo reconhecido nos litígios estruturais dotados das seguintes características, de acordo com Rodríguez (2009): i) alegações de violações de direitos fundamentais de um número significativo de pessoas, seja diretamente ou através de organizações; ii) envolvimento de diversos órgãos estatais responsáveis por falhas estruturais na implementação de políticas públicas.

Consoante Carlos Alexandre Azevedo Campos, o ECI pode ser definido como:

A técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violações massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional (Campos, 2016, p.185).

No caso do Brasil, ao reconhecer o “estado de coisas inconstitucional”, o STF implementou uma mudança de postura nos julgados relativos ao tema, deixando de analisar questões sob o ponto de vista individual, que visassem a assegurar direitos específicos de demandantes, e passando a proteger a dimensão objetiva dos direitos fundamentais em jogo (Campos, 2015).

Assim como na Colômbia, ganhou destaque a figura do “processo estrutural”, procedimento que tem, como objetivo principal, não apenas um mandamento jurisdicional simples, como uma obrigação de fazer ou uma reparação de danos, mas a busca por soluções que provoquem um redimensionamento dos ciclos de formulação e execução de políticas públicas, permitindo que estas passem a apresentar resultados que, efetivamente, atendam o interesse público.

Segundo Campos (2015, p.41), por decorrer de falhas estruturais, a solução do ECI somente é possível por meios de “remédios estruturais”, uma vez que “a vontade política de um único órgão ou poder não servirá para resolver o quadro de inconstitucionalidades”, sendo necessárias ações coordenadas entre diversos atores políticos voltadas ao objetivo de efetivamente assegurar a proteção de direitos.

Para Fredie Didier Jr, Hermes Zaneti Jr e Rafael Oliveira (2020), o processo estrutural tem o objetivo de reestruturar um estado de desconformidade causado pela prática

de atos ilícitos, ou não, e que pode estar ligado ao funcionamento de uma instituição, à violação de direitos fundamentais, à ineficácia ou inexistência de políticas públicas e/ou à necessidade de resolução de litígios complexos.

Convém destacar que, no julgamento da ADPF nº 347, em seu relatório, o Supremo apontou que o ECI não deve configurar uma intervenção arbitrária do Poder Judiciário, consistente na adoção de medidas rígidas e soluções ditadas pelo próprio tribunal, mas:

[...] intervenção judicial por meio de ordens flexíveis que, baseada no diálogo e na cooperação entre os diversos Poderes estatais, atribuam ao Governo e ao legislador a possibilidade de formulação de planos de ação para a superação do “estado de coisa inconstitucional”⁵

Especificamente em relação ao precedente que ensejou a edição da Súmula Vinculante nº. 56, a decisão não só reconheceu a impossibilidade de manutenção do condenado em regime mais gravoso, nos casos de ausência de vaga em estabelecimento penal adequado, como estabeleceu uma série de diretrizes a serem seguidas pelo poder público, a fim de sanar estruturalmente o problema constatado no sistema prisional, bem como formalizou diversos apelos ao legislador e ao Conselho Nacional de Justiça⁶.

Com efeito, os parâmetros fixados na decisão guardam relação com o deferimento do pedido formulado na petição inicial do Recurso Extraordinário nº. 641.320/RS, para que os Poderes Executivos federal e estaduais apresentem um plano de ação para o sistema carcerário brasileiro, visando a reduzir as transgressões de direitos, o que implica, em outras palavras, a execução de uma determinada política pública conduzida por um órgão judicial (Lima, 2019).

Vale destacar que, além das medidas objetivamente fixadas, a Corte Constitucional ainda registrou no acórdão um apelo ao legislador, para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata, tendo em vista que, apesar da legislação sobre execução penal atender aos direitos fundamentais dos sentenciados, no plano legislativo, está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável.

5 Relatório do RE 641.320/RS, DJe 11/05/2016, p. 13.

6 Nesse contexto, é salutar colacionar parte da ementa proferida na referida decisão.- “Constitucional. Direito Penal. Execução penal. Repercussão geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. 2. Cumprimento de pena em regime fechado, na hipótese de inexistir vaga em estabelecimento adequado a seu regime. Violação aos princípios da individualização da pena (art. 5º, XLVI) e da legalidade (art. 5º, XXXIX). A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso. 3. Os juízes da execução penal poderão avaliar os estabelecimentos destinados aos regimes semiaberto e aberto, para qualificação como adequados a tais regimes. São aceitáveis estabelecimentos que não se qualifiquem como ‘colônia agrícola, industrial’ (regime semiaberto) ou ‘casa de albergado ou estabelecimento adequado’ (regime aberto) (art. 33, § 1º, alíneas “b” e “c”). No entanto, não deverá haver alojamento conjunto de presos dos regimes semiaberto e aberto com presos do regime fechado. 4. Havendo déficit de vagas, deverão ser determinados: (i) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (ii) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (iii) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto. Até que sejam estruturadas as medidas alternativas propostas, poderá ser deferida a prisão domiciliar ao sentenciado. 5. Apelo ao legislador. A legislação sobre execução penal atende aos direitos fundamentais dos sentenciados. No entanto, o plano legislativo está tão distante da realidade que sua concretização é absolutamente inviável. Apelo ao legislador para que avalie a possibilidade de reformular a execução penal e a legislação correlata [RE 641.320, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 11-5-2016, DJE 159 de 1º-8-2016, Tema 423.] (grifo nosso)

2. A Ação Civil Pública nº. 0006143-12.2018.827.2729, proposta pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO)⁷, em face do estado do Tocantins.

Em que pesem as formas alternativas de cumprimento de pena, propostas nos julgados mencionados no capítulo anterior, a saber, a ADPF nº 347 e o RE 641.320, devessem ser adotadas em caráter meramente provisório, o que se tem observado é a adoção do referido modelo como definitivo pelos entes estatais.

É dizer, na prática, que o Poder Executivo acabou por quedar-se inerte em relação à elaboração e implementação do almejado plano de ação, a ser desenvolvido para efetivamente pôr fim às inúmeras violações constatadas no sistema prisional, e, valendo-se da chancela concedida pelo Poder Judiciário, somente implementou o semiaberto harmonizado.

Um exemplo claro de tal constatação se extrai da Apelação Cível nº. 0004531-44.2019.827.0000/TJTO, em que o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, reformou integralmente a sentença proferida na Ação Civil Pública nº 0006143-12.2018.827.2729 pela 2ª Vara dos Feitos das Fazendas e Registros Públicos da Capital e concedeu integral provimento ao pedido ajuizado pelo Ministério Público, para que o estado do Tocantins solucionasse a completa desfiguração do regime semiaberto nesta unidade da Federação. Veja-se:

Ementa: Processual Civil. Ação Civil Pública. Obrigação de Fazer. Apelação. Aquisição de Tornozeleira Eletrônica. Construção/Reforma da Ursa de Palmas. Necessidade. Segurança Pública. Previsão Constitucional. Obrigação Estatal. Ausência de Demonstração das Providências no Cumprimento da Obrigação pelo Estado do Tocantins. Configuração. Violação ao Princípio de Independência de Poderes. Inocorrência. Primazia da Violação de Direitos Constitucionais. Astreinte. Possibilidade. Sentença Reformada. Recurso De Apelação Provido. [...] - Por óbvio é de vital importância a questão levantada pelo Ministério Público e, diante da situação de quase calamidade em que se encontra o sistema carcerário, conforme se infere dos elementos trazidos aos autos pelo autor/recorrente, imperioso se torna que o Judiciário tome as medidas necessárias para compelir o Estado do Tocantins no sentido de conferir uma solução à controvérsia que se apresenta, haja vista que o sistema carcerário está a merecer mais atenção, até mesmo pelo risco de se alterarem os ânimos dos reeducandos, que estejam sendo mantidos em regime mais gravoso por falta de tornozeleira eletrônica ou por ausência de estabelecimento apropriado para o cumprimento de pena no regime semiaberto. - Registro o entendimento que vislumbra a possibilidade do Poder Judiciário efetuar, excepcionalmente, controle sobre políticas públicas, sendo o direito à segurança pública uma situação em que se verifica essa excepcionalidade. Embora o Poder Judiciário, em princípio, não possa imiscuir-se no mérito da condução das políticas públicas, indiscutível a possibilidade de controlar os desmandos e a inércia/negligência do Poder Executivo, como forma de garantir a efetividade dos direitos fundamentais, como no presente caso. Precedentes do STF e STJ. [...] - Forçoso reconhecer a necessidade de deferir a medida postulada pelo Ministério Público, no sentido de determinar ao Estado do Tocantins o restabelecimento, no

⁷ ACP ajuizada pela 4ª Promotoria de Justiça da Capital, distribuída para a 4ª Vara dos Feitos das Fazendas e Registros Públicos de Palmas/TO. Disponível em: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00061431220188272729&hash=a7711e394b3b8251aaf732e52ed751eb. Acesso em: 12 mar. 2023.

prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis, o estoque de tornozeleiras eletrônicas em todo o Estado, bem como determinar a implementação da reforma/construção da Unidade de Regime Semiaberto Masculina de Palmas (URSA), cuja obra deve ser iniciada no mesmo prazo, caso ainda não esteja em andamento, informando o cronograma da construção. - Multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por dia de descumprimento, limitados a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), que deverão ser utilizados pelo Ministério Público na aquisição, manutenção e funcionamento de equipamentos eletrônicos de rastreamento e monitoramento (tornozeleira eletrônica), mediante prestação de contas perante o Judiciário. [...] - Recurso conhecido e provido, com o fim de reformar a sentença de primeiro grau. (Apelação Cível. 0004531-44.2019.827.0000, Rel. Des. ADOLFO AMARO MENDES, julgado em 18/09/2019, DJe 27/09/2019) (grifo nosso)

Como se verifica, o acórdão, por si só, deveria ser suficiente para compelir o ente estatal a buscar a solução efetiva para o caso. Porém, passados quase quatro anos de sua publicação, a determinação judicial jamais foi cumprida.

É dizer que a mera imposição de astreintes não operou o almejado efeito coativo em face do ente estatal, haja vista as medidas adotadas indicarem que o cumprimento da decisão jamais acontecerá conforme pleiteado na ação ministerial.

Em consulta aos aludidos autos, verificou-se que a última movimentação se deu em 28 de outubro de 2022, quando o estado do Tocantins informou que estava promovendo um aditamento ao contrato de fornecimento de tornozeleiras eletrônicas, para aumentar o quantitativo contratado em 25% (vinte cinco por cento), bem como que iniciaria uma reforma na antiga sede da Unidade de Regime Semiaberto Masculina de Palmas, incendiada em 2016, mas não para reativá-la, e sim para que passe a funcionar como sede da Central de Monitoramento Eletrônico.

Conforme se observa, nenhum movimento foi adotado no sentido de reconstruir a unidade incendiada e restabelecer o funcionamento do regime semiaberto nos moldes da Lei de Execução Penal vigente, evidenciando a adoção do semiaberto harmonizado em caráter definitivo, a despeito da provisoriedade da autorização conferida pela Corte Suprema.

Nesse cenário, vale destacar que as ações adotadas desrespeitam, até mesmo, as determinações decorrentes da ADPF 347 e a própria Súmula Vinculante nº 56, por representarem flagrante violação ao sistema progressivo de cumprimento de pena, permitindo que o apenado saia do regime fechado diretamente para um regime mais brando que o próprio regime aberto previsto na LEP, especialmente nos casos em que é autorizada a prisão domiciliar sem qualquer tipo de monitoramento eletrônico, em razão da falta de equipamento disponível.

Com efeito, o modelo adotado no estado do Tocantins tem resultado numa verdadeira legitimação da progressão per *saltum*, ou seja, a saída do regime fechado diretamente para o aberto, a qual não é admitida pela jurisprudência, conforme estabelecido no verbete da súmula 491, do STJ⁸.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula no. 491. É inadmissível a chamada progressão per saltum de regime prisional. Terceira Sessão. Julgado em 08/08/2012. DJe 13/08/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=S%DAMULA+491&b=SUMU&p=true&tp=T>. Acesso em: 10 abr. 2023.

Não é demais mencionar que, ao autorizar as medidas estabelecidas no julgamento do RE 641.320/RS, o STF não pretendeu autorizar a progressão de regime per saltum, mas apenas apresentar medidas para que seja enfrentada a questão da superlotação carcerária, pois os reeducandos não podem suportar a omissão estatal em relação à falta de vagas e estrutura dos presídios.

3. Da realidade do regime semiaberto no Estado do Tocantins

Primeiramente, cumpre consignar que não há, no estado do Tocantins, um controle com dados consolidados confiáveis acerca do regime semiaberto.

Durante a elaboração do presente estudo, verificou-se que o controle estatístico realizado pelo Tribunal de Justiça deste estado se dá exclusivamente através do Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU).

No entanto, pode haver falhas em tal método de controle, uma vez que os dados constantes dos relatórios são lançados manualmente no sistema pelos serventuários.

Outrossim, tentou-se contato com a Secretaria de Cidadania e Justiça do Estado do Tocantins, responsável pela gestão do sistema prisional, tanto através da Central de Monitoramento Eletrônico (CME), como da Superintendência de Administração Prisional e da gerência de dados e estatísticas daquela Pasta.

De tais consultas, houve retorno apenas da CME, que informou não saber o quantitativo total de pessoas cumprindo pena em regime semiaberto, sabendo apenas informar o controle relativo às que se encontram sob monitoramento eletrônico.

Assim, o dado mais atual encontrado foi extraído do SisDepen⁹, no qual se registra que, em junho de 2022, havia 212 condenados cumprindo pena em regime semiaberto em celas físicas, e 562 em prisão domiciliar com monitoramento eletrônico, no estado do Tocantins.

Por outro lado, de acordo com a informação prestada pela CME, em 18 de abril de 2023, esse número subiu para 655 (seiscentos e cinquenta e cinco) monitorados, não tendo sido possível obter o número total de pessoas no mencionado regime.

Com efeito, resta evidenciado o baixo grau de confiabilidade dos dados extraídos do Sistema SEEU, pois relatório, também na data de 18 de abril do ano, corrente informa que, dos possíveis 784 condenados em regime semiaberto, apenas 342 encontrar-se-iam monitorados eletronicamente, divergindo sobremaneira da informação prestada pela CME.

Vale dizer que essa falha no registro dos dados já foi identificada, em caráter nacional, por Suxberger, Cavalazzi e Costa (2020), que observaram que nenhuma das três principais fontes de dados disponíveis em relação ao sistema prisional, quais sejam, CNJ,

9 Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 10 abr. 2023.

CNMP e DEPEN, traz com exatidão o número de pessoas recolhidas em estabelecimentos prisionais no Brasil.

Constatou-se, ainda, que, em todo o estado, ainda restam duas unidades destinadas ao cumprimento de pena em regime semiaberto, nos moldes previstos pela LEP, a saber, uma em Paraíso do Tocantins/TO, e outra em Guaraí/TO.

Nas demais comarcas, via de regra, adota-se o semiaberto harmonizado. Porém, não existe um regulamento que unifique as condições a serem impostas pelos magistrados, sendo possível evidenciar que, em cada localidade, os critérios são ditados segundo o discernimento do Juiz.

Na maioria dos casos, estabelece-se que o reeducando deverá permanecer em seu domicílio em tempo integral, dele podendo se ausentar apenas para trabalhar ou estudar, mediante autorização judicial. Porém há juízos em que a obrigação de permanecer dentro do perímetro de inclusão deve ser observada pelo apenado somente no período noturno, ficando este livre para circular durante o dia.

Ainda, apurou-se que, em muitos casos, não há estabelecimento prisional adequado na comarca em que o apenado cumpre sua reprimenda, e também não há equipamentos disponíveis para monitorá-lo eletronicamente.

Nestes casos, tem sido deferida a prisão domiciliar sem monitoramento, baseada unicamente no senso de responsabilidade e no compromisso assumido pelo condenado de não sair de sua residência sem autorização judicial, sem qualquer forma de fiscalização das condições impostas.

Releva observar, ainda, a precariedade e o subdimensionamento da equipe designada para acompanhar o monitoramento eletrônico dos condenados, que resulta num atraso relevante da análise dos dados e das notificações das violações praticadas por estes.

Apesar de o monitoramento ocorrer em tempo real, não há pessoal e equipamentos suficientes para acompanhar todas as ocorrências, sendo comum que desvios de rota e até violações mais graves, como rompimentos de equipamento e fugas, somente sejam identificados pela equipe dias, ou mesmo semanas, após a sua ocorrência.

Não raro, acontecem situações em que o reeducando, ainda antes de alcançar o requisito objetivo temporal para progressão ao regime aberto, viola as condições do regime semiaberto, circulando diversas vezes fora do perímetro permitido sem autorização, ou deixando o equipamento descarregado por horas ou dias. Porém, dada a ausência de qualquer comunicação destes fatos, o benefício da progressão é deferido, para, poucos dias depois, a central de monitoramento finalmente juntar os respectivos relatórios de violação nos autos.

Do mesmo modo, o subdimensionamento da equipe também prejudica a fiscalização *in loco* do cumprimento da pena. De forma que, havendo a constatação de um rompimento de equipamento, ou descarregamento deste por tempo relevante, sequer há agentes

disponíveis para deslocamento até a residência do apenado, o qual muitas vezes já se evadiu, impossibilitando sua recaptura.

Ademais, sobreleva apontar a atuação deficitária do Ministério Público do Estado do Tocantins nesta seara, que dispensa atenção muito aquém do desejável à execução penal.

Afinal, a despeito da eficiência e afincamento com que o *Parquet* busca e alcança, na maioria dos casos, a condenação penal, após obtê-la, pouco se trabalha para garantir que a punição seja aplicada da maneira adequada e, sobretudo, venha a alcançar efetivamente as finalidades da pena, em especial, a reeducação e a ressocialização.

Ao outorgar ao Ministério Público o dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis¹⁰, a Constituição Federal colocou, em suas mãos, a missão de realizar a adequada defesa da ordem jurídica, que vem sendo diuturnamente inobservada naquilo que é essencial ao cumprimento da pena.

Nesta senda, não pode o Ministério Público hesitar em empregar as ferramentas legais que tem à sua disposição, para enfrentar o generalizado estado de letargia e acomodação que parece ter se instalado em face de todos os entes responsáveis por promover, acompanhar e fiscalizar a execução penal, mormente no que tange às condições de cumprimento da pena privativa de liberdade nos seus três regimes.

4. Da governança como solução para o caos no sistema prisional

Como se verifica, há uma grande discrepância entre as formas como o regime semiaberto pode ser cumprido no Estado do Tocantins, sendo também evidente a fragilidade do controle e acompanhamento de tal regime, tanto pelo Poder Judiciário, quanto pelo Poder Executivo e pelo Ministério Público.

Todavia, apesar das inúmeras controvérsias que orbitam ao seu redor, a adoção do chamado “regime semiaberto harmonizado” tem ganhado cada vez mais adeptos, sendo considerado pela doutrina e por muitos Tribunais uma solução eficiente para o caos do sistema prisional.

No entanto, além da urgente necessidade de alteração legislativa, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no apelo feito ao legislador, no bojo do já citado RE nº. 641.320/RS, fica evidente que a solução para o problema da estruturação do regime semiaberto no estado do Tocantins passa, inevitavelmente, pela necessidade de se valer da governança¹¹ para a elaboração de estratégias voltadas à melhoria da gestão do sistema prisional,

¹⁰ CF, art. 127, caput.

¹¹ No entanto, além da urgente necessidade de alteração legislativa, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no apelo feito ao legislador, no bojo do já citado RE nº. 641.320/RS, fica evidente que a solução para o problema da estruturação do regime semiaberto no estado do Tocantins passa, inevitavelmente, pela necessidade de se valer da governança para a elaboração de estratégias voltadas à melhoria da gestão do sistema prisional, mediante ações dotadas de integridade, confiabilidade e do aprimoramento dos processos regulatórios.

mediante ações dotadas de integridade, confiabilidade e do aprimoramento dos processos regulatórios.

Assim, uma vez identificado o “estado de coisas inconstitucional” do sistema prisional, também no âmbito do regime semiaberto do Tocantins, exsurge a necessidade de arranjos institucionais para o desenvolvimento da capacidade de enfrentamento do problema de forma sistêmica e coerente, trazendo à tona a ideia da governança democrática e participativa, conforme estudos de Gomes e Silva (2022), como forma de melhor direcionar as políticas a serem adotadas.

A *priori*, mostra-se essencial o desenvolvimento da capacidade de planejamento estratégico alinhado às capacidades executivas, almejando a construção de mecanismos de governança, que possibilitem a aplicação de um controle mais eficiente das políticas públicas voltadas à execução penal, notadamente com base nos instrumentos que possibilitam a experimentação dos mecanismos de *accountability* democrática, os quais permitirão delinear as responsabilidades ante as múltiplas falhas encontradas.

Consoante leciona Luis Cláudio Almeida Santos (2018, p.157), o conceito de governança “vem sendo desenvolvido na ciência política e nas ciências sociais para dar conta das mudanças nos padrões de direcionamento, de condução e de regulação envolvendo o Estado, as organizações, os sistemas funcionais, a sociedade como um todo e os indivíduos, no plano político-administrativo interno e internacional”.

Com efeito, os dados obtidos considerando o presente estudo demonstram não ter havido grandes mudanças desde a publicação do *Relatório de Políticas e Programas de Governo* do ano de 2018 pelo Tribunal de Contas da União – TCU¹², em que “a análise dos componentes de governança demonstrou que o sistema prisional apresenta baixo grau de maturidade de governança, estando a institucionalização e o planejamento em níveis iniciais”.

De fato, a constatação feita pela Corte de Contas da União, em 2018, apresenta-se ainda atual em relação ao sistema penitenciário tocantinense, pois mostra-se evidente que:

Faltam, na área prisional, procedimentos sistematizados e publicizados de revisão, avaliação e monitoramento da política prisional que permitam: i) comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando, sob diferentes nuances, as razões do sucesso e insucesso; ii) verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e qualidade do desempenho gerencial; iii) determinar a eficiência econômica do programa; iv) determinar e traçar a causalidade dos efeitos e o impacto do programa; e v) identificar as lições apreendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos.¹³

Observa-se, portanto, que o arranjo institucional do sistema prisional, sobretudo no que toca o regime semiaberto, necessita ser aprimorado, pois a forma como hoje se

12 Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/sistema-prisional.htm>. Acesso em: 25 mar. 2023.

13 Idem

encontra não só perpetua o estado de coisas inconstitucional, como fere diversos princípios de governança estabelecidos no Decreto Estadual nº. 6.395, de 10 de fevereiro de 2022¹⁴.

Destaca-se que a manifesta falta de controle sobre o sistema prisional, com dados esparsos e de baixo grau de confiabilidade, prejudica a aplicação desta dimensão da governança, como das demais, uma vez que, sem controle, não é possível elaborar estratégias viáveis e factíveis, que levem a bons resultados de gestão.

De fato, como bem anotado pelo Ministro Relator do RE 641.320/RS, as medidas estipuladas não se propõem a esgotar as alternativas que podem ser adotadas pelos juízos das execuções penais no desiderato de analisar os problemas de falta de vagas nos regimes adequados ao cumprimento de pena. As peculiaridades de cada região e os estabelecimentos devem ser levados em consideração para recomendar o desenvolvimento dessas medidas em outros rumos.

Contudo, não se pode esperar que o controle judicial de políticas públicas venha a substituir a própria política, oferecendo as premissas organizacionais, de pessoal e programáticas da política pública, e, ainda, algo que é próprio da administração, exerça a governança.

Caso contrário, como bem ressalta Santos:

O risco da omissão de uma política pública de (re)inserção das pessoas privadas de liberdade ultrapassa as consequências negativas individuais. Há um risco de ordem sistêmica. Trata-se aqui da formação de redes ou de formas complementares de estrutura social que têm na reciprocidade o mecanismo estabilizador e onde “endereços sociais” são combinados reflexivamente (Bommes e Tackle, 2005) As chamadas “facções criminosas” recrutam a população carcerária, ora em estado de privação de direitos fundamentais, a um baixo custo (Santos, 2010). Com isso, incrementam a prática de comportamentos em conflito com a lei penal, e investem contra os códigos específicos dos sistemas funcionais, como o direito e a política, e contra as lógicas institucionalizadas das organizações, como tribunais de justiça, parlamentos, partidos políticos, executivos e polícias (Santos, 2018, p. 157).

Assim, para que a realidade atual do sistema prisional do Estado do Tocantins deixe de resultar numa verdadeira frustração das determinações veiculadas pelo STF, ao reconhecer o “estado de coisas inconstitucional”, torna-se imperioso que, à luz da gestão por governança, se estabeleça um diálogo efetivo e uma atuação conjunta entre os Poderes e instituições, para o desenvolvimento de uma política de estado voltada ao enfrentamento da questão, mediante a adoção de medidas urgentes e estruturais.

Nesse cenário, ganha relevância a atuação do Ministério Público que, como órgão fiscalizador do funcionamento dos espaços onde se cumpre pena, deve agir para coordenar ações que envolvam o poder público, sociedade civil organizada e estudiosos do tema, a fim de traçar um planejamento realmente eficiente e inovador para o sistema carcerário, que contenha metas factíveis e mensuráveis, que permitam um controle concreto e objetivo das ações desenvolvidas.

¹⁴ Estabelece o Art. 3º, do Decreto Estadual nº. 6.395, de 10 de fevereiro de 2022, que, são princípios da governança pública: I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - prestação de contas (accountability); V - responsabilidade; VI - relações de trabalho humanizadas; VII - transparência e controle social.

Considerações finais

O reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” foi, de fato, um grande passo dado pelo Poder Judiciário, no sentido de solucionar a grave situação em que se encontra o sistema prisional brasileiro.

No estado do Tocantins, no entanto, a edição da Súmula Vinculante nº. 56 pelo STF tem operado alguns efeitos indesejados, pois houve um completo abandono do investimento no regime semiaberto, nos moldes previsto na Lei de Execução Penal, passando-se a adotar, como regra, o semiaberto harmonizado, cujo modelo carece de efetiva regulamentação, e respalda-se unicamente na autorização contida no RE 641.320/RS.

Ganha destaque, nesse cenário, a inocuidade até então constatada em relação ao acórdão proferido no bojo da apelação interposta em face da Ação Civil Pública nº. 0006143-12.2018.827.2729, de autoria do Ministério Público do Estado do Tocantins, que, passados mais de 4 anos de seu trânsito em julgado, nunca foi efetivamente cumprida.

Assim, para que o reconhecimento do ECI não provoque resultado diverso do pretendido, a elaboração de um plano estratégico pelos entes públicos envolvidos na condução do sistema prisional afigura-se urgente.

Em primeiro plano, mostra-se urgente a regulamentação, tanto através de lei, como de instrumentos infralegais, para que se unifiquem as condições do cumprimento da pena, especialmente em relação ao regime semiaberto.

No caso do Tocantins, afigura-se indispensável que o aludido plano aborde soluções para se estabelecer, com urgência, um controle rígido e confiável acerca dos dados estatísticos relativos ao sistema prisional, bem como contemple o investimento em pessoal capacitado e melhoria das instalações, equipamentos e sistemas de informação empregados.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 56**. A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/

RS. Sessão plenária de 12 mar. 2015. DJe nº 168; Divulgação 31/07/2017; Publicação 01/08/2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 641.320/RS**. Tema 423. Relator Min. Gilmar Mendes. Julgado em 27 mar. 2012. DJe-065 29 mar. 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4076171>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº. 491**. É inadmissível a chamada progressão per saltum de regime prisional. Terceira Sessão. Julgado em 08/08/2012. DJe 13/08/2012. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?livre=S%DAMULA+491&b=SUMU&p=true&tp=T>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. **Relatório SISDepen**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário)**, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2018/sistema-prisional.htm>. Acesso em: 25 mar. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "Estado de Coisas Inconstitucional"**. 2015. 134f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o Litígio Estrutural**. Conjur, São Paulo, 1º setembro de 2015. Artigo de Opinião, on line. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural>. Acesso em: 13 mar. 2022.

CAMPOS, Carlos Alexandre Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm. 2016.

DANTAS, Eduardo Sousa. **Ações Estruturais, Direitos Fundamentais e o Estado de Coisas Inconstitucional**. Revista Constituição e Garantia de Direitos, Rio Grande do Norte, v. 9, n. 2, p. 155–176, 2017. DOI 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 15 mar. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-75/artigo-das-pags-101-136>. Acesso em: 4 mar. 2022.

GOMES, Deborah Ferreira Cordeiro; SILVA, Soraia Pereira. **Governança democrática na administração prisional: os desafios da formação dos policiais penais no sistema prisional goiano.** Revista Fórum (edição especial), Rio de Janeiro, v. 16, p. 192-215, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1497/500>. Acesso em: 25 mar. 2023.

LIMA, Guilherme Graciliano Araújo. **Processos Estruturais, Sistema Prisional Brasileiro e Execução Negociada de Sentença Judicial.** Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, Recife, v. 91, n. 2, p. 170-186, 2019. Disponível em : <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/248169>. Acesso em: 14 mar. 2022.

RODRIGUÉZ, Cesar Garavito. Más alla del desplazamiento o como superar un estado de cosas inconstitucional. *In*: RODRIGUÉZ, Cesar Garavito (coord.). **Más alla del desplazamiento políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia.** Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2009. 435p. Disponível em: https://www.academia.edu/8360393/Cesar_Rodriguez_Garavito_-M%C3%A1s_All%C3%A1_del_Desplazamiento. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. **Decreto Estadual nº. 6.395, de 10 de fevereiro de 2022.** Tocantins: Governo do estado do Tocantins, 2022. Disponível em: <http://servicos.casacivil.to.gov.br/decretos/decreto/6395>. Acesso em: 17 abr. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 0004531-44.2019.827.0000.** Relator. Des. Adolfo Amaro Mendes. Julgado em 18/09/2019. DJe 27/09/2019. Disponível em: https://eproc2.tjto.jus.br/eprocV2_prod_2grau/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00045314420198270000&strUfOrigem=TO&hash=73c98582e2b4c34d88635427797a0a9a. Acesso em: 12 abr. 2023.

TOCANTINS. Juízo da 2ª Vara dos Feitos da Fazenda e Registros Públicos da Comarca de Palmas. **Ação Civil Pública nº 0006143-12.2018.827.2729.** Disponível em: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/controlador.php?acao=processo_selecionar&num_processo=00061431220188272729&hash=50883bd4475ad68e183556356c91ba4c. Acesso em: 12 abr. 2023.

SANTOS, Luis Cláudio Almeida. **O problema da governança de uma política pública de (re)inserção das pessoas privadas de liberdade: em busca da forma legislativa.** *In*: A visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional brasileiro. Brasília: CNMP, 2018.157p. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/BOOK_SISTEMA_PRISIONAL.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CAVALAZZI, Vanessa Wendhausen; COSTA, Thays Rabelo da. **Números da questão Prisional: Problema Estrutural e Estruturante.** *In*: A Visão do Ministério Público sobre o Sistema Prisional Brasileiro. Brasília: CNMP, 2020. 138-152p. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacsp/article/view/212>. Acesso em: 17 abr. 2023.

Os impactos do sistema de procedimento eletrônico extrajudicial na gestão das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins

The impacts of the extrajudicial electronic procedure system in the management of the Prosecutors of Justice of the Public Ministry of the State of Tocantins

Los impactos del sistema de procedimientos extrajudiciales electrónicos en la gestión de los Fiscales de Justicia del Ministerio Público del Estado de Tocantins

Natália Fernandes Machado Nascimento¹

Octahydes Ballan Júnior²

RESUMO

A informatização dos processos, no âmbito do sistema jurídico, é uma realidade e vem se aperfeiçoando desde a promulgação da Lei n. 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial e altera o Código de Processo Civil. O Ministério Público, instituição com dever constitucional de atuar como garantidor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, seja judicial, seja extrajudicialmente, também foi afetado pela dinâmica da Sociedade da Informação e passou a adotar um sistema eletrônico para os procedimentos extrajudiciais. O presente trabalho buscou verificar os impactos, no Ministério Público do Tocantins, da virtualização dos procedimentos finalísticos, com a alteração das rotinas de trabalho e de gestão dos processos, modificando e até extinguindo alguns serviços. Com base em pesquisas em sistemas, com seleção de Promotorias de Justiça de Palmas, aplicação de questionários e busca de informações da Área de Almoarifado, foram coletados dados que permitiram aferir os impactos causados pela adoção do procedimento extrajudicial eletrônico. Comprovou-se que novas formas de trabalho foram implementadas, otimizando recursos materiais e humanos, e que houve melhora no acompanhamento dos prazos, automatização de fluxos, celeridade do procedimento e transparência..

¹ Pós-graduanda em Gestão e Governança no Ministério Público (Cesaf-ESMP/TO). Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Pós-graduada em Ciências Criminais pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Servidora pública, chefe de Cartório no Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO). Orcid: <https://orcid.org/my-orcid?orcid=0009-0002-2808-9329>. E-mail: natyfernandes.88@gmail.com.

² Doutor e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Pós-graduado em Crime Organizado, Corrupção e Terrorismo (Universidade de Salamanca/Espanha), Estado de Direito e Combate à Corrupção (ESMAT), Direitos Humanos (Universidade Pablo de Olavide, Sevilha/Espanha), Direito Processual Civil (PUC Minas) e Ciências Criminais (UNAMA). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF). Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Membro auxiliar do Procurador-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6390176636396212>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4725-7965>. E-mail: octahydesjunior@mpto.mp.br.

Palavras-chave: *Procedimentos extrajudiciais eletrônicos; Sistemas de gestão; Impactos; Ministério Público do Estado do Tocantins.*

ABSTRACT

The informatization of the procedures under the legal system is a reality and has been improving since the promulgation of the Law n. 11.419/2006. The Public Prosecutor's Office, institution with the constitutional duty to act as guardian of the social and unavailable individual rights, both in and out-of-court, has also been affected by the dynamics of the Society of Information and has begun to adopt an electronic system for the extrajudicial procedures. The present work aimed to verify the impacts, in the Public Prosecutor's Office of Tocantins, of the virtualization of the finalistic procedures, with the change in the work and procedure management routines, changing and even putting an end to some services. From researching in systems, with selection of Prosecutor's offices in Palmas, application of questionnaires and information searching at the store department, data were collected that allowed to check the impacts caused by the adoption of the extrajudicial electronic procedure. It has been proven that the new ways of work have been implemented, optimizing human and material resources, and that there has been an improvement in following deadlines, flows automatization, procedure speed and transparency.

Keywords: *Electronic extrajudicial procedures; Management systems; Impacts; Public Ministry of the State of Tocantins.*

RESUMÉN

La informatización de los procesos en el ámbito del ordenamiento jurídico es una realidad y viene mejorando desde la promulgación de la Ley n. 11.419/2006. El Ministerio Público, institución con el deber constitucional de actuar como garante de los derechos sociales e individuales indisponibles, ya sea judicial o extrajudicialmente, también se vio afectado por la dinámica de la Sociedad de la Información y pasó a adoptar un sistema electrónico para los procedimientos extrajudiciales. El presente trabajo buscó verificar los impactos, en el Ministerio Público de Tocantins, de la virtualización de los trámites finalistas, con la alteración de las rutinas de trabajo y de gestión de procesos, modificando y hasta extinguiendo algunos servicios. A partir de la investigación en sistemas, con la selección de Fiscales de Palmas, aplicación de cuestionarios y búsqueda de información del Área de Almacén, se recolectaron datos que permitieron evaluar los impactos ocasionados por la adopción del procedimiento extrajudicial electrónico. Se verificó que se implementaron nuevas formas de trabajo, optimizando los recursos materiales y humanos, y que hubo una mejora en el seguimiento de plazos, automatización de flujos, rapidez en el trámite y transparencia.

Palabras clave: *Procedimientos extrajudiciales electrónicos; Sistemas de gestión; Impactos; Ministerio Público del Estado de Tocantins.*

Introdução

A Sociedade da Informação inicia-se em meados do Século XX, a partir da 2ª Revolução Industrial, e impacta diretamente a forma de se organizar a sociedade. Embora o homem sempre tenha se comunicado, é a partir do surgimento da imprensa, do uso dos telégrafos e aparelhos de fax que a informatização se torna global e passa a interferir,

influenciar e reorganizar não só os ambientes de trabalho, mas também a forma como a sociedade se relaciona³.

O direito, por ser uma ciência social que regulamenta as interações homem-sociedade e as relações entre Estado e cidadão, não poderia se afastar desta nova forma de se estabelecer.

A Lei n. 9.800/99⁴ marcou o início da mudança processual para adequar o direito a essa nova era. Ainda que de forma discreta, a regulamentação da utilização do fac-símile como meio de envio de peças processuais foi a primeira mudança para facilitar o acesso à justiça, constituindo um passo inicial para reduzir a distância entre os tribunais e a sociedade. Muito embora, conforme art. 5º da referida lei, não fosse obrigatório aos órgãos do Judiciário dispor de equipamento para a recepção dos documentos por fax, a mera previsão pôde ser entendida como uma abertura do sistema de justiça não apenas para se fazer próximo à sociedade, mas também para que seus procedimentos fossem revistos diante do avanço tecnológico.

Na sequência, a Lei dos Juizados Especiais Federais (n. 10.259/2001⁵) marcou o início do estágio de informatização do Poder Judiciário brasileiro, com previsões para o envio de petições eletrônicas recebidos como originais.⁶

Assim como os tribunais passaram por um processo de modernização e adoção de sistemas de processo eletrônico, o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) também investiu no desenvolvimento de um sistema eletrônico para os procedimentos extrajudiciais, denominado e-Ext, instituído inicialmente pelo Ato PGJ n. 030/2016⁷. No entanto, antes da adoção desse sistema, a instituição utilizava um software de gestão de autos – SGA Arquimedes, em que os processos e procedimentos eram registrados e anotadas as suas tramitações.

O SGA Arquimedes foi implantado no ano de 2008 na sede das Promotorias de Palmas e expandido, entre os anos de 2009 a 2011, para as Promotorias de Porto Nacional, Paraíso do Tocantins, Araguaína e Gurupi. Com a implantação do sistema e-Proc pelo Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO) a partir de 2012, e o início do desenvolvimento do

3 ALMEIDA, Eliezer. A Implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na UTFPR: uma visão a partir do princípio da eficiência na Administração Pública. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4726>. Acesso em: 5 abr. 2023.

4 A Lei n. 9.800/991 marcou o início da mudança processual para adequar o direito a essa nova era. Ainda que de forma discreta, a regulamentação da utilização do fac-símile como meio de envio de peças processuais foi a primeira mudança para facilitar o acesso à justiça, constituindo um passo inicial para reduzir a distância entre os tribunais e a sociedade. Muito embora, conforme art. 5º da referida lei, não fosse obrigatório aos órgãos do Judiciário dispor de equipamento para a recepção dos documentos por fax, a mera previsão pôde ser entendida como uma abertura do sistema de justiça não apenas para se fazer próximo à sociedade, mas também para que seus procedimentos fossem revistos diante do avanço tecnológico.

5 BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

6 HINO, Marcia Cassitas; CUNHA, Maria Alexandra. Adoção de tecnologias na perspectiva de profissionais de direito. Revista Direito FGV, v. 16 n. 1 (2020). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/81693>. Acesso em: 15 abr. 2023.

7 TOCANTINS. Procuradoria-Geral de Justiça. Ato n. 030, de 15 de abril de 2016. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023

sistema e-Ext pelo MPTO a partir de 2013, a expansão da implantação do SGA Arquimedes foi descontinuada para as demais sedes de Promotorias de Justiça.

Compreendido o contexto da implantação dos sistemas, o presente trabalho busca responder o seguinte problema: a adoção de um sistema de procedimento eletrônico extrajudicial resultou em mudança na gestão processual das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO)? Em caso positivo, quais os impactos na atuação ministerial?

Para tanto, cabe esclarecer o que é o procedimento e a atuação extrajudicial da instituição. O procedimento extrajudicial é uma das formas de atuação do Ministério Público (art. 129, III e VI, da Constituição Federal⁸). Em linhas gerais, tem por objetivo apurar a ocorrência de alguma lesão ou perigo de lesão a interesse ou direito que demande a atuação ministerial, identificar a possível autoria dos fatos e, sobretudo na esfera cível, solucionar conflitos visando a proteção dos direitos e interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário ou, se for o caso, instruir a respectiva ação. A atuação extrajudicial é realizada com base na instauração de procedimentos atribuídos ao Ministério Público, conforme art. 8º da Lei 7.347/1985⁹.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão que tem caráter fiscalizatório e orientativo, a quem compete o controle da atuação administrativa e financeira do *Parquet* e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (art. 130-A, § 2º, CF), definiu, na Resolução n. 63/2010¹⁰, que implantou as tabelas unificadas do Ministério Público, que, além do inquérito civil público (ICP)¹¹, também são classes de procedimentos extrajudiciais a notícias de fato (NF), o procedimento preparatório (PP), os procedimentos administrativos (PA), o procedimento investigatório criminal (PIC) e o procedimento preparatório eleitoral (PPE), sendo estas as classes processuais que nos interessam.

Desta forma, a fim de embasar o estudo, foram realizadas pesquisas em ambos os sistemas (SGA Arquimedes e e-Ext), visando identificar suas funcionalidades para auxílio na gestão dos procedimentos extrajudiciais.

Para a pesquisa, foram selecionadas 10 Promotorias de Justiça da Capital para aplicação de questionários aos seus servidores e membros, como instrumento de coleta de dados. O questionário foi elaborado com perguntas objetivas e subjetivas e formulado com a utilização da plataforma Google Forms.

Foi, ainda, solicitado dados à Área de Almojarifado com o comparativo do consumo de papel ao longo dos últimos 10 anos. Junto aos dados das Promotorias, foram comparados

8 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

9 BRASIL. Lei n. 7.374, de 24 de julho de 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347-orig.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

10 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 63, de 1º de dezembro de 2010. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0632.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

11 Embora exista divergência sobre a adoção da nomenclatura Ação Civil Pública (ICP), visto não existir ação civil privada, o presente trabalho adotará esse uso por ser o estabelecido na tabela taxonômica adotada pelo CNMP.

os dados de atuações realizadas pelo Cartório de Registro, Distribuição e Diligências da 1ª Instância nos anos de 2012 a 2014 e 2019 a 2021.

1. O Ministério Público Brasileiro como instituição promotora de Direitos Humanos nos âmbitos externo e interno

A princípio, para que se identifiquem os impactos da adoção de um sistema processual eletrônico para tramitação dos procedimentos extrajudiciais, faz-se necessário definir qual é a forma de atuação extrajudicial de uma Promotoria de Justiça.

O Ministério Público (MP) é uma instituição essencial para a manutenção da ordem jurídica e para a defesa dos interesses da sociedade. Segundo a Constituição Federal de 1988, no art. 127, *caput*, “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” (Brasil, 1988).

A atuação do Ministério Público é importante, pois ele tem o papel, ou seja, a atribuição de fiscalizar o cumprimento das leis, investigar e denunciar crimes, defender a ordem jurídica e os direitos humanos, atuar na defesa do meio ambiente, patrimônio público, saúde, infância e juventude, entre outras atribuições.

Além disso, o MP tem uma atuação relevante em relação aos direitos individuais indisponíveis e coletivos (em sentido amplo), buscando garantir a efetivação desses direitos e a prevenção contra a sua violação. Atua também na promoção da transparência e da prestação de contas, exercendo o papel de controle sobre a administração pública e o poder político.

É na atuação pela defesa dos direitos indisponíveis que o *Parquet* desempenha diretamente seu papel como fiscalizador e garantidor das políticas públicas, buscando a sua efetividade no atendimento das necessidades da população, e não apenas a sua mera previsão legal.

Conforme Maria Paula Dallari Bucci e Matheus Silveira de Souza:

A previsão de direitos sociais em diplomas jurídicos desvinculados da criação das condições materiais necessárias à sua concretização aproxima-se de um fetichismo legal, que carrega como horizonte máximo a positivação de direitos, a despeito da sua concretização¹²(Bucci; Souza, 2022, p.5).

O exercício da atuação, do ato processual em si, ocorre por meio das manifestações e petições que impulsionam o processo. Esses documentos correspondem à produtividade do membro e estão atrelados à tabela taxonômica de movimento.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. Sequência Estudos Jurídicos e Políticos, v. 43, n. 90, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 11 abr. 2023.

A atuação processual é o meio pelo qual a instituição concretiza a sua finalidade e, dessa forma, entrega à sociedade um serviço prestado, que deve ser de qualidade, atendendo aos princípios da administração pública.

Sabendo que a atuação ministerial dá-se em processos judiciais e procedimentos extrajudiciais, faz-se necessário compreender que, enquanto os processos judiciais, sob a ótica de cumprimento de prazo, têm a sua gestão dentro da Promotoria de forma simplificada, pois os autos chegam com uma intimação e dentro do prazo estipulado e devem ser devolvidos com a adequada manifestação, os procedimentos extrajudiciais não têm um fluxo de entrada e saída.

Nos procedimentos extrajudiciais, o membro impulsiona os autos, colhe informações, notifica interessados, apura os fatos e decide, exercendo uma função similar àquela que acontece no Judiciário, e, portanto, diferente daquela vivenciada ao longo da graduação, visto que, além do ensino de práticas de gestão não ser comum à grade do operador de direito, também não é usual ao estudante em preparação para o cargo de membro ministerial estudar práticas cartorárias.

Fato tem sido que o volume de processos judiciais vem aumentando de forma mais rápida do que a administração consegue elevar o número de seus integrantes. O procedimento extrajudicial não fica atrás.

O grande volume processual tem exigido cada vez mais habilidade de organização para que Procuradores e Promotores de Justiça consigam executar todas as suas atribuições e movimentar tantos processos e procedimentos, pois, conforme Dairton Martins (2015, p. 12): “não é suficiente obter apenas as informações e documentos, é preciso saber gerenciar um processo da melhor maneira possível, promovendo a facilidade e praticidade no acesso às informações”.

É nesse aspecto que passamos a identificar o papel da gestão de processos. Por essa ótica, o processo tem uma definição macro, além daquela jurídica. Processo é um conjunto de atos ou tarefas que seguem um fluxo, visando otimizar um trabalho a fim de tornar a sua execução mais eficiente e eficaz. De acordo com Varvaski Dias, Wudson Neres e Caro:

O Gerenciamento de Processos (GP) é uma metodologia que foi ajustada e aplicada na IBM, Xerox, Ford Motor Company, entre outras, apoiada nos fundamentos de Qualidade Total, de Análise do Valor, do Just-in-time e da Tecnologia da Produção Otimizada. Esta metodologia é empregada para definir, analisar e gerenciar as melhorias no desempenho dos processos da empresa, com a finalidade de atingir as condições ótimas para o cliente. Foi integralmente estruturada para resolver problemas, o que ajuda a melhorar a habilidade e eficiência de cada indivíduo dentro e fora da empresa (Varvaski; *et al.*, 2018, p.3).

Quando se trata do termo gestão, é importante compreender que na administração existe a gestão de processos e a gestão por processos. Enquanto a primeira é departamental e hierarquizada, tendo como objetivo atender às necessidades de um setor específico, a segunda é baseada no processo, no mapeamento de todo o fluxo dentro da instituição e acontece de forma horizontal.

Saber identificar e gerenciar os processos tornou-se uma habilidade essencial para que a atuação ministerial não seja um mero “enxugar gelo” diante do crescente número de demandas que aportam no Ministério Público. Esse gerenciamento passa pelo conhecimento do fluxo do processo e também pelo conhecimento de novas ferramentas que podem ser adotadas para simplificar o seu trâmite, como nos diz Lira e Almeida Júnior:

As fases de tramitação processual “inúteis” mostram-se como de pouca eficácia à prestação jurisdicional, haja vista que são utilizadas, até hoje, apenas por “conservadorismo”, como reflexo de uma atuação mecanizada através de gerações. É nesse sentido que o aprimoramento deve ser tanto de maquinário, de sistema, quanto de pessoas, em uma análise macro sobre o funcionalmente eficiente do poder público (Lira; Almeida Júnior, 2020, p. 8).

Apesar de ser uma prática habitual, a implantação das ferramentas de gestão na esfera administrativa do serviço público, quando se trata de prática jurídica, essas habilidades não são comumente implementadas, pois o operador do direito não é preparado, na sua formação acadêmica, para desempenhar a função de gestor.

Nesse sentido, para que seja alcançada a eficiência inerente ao serviço público, é necessário passar pela técnica processual, como esclarece Rosalina Moitta Pinto da Costa:

Desse modo, a eficiência, que compreende a relação entre tempo do processo e qualidade da decisão, pressupõe técnicas de gestão interna do processo. Não se trata apenas do uso adequado da técnica processual, mas também da gestão interna do processo (Costa, 2021, p 4).

Diante dessa habilidade pouco explorada pelos operadores do direito, principalmente dentro dos órgãos públicos e do aumento exponencial no número de procedimentos extrajudiciais instaurados no âmbito do MPTO, precisamos verificar os meios de controle dos procedimentos, tanto aqueles físicos quanto os eletrônicos, e constatar se essas ferramentas propiciaram maior ou menor auxílio na gestão das Promotorias de Justiça.

2. Procedimentos físicos: controle por meio do SGA Arquimedes

Entre os anos de 2008 e meados de 2016, o Sistema de Gestão de Autos - SGA Arquimedes foi o *software* adotado pelo MPTO, de utilização obrigatória, a partir de 2009, em todas as Promotorias de Justiça em que havia sido implantado. Tinha como finalidade registrar e acompanhar a tramitação de processos. Como colocado no próprio nome, o Arquimedes se propunha a auxiliar na gestão processual.

Sua implantação foi parcial no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, onde, além da capital, também foi adotado nas outras 4 maiores sedes do estado: Araguaína, Gurupi, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional.

Sua rotina de utilização era bem similar nas diferentes sedes: enquanto em Palmas os processos tinham entrada no Cartório de Registro, Distribuição e Diligências da Capital, nas demais localidades, o registro inicial ficava por conta do corpo de técnicos ministeriais.

Para registro dos processos judiciais, eram incluídos o seu número, classe, assunto, data de autuação, data de chegada, nome das partes e juízo. Registrava-se também a distribuição dos autos, e era confeccionada uma guia para listar os processos que seriam encaminhados. A guia era assinada pelo servidor da Promotoria que recebeu os processos e o nome do responsável pelo recebimento informado no sistema.

A Promotoria de Justiça, por sua vez, lançava no sistema o movimento produzido pelo membro. Observa-se que não havia distinção entre o gabinete do responsável pelo órgão de execução e o local onde seu corpo técnico trabalhava, sendo ambos os espaços entendidos como o órgão de execução em si.

Denota-se que o controle dos processos judiciais ocorria de forma simples, sendo o registro principal seu histórico de tramitações e de movimentos realizados pelos órgãos. Não havia no sistema um controle de prazos ou urgências, ficando a cargo de cada Procuradoria ou Promotoria o controle das prioridades e tempo para movimentação.

Com relação aos procedimentos extrajudiciais, o fluxo era um pouco diferente, porque, como dito anteriormente, não havia entrada e saída do procedimento, fazendo com que seu controle fosse muito mais complexo no âmbito da Promotoria de Justiça.

Os documentos tinham a sua entrada física registrada no protocolo e eram encaminhados ao cartório para registro e distribuição no SGA Arquimedes. Após a inserção dos dados, o documento era encaminhado ao órgão com atribuição. Ressalta-se que, até esse momento, ainda não se tratava do registro do procedimento, pois o entendimento adotado era o de que o Cartório só autuaria, como procedimento extrajudicial finalístico, um documento após o despacho do membro.

Ao receber o documento e havendo despacho para autuação de procedimento, o documento era tramitado novamente ao Cartório para que este autuassem a notícia de fato ou outro procedimento, com um novo número de identificação do procedimento, a sequência numérica era criada pelo Cartório e acompanhada em uma planilha de forma manual. A autuação de atribuição do Cartório consistia em fazer uma capa, cadastrar um novo procedimento no SGA Arquimedes e fazer seu vínculo com o documento inicial e também paginar e assinar todas as páginas do procedimento, tornando o trabalho moroso.

Após a autuação, o procedimento era encaminhado de volta à Promotoria de Justiça, onde o seu andamento era controlado por meio de livros de registro e organizado em prateleiras que recebiam etiquetas indicando a fase em que se encontravam.

As diligências eram encaminhadas de forma física em duas vias aos oficiais de diligências e anotadas em uma planilha manual, contendo informações sobre o documento a ser entregue, conforme modelo de planilha abaixo:

Planilha 1 - Registro de diligências

Origem	Documento	Assunto	Destinatário	Entrada			Recebimento			Retorno	
				Hora	Data	Asshatura	Hora	Data	Oficial	Hora	Data

Fonte: Planilha do Cartório de 1ª Instância do MPTO. (2015)

Todo o acompanhamento de prazos de respostas de diligências era feito de forma manual, cabendo a cada Promotoria de Justiça organizar uma rotina para que todos os prazos e procedimentos fossem movimentados dentro do tempo hábil, ficando a cargo de cada um dos integrantes adotar as formas de gestão dos processos como lhe fosse mais apropriado.

Essa rotina de trabalho foi profundamente alterada com a implantação do e-Ext, desenvolvido para a tramitação e gestão de procedimentos eletrônicos.

3. Procedimentos eletrônicos: controle por meio do sistema e-Ext

Após apresentar a forma de registro e movimentação dos procedimentos físicos, é de grande valia que seja apresentado o modelo adotado a partir da implantação do sistema e-Ext. Para isso, tem-se como partida as mudanças advindas com a Sociedade da Informação.

Se o modelo de administração pública tinha como parâmetro uma gestão burocrática, as mudanças sociais, a forma de se relacionar da sociedade, advindas com a *Internet* e a grande massa de dados disponibilizados na rede mundial de computadores, passaram a exigir uma maior capacidade dos gestores de consultarem os dados e dali extraírem informações para tomada de decisão (Brandão; Coelho, 2015).

A Emenda Constitucional n. 45 de 2004 trouxe para o rol dos direitos a celeridade nos julgamentos, com a duração razoável dos processos (art. 5º, LXXVIII, CF), e, quando conjugada com o art. 37 da Constituição Federal, em que estão previstos os princípios que regem a administração pública, impôs ao Estado que começasse a reorganizar as rotinas processuais (Brasil, 2004).

Em decorrência dessa necessidade de atender à celeridade, eficiência, transparência e modernização das atividades, foi promulgada a Lei 11.419/2006, regulamentando o processo eletrônico. Ainda que sem tornar uma obrigação a adoção de um sistema de processo eletrônico, a partir dessa lei, os tribunais passaram a investir no desenvolvimento dos seus sistemas ou na contratação de um sistema privado.

Para desenvolver um sistema de processo eletrônico, foi necessário identificar os atos realizados e estabelecer, minimamente, as rotinas e personagens que atuam no andamento processual.

O desenvolvimento de um sistema de processo eletrônico precisa reproduzir as normas jurídicas que o regulamentem e levar para a regra de negócio do sistema os princípios básicos da regra processual. Isso não impede, no entanto, que sejam criadas automações que confirmam celeridade ao andamento do processo. Essa construção digital do processo físico trouxe à prestação jurisdicional alguns aspectos da gestão de processos, visto que atos desnecessários puderam ser retirados dos trâmites adotados.

O Ministério Público do Estado do Tocantins adotou o e-Ext como sistema de procedimento eletrônico¹³. Sua implantação teve início no ano de 2016, a partir da publicação do Ato PGJ n. 030/2016, inicialmente nas Promotorias de Justiça e Conselho Superior do Ministério Público, bem como no Cartório de Registro, Distribuição e Diligências.

No ano de 2021, após nova regulamentação com o Ato PGJ n. 053/2021¹⁴, o sistema passou a ser adotado pelos Centros de Apoio e GAECO, Núcleo de Inteligência e Segurança Institucional (NIS) e, por fim, em 2022 foi implantado na Corregedoria-Geral do MPTO.

Por ser o sistema para tramitação e gestão de procedimentos extrajudiciais, o e-Ext precisava integrar todo o trâmite do procedimento extrajudicial físico. Para tanto, foram identificados todos os atores (membros e servidores) que atuavam no procedimento.

Para que o sistema se desenvolvesse de modo a atender as necessidades jurídicas, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (CETI) formou uma comissão para desenvolvimento do sistema extrajudicial finalístico do Ministério Público do Tocantins. Essa comissão foi responsável por estudar todas as normativas que regulamentam o procedimento extrajudicial no âmbito do MPTO.

Realizado o levantamento das Resoluções n. 23¹⁵ e 174¹⁶ e 181¹⁷ do CNMP, bem como das Resoluções n. 005/2018¹⁸ do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e

13 O sistema e-Ext foi projetado e desenvolvido por membros e servidores do MPTO designados para compor a Comissão de Desenvolvimento do Sistema Finalístico Extrajudicial, bem como por todos os integrantes que colaboraram com sugestões para aperfeiçoamento do sistema.

14 TOCANTINS. Procuradoria-Geral de Justiça. Ato n. 053, de 2 de setembro de 2021. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023.

15 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil.

16 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo.

17 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público.

18 TOCANTINS. Conselho Superior do Ministério Público. Resolução n. 005, de 20 de novembro de 2018. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023. Institui normas que regulamentam a instauração e tramitação dos procedimentos extrajudiciais.

n. 001/2013¹⁹ do Colégio de Procuradores de Justiça (CPJ) do MPTO, foram desenvolvidas as primeiras funcionalidades do sistema com base em seu fluxo básico: a forma de autuação dos procedimentos atendendo à tabela taxonômica, o fluxo de envio das diligências e cumprimento pelos oficiais de diligências, finalizando seu andamento com o envio ao CSMP para homologação do arquivamento.

Após a fase inicial de implantação, a partir de 2018, o sistema passou a contar com melhorias que facilitaram a organização, divisão de tarefas e gestão dos procedimentos nos órgãos de execução. Para isso foram efetuadas alterações no modo de leitura do procedimento, exibição de anexos e PDFs e criação de funcionalidades, como lembretes, que fizeram as vezes dos *post its* inseridos nos procedimentos físicos. O modo de leitura dos procedimentos também passou por reformulação, visto que sua usabilidade não era agradável ao usuário, acostumado com a praticidade de manuseio dos procedimentos físicos para leitura.

A criação de localizadores, adotada em substituição às prateleiras, possibilitou a organização dos procedimentos extrajudiciais conforme a sua fase e também atendendo às necessidades específicas de cada órgão.

Foram desenvolvidas funcionalidades, como a tela de acompanhamento, onde é possível acompanhar e gerenciar as diligências expedidas, as recomendações, os termos de ajustamento de conduta (TAC) e os pedidos de colaboração.

As diligências foram integradas com os oficiais de diligências, garantindo maior agilidade no cumprimento da entrega de documentos, que, quando entregues, têm o seu registro inserido no sistema. Essa funcionalidade permite o acompanhamento dos prazos de respostas aos documentos expedidos, bem como a verificação da necessidade de reiteração dos expedientes.

O mesmo controle de prazo também é aplicado às recomendações e TACs, que podem ser acompanhados cláusula a cláusula ou de forma integral, facilitando a finalização do procedimento com o arquivamento ou a necessidade de execução.

As funcionalidades e o constante aperfeiçoamento do sistema e-Ext decorrem da necessidade de proporcionar à instituição uma melhor forma de realizar a gestão dos seus procedimentos, atendendo inclusive ao disposto na Carta de Brasília (2016), documento este elaborado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, que orienta a atuação ministerial resolutiva. Assim, passamos a verificar quais foram os impactos gerados no MPTO a partir da adoção do sistema de procedimento extrajudicial eletrônico.

19 TOCANTINS. Colégio de Procuradores. Resolução n. 001, de 28 de fevereiro de 2013. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023. Institui e regulamenta a instauração e tramitação de procedimento investigatório criminal no âmbito do MPTO.

4. Impactos identificados com a adoção do sistema e-Ext

O Ministério Público, como todo órgão público, tem como finalidade precípua a atenção e resposta aos anseios da sociedade. Como primeiro critério para analisar se os impactos da adoção do sistema e-Ext podem ser considerados positivos, faz-se necessário identificar se, em alguma medida, houve um retorno para a população tocantinense.

Nesse aspecto, a informatização do procedimento extrajudicial permitiu que toda a sociedade pudesse acompanhar os andamentos de todos os procedimentos finalísticos, desde o momento do protocolo ou do atendimento na instituição até a sua finalização nos órgãos da Administração Superior.

Além do acompanhamento de andamentos, as partes, seus advogados e interessados podem solicitar, por meio do Portal do Cidadão, o acesso à íntegra do procedimento. Desta forma, a transparência foi garantida à sociedade.

O sistema permitiu, ainda, centralizar e tornar menos burocrática a solicitação de certidão negativa, visto que o Cartório passou a atender a todo o estado e não apenas à capital, bem como emitir todas as certidões solicitadas, tarefa que anteriormente deveria ser realizada, diretamente, pelo cidadão, em cada uma das sedes do MPTO.

Identificado o impacto positivo ao público tocantinense, é necessário avaliar os impactos institucionais. Com a adoção do e-Ext, verificou-se a redução no consumo de papel. Analisando os dados da Área de Almoxarifado, nota-se que, entre os anos de 2012 e 2022, em 10 Promotorias de Justiça da Capital com atuação extrajudicial, o consumo de papel sofreu oscilação.

Gráfico 1 – Consumo de papel (2012-2022)



Fonte: Elaboração da autora. Dados Departamento de Almoxarifado do MPTO

A partir de 2014, houve significativo aumento de consumo, registrando o pico em 2017, com o maior gasto anual. No entanto, a partir daí, houve uma queda brusca, voltando a ter um aumento pequeno em 2021 e 2022.

Para compreender esses dados, é preciso levar em consideração que a implantação do sistema e-Ext aconteceu no decorrer do ano de 2016 e, a partir de 2017, os procedimentos que foram autuados fisicamente permaneceram físicos, enquanto os novos passaram a ser instaurados diretamente no sistema. Como já apresentado, o modo de leitura era pouco prático ao usuário, fato que pode ter contribuído para a impressão de documentos.

Em 2018, o consumo de papel começou a ter uma queda, período em que foram realizadas as melhorias, inclusive no modo de leitura do procedimento eletrônico. Durante o período pandêmico (2020/2021), foram registrados os menores índices de consumo de papel. No ano de 2022, com o retorno normalizado ao trabalho durante todo o ano, observou-se um pequeno aumento no consumo, porém, permanecendo ainda com uma redução de 50% em relação ao consumo dos anos entre 2015 e 2017, espera-se uma estabilização no consumo de papel, no entanto, essa perspectiva só poderá ser confirmada com a análise de consumo dos próximos anos.

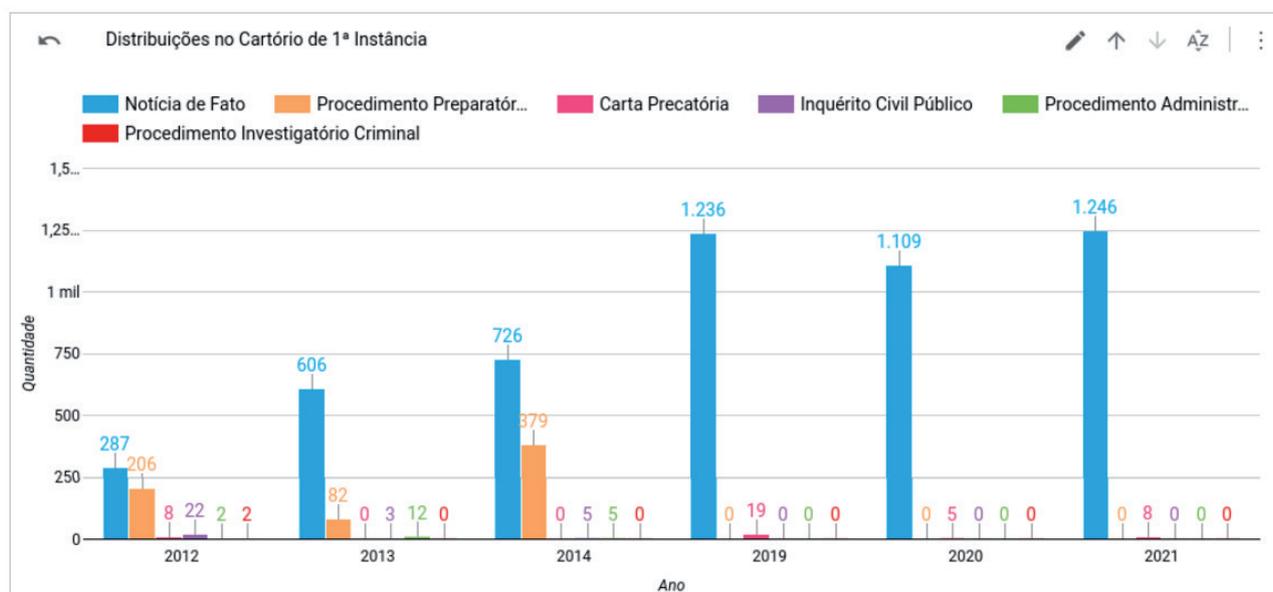
A implantação do procedimento eletrônico também permitiu à instituição que adotasse, a partir de 2021, o projeto de Secretarias Regionalizadas. O projeto consiste na criação de um espaço virtual para que sejam agrupados técnicos ministeriais e oficiais de diligências de diferentes sedes para prestar apoio às atividades extrajudiciais das Promotorias participantes, como cumprimento de despachos e expedição e entrega de documentos.

O funcionamento da Secretaria de modo descentralizado só foi possível diante da virtualização dos procedimentos, que permitiu o acesso simultâneo aos autos, conferindo maior celeridade na sua tramitação e sensível otimização dos recursos humanos.

Ainda com o escopo de identificar os impactos do sistema e-Ext, é preciso verificar quais foram as mudanças geradas para os integrantes que conduzem o procedimento, ou seja, membros e servidores dos órgãos de execução com atribuição extrajudicial.

Para esta avaliação, foram analisados os dados dos *Relatórios de Gestão* do Cartório de Registro, Distribuição e Diligência de 1ª Instância nos anos de 2012, 2013 e 2014 e depois em 2019, 2020 e 2021, para verificar o quantitativo de procedimentos autuados no departamento:

Gráfico 2 – Distribuição do Cartório de 1ª Instância



Fonte: Elaboração da autora. Dados: Cartório de 1ª Instância do MPTO

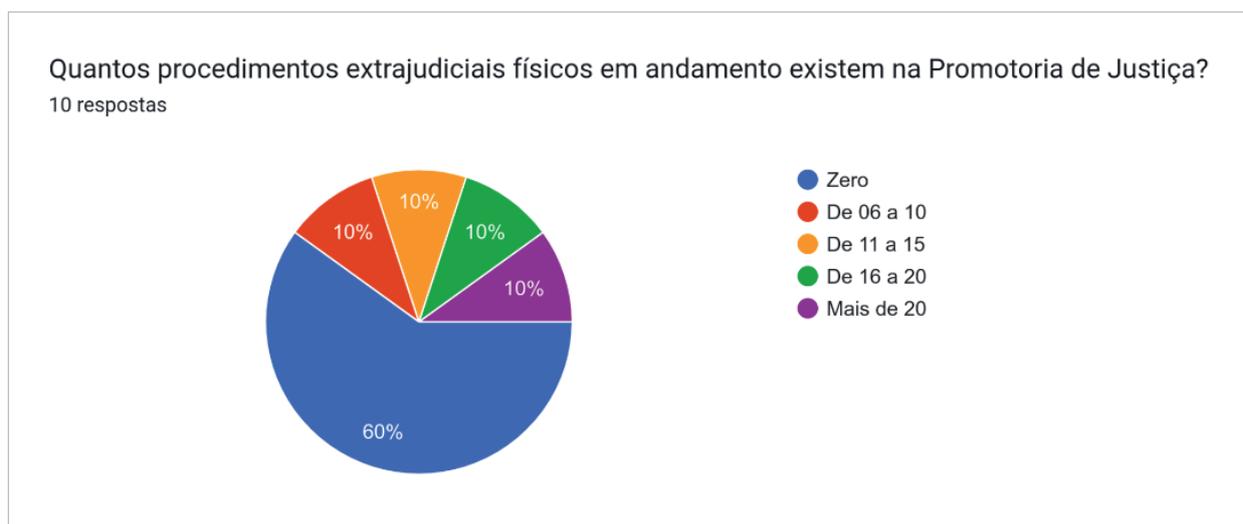
Observa-se que a quantidade de autuações, embora tenha aumentado significativamente, foi reduzida para apenas duas classes taxonômicas, quais sejam, notícia de fato e carta precatória, indicando que não há mais a necessidade de que, nas reautuações ou conversões, os procedimentos retornem ao cartório, eliminando o retrabalho.

A adoção do e-Ext automatizou tarefas, como confecção de capas, numeração de páginas e até mesmo a criação do número do procedimento, fazendo com que o procedimento não precise mais sair da Promotoria para ser autuado. Restou ao Cartório atuar, como notícia de fato ou carta precatória, os documentos enviados pelo portal eletrônico do MPTO ou protocolados na instituição e que precisem de distribuição. Todas as autuações subsequentes e conversões em outros procedimentos são realizadas na Promotoria, de forma automática, ao assinar a portaria de instauração.

Por fim, para identificar os impactos do sistema e-Ext, foi aplicado um questionário aos integrantes de 10 Promotorias de Justiça da Capital com atuação extrajudicial, obtendo a resposta de 17 dos integrantes, divididos entre membros e servidores.

As áreas consultadas foram consumidor, infância e juventude, meio ambiente, patrimônio público, saúde e urbanismo e habitação. Dos órgãos de execução analisados, 60% não têm mais procedimentos físicos em andamento, conforme demonstra o gráfico abaixo:

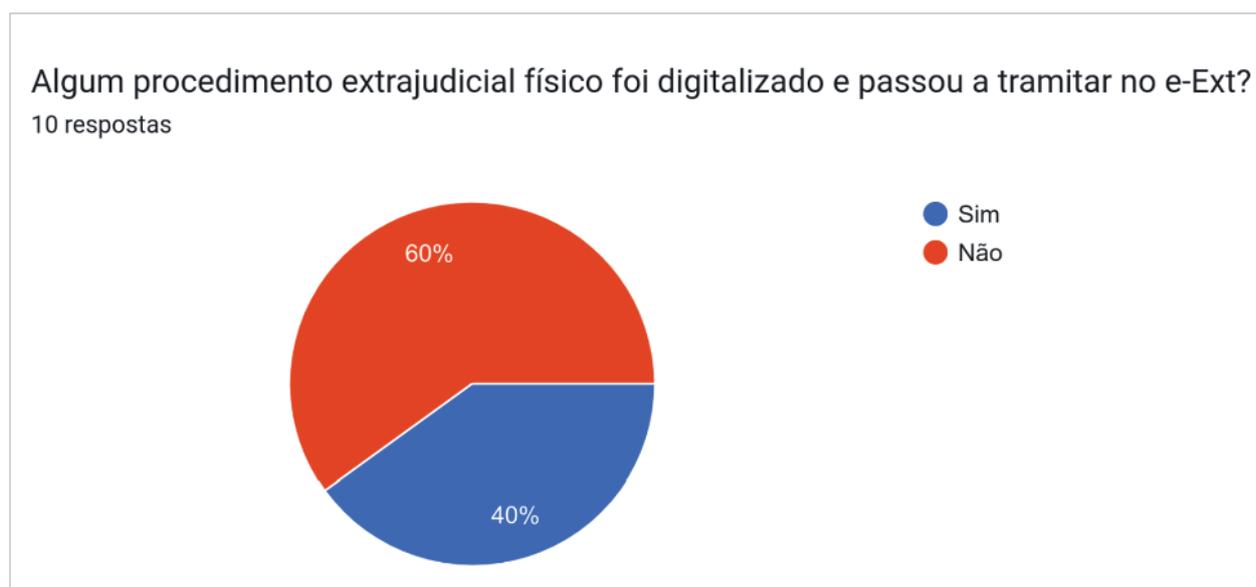
Gráfico 3 – Procedimentos físicos em andamento nas Promotorias de Justiça



Fonte: Elaboração da autora. Dados: Questionário aplicado (2023)

Ainda da análise dos dados referentes as 10 Promotorias de Justiça, 60% não inseriram procedimentos digitalizados, remanescentes dos físicos, no e-Ext.

Gráfico 4 – Procedimentos físicos digitalizados



Fonte: Elaboração da autora. Dados: Questionário aplicado (2023)

Analisados os impactos relativos aos números de procedimentos nos órgãos de execução, o último estudo a ser realizado é sob a ótica do integrante da instituição, usuário do sistema, que diretamente sofreu os impactos da implantação do procedimento eletrônico extrajudicial e-Ext. Inicialmente, foi questionado se a implantação facilitou a gestão dos procedimentos na Promotoria de Justiça e 17 integrantes responderam, sendo que 94,1% afirmaram que sim.

Foi solicitado ainda que indicassem quais os pontos que melhoraram a gestão dos procedimentos e quais os pontos que pioraram a gestão dos procedimentos com a implantação do e-Ext. As respostas podem ser sintetizadas nos quadros abaixo:

Quadro 1. Quais os pontos que melhoraram a gestão dos procedimentos

Quais os pontos que melhoraram a gestão dos procedimentos com a implantação do sistema e-Ext?	
Resposta do integrante 1	Agilidade, transparência e facilidade na tramitação.
Resposta do integrante 2	Melhorou o fluxo de atividades por meio da "pré-análise", facilitou o acompanhamento dos prazos de duração dos procedimentos extrajudiciais, agilizou o envio de diligências para serem cumpridas em outra cidade, evitando o trabalho de elaborar uma "Carta Precatória Ministerial" e melhorou a gestão como um todo do órgão de execução.
Resposta do integrante 3	Melhorou tudo, pois conseguimos visualizar no painel todos os procedimentos, fazer a busca de forma mais ágil e dar andamento de forma eficaz.
Resposta do integrante 4	A digitalização em si foi favorável, permitindo a gestão mais rápida dos prazos, melhorando a comunicação entre os membros da equipe, permitindo maior velocidade nas comunicações externas e otimizando de maneira geral a movimentação dos procedimentos.
Resposta do integrante 5	Agilidade no andamento dos procedimentos.
Resposta do integrante 6	Agilizou o andamento dos procedimentos.
Resposta do integrante 7	Realização dos trâmites de diligências e de remessas para outros setores mais rápidos, facilitação nas buscas ou pesquisas por assunto e/ou investigados, a forma de despachar com o Promotor melhorou, porque não precisa mandar a peça por <i>e-mail</i> ou colocar em pasta específica ou <i>drive</i> , já está tudo na pré-análise, a possibilidade de lembretes também ajuda muito.
Resposta do integrante 8	Agilizou a tramitação, as diligências, bem como a localização, manuseio e consulta aos autos.
Resposta do integrante 9	A instauração, instrução e visualização de todos os procedimentos da promotoria de forma rápida e o acompanhamento dos autos pela Promotoria.
Resposta do integrante 10	Economia, agilidade etc.
Resposta do integrante 11	Somente a gestão do controle de prazos.
Resposta do integrante 12	Organização dos procedimentos, maior agilidade no andamento processual, facilitação do acompanhamento pela parte interessada e impacto positivo na economia processual, tendo em vista a reunião de processo com a mesma causa de pedir.
Resposta do integrante 13	O sistema e-Ext facilitou muito o desenvolvimento das atividades nas Promotorias de Justiça, principalmente as atividades administrativas, como: a) encaminhamento de ofícios ao cartório de distribuição, para serem entregues pelos oficiais diligências em vários órgãos públicos e empresas; b) comunicação ao CSMP de instauração de procedimentos (ICP, PP e PA), bem como de arquivamentos (PA); c) encaminhamento de arquivamento de procedimento ao CSMP para homologação; d) publicação de instauração de procedimentos e de editais no Diário Oficial do MPE/TO; e) desnecessidade de numeração de páginas dos procedimentos; f) possibilidade de oficiar outros departamentos do Ministério Público por meio do e-Doc; etc.

Resposta do integrante 14	Agilidade na localização dos procedimentos, ordem cronológica das entradas dos procedimentos, exposição dos prazos na janela principal com destaques em cores diferentes, acesso aos processos assinados e movimentados, facilidade para conferir impulsos e eventos.
Resposta do integrante 15	Rapidez e economia de papel.
Resposta do integrante 16	Controle de prazos, elaboração de peças, agilidade no cumprimento das diligências e segurança.
Resposta do integrante 17	Nenhum.

Fonte: elaborado pela autora

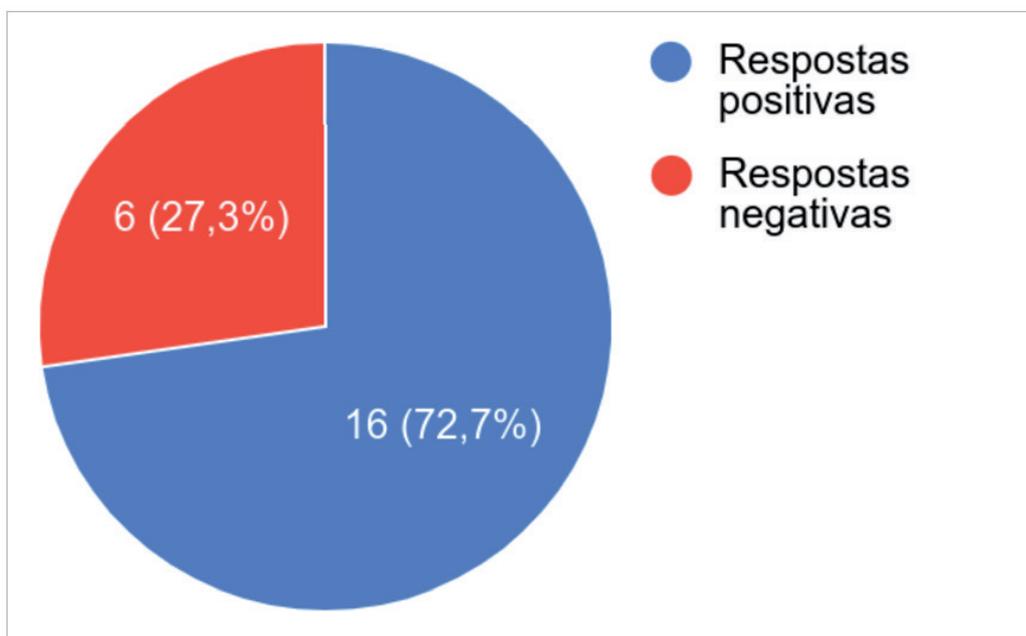
Quadro 2. Quais os pontos que pioraram a gestão dos procedimentos com a implantação do e-Ext

Quais os pontos que pioraram a gestão dos procedimentos com a implantação do sistema e-Ext?	
Resposta do integrante 1	Nenhum, ótimo sistema que tem sido aperfeiçoado com o tempo.
Resposta do integrante 2	Nenhum ponto piorou
Resposta do integrante 3	Não tem piora, só melhora, pois o sistema online elimina o papel.
Resposta do integrante 4	Eu sinto falta de uma ferramenta que permita as anotações dentro do procedimento, marcação de partes importantes dos documentos anexados e vinculação das peças em elaboração com os documentos inseridos nos procedimentos, o que, nos procedimentos físicos, era feito através de grifos, anotações em abas e marcações nos documentos.
Resposta do integrante 5	Só ajudou.
Resposta do integrante 6	Não há queixa sobre piora.
Resposta do integrante 7	Nenhum ponto piorou.
Resposta do integrante 8	Acho que a implantação do sistema e-Ext não trouxe nenhuma piora à gestão dos procedimentos.
Resposta do integrante 9	Não vislumbro nenhum ponto negativo.
Resposta do integrante 10	Não tem.
Resposta do integrante 11	Procedimentos muito extensos e muitos eventos para abrir um a um para analisar.
Resposta do integrante 12	Como fragilidade, apresento a seguinte sugestão: no espelho da notícia de fato, deveriam constar os contatos da parte interessada, com fim de agilizar a comunicação, evitando abrir a aba do cadastro para localizar os referidos dados como endereço e telefone.
Resposta do integrante 13	Não houve pioras na gestão. Somente melhorias.
Resposta do integrante 14	Minha entrada no gabinete iniciou quando o e-Ext já havia sido implantado.
Resposta do integrante 15	Não houve piora.
Resposta do integrante 16	Arquivos com imagens e dados difíceis de carregar, como anexos.
Resposta do integrante 17	Todos

Fonte: elaborado pela autora

As respostas foram agrupadas e organizadas no gráfico abaixo para que fosse possível identificar as percepções positivas e negativas:

Gráfico 5 – Respostas sobre a gestão dos procedimentos no e-Ext



Fonte: Elaboração da autora. Dados: Questionário aplicado (2023)

Observando o gráfico, das 17 pessoas, 6 apresentaram pontos negativos ocasionados com a adoção do sistema eletrônico para os procedimentos extrajudiciais, e apenas 1 pessoa não apontou nenhum ponto positivo com a implantação do e-Ext.

Analisando ainda as respostas subjetivas, percebe-se que a agilidade foi um dos pontos que mais se repetiu nas respostas positivas no sistema, e, entre as respostas negativas, há uma crítica construtiva por parte dos integrantes visando o aprimoramento do sistema e-Ext.

Considerações finais

Embora o sistema não esteja acabado, e tenha sido possível identificar pontos passíveis de alteração, seja com a adoção de melhores fluxos para a automatização de atividades repetitivas, com o desenvolvimento de mais ferramentas para converter dados em informação e auxiliar na gestão desta, ou, ainda, de controle sobre o tempo de andamento do procedimento, são inegáveis os ganhos obtidos com a implantação do e-Ext.

Conforme apresentado no decorrer do trabalho, a adoção e implantação de um sistema extrajudicial eletrônico para a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins foi relevante para que a instituição pudesse absorver o volume de procedimentos

que aumentou, bem como para que pudesse transpor as barreiras de isolamento social interpostas pela covid-19.

Permitiu, ainda, que a instituição pudesse adotar novas formas de trabalho, que flexibilizam o local de trabalho sem perder a qualidade e a produtividade. Essa flexibilização se deu tanto com a implantação de duas Secretarias Regionalizadas que operam de forma descentralizada, com servidores em sedes com municípios distintos, quanto com a adoção do teletrabalho para casos previstos em normativa própria, em que o serviço executado possa ser realizado a distância, como é o caso dos servidores que atuam nos sistemas de procedimento eletrônico, otimizando os recursos materiais e humanos.

A gestão da informação precisa ser melhor desenvolvida por meio da criação de painéis de *business intelligence* (BI) para facilitar a extração dos dados do sistema, convertendo-os em informações que possam auxiliar o planejamento e tomada de decisão sobre as atividades a serem desenvolvidas, não apenas no âmbito da Promotoria de Justiça, mas também da instituição como um todo.

Os impactos apresentados na resposta do questionário e os dados coletados refletem que a informatização do procedimento extrajudicial tornou o acompanhamento dos prazos mais eficaz, bem como automatizou alguns fluxos, permitindo maior celeridade do procedimento e a sua disponibilização para a sociedade, que pode acompanhar desde o início até o encerramento da sua demanda junto ao MPTO, ampliando sobremaneira a transparência e *accountability* institucional.

Desta forma, mostra-se irreversível a virtualização dos procedimentos extrajudiciais, sendo a tecnologia, aliada às estratégias de gestão, o meio mais eficaz e eficiente de se instrumentalizar a atuação ministerial.

Referências

ALMEIDA, Eliezer. **A Implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na UTFPR**: uma visão a partir do princípio da eficiência na Administração Pública. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. 110f. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/4726>. Acesso em: 5 abr. 2023.

BRANDÃO, Nuno Goulart; COELHO, Nelson. **A justiça portuguesa e a sociedade da informação**: os sistemas de informação do Ministério Público. *In: International Business and Economics Review*, n.6, 2015. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/bitstream/10437/7994/1/IBER6.4.2015.BRANDAO.COELHO.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf . Acesso em: 2 mai. 2023. Brasília: CNMP,

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007**. Brasília: CNMP, 2007. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resoluo-0232.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 63, de 1º de dezembro de 2010**. Brasília: CNMP, 2010. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0632.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017**. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 7.374, de 24 de julho de 1985**. Brasília: Presidência da República, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.800, de 26 de maio de 1999**. Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19800.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BRASIL. **Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 mai. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. **A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa.** *In:* Sequência Estudos Jurídicos e Políticos. Santa Catarina, v. 43, n. 90, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em: 11 abr. 2023.

COSTA, Rosalina Moitta Pinto da. **A cooperação judiciária como técnica de gestão processual para a modificação de competência visando evitar decisões conflitantes.** *In:* Research, Society and Development, Vargem Grande Paulista/SP, v. 10, n. 4, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/14197>. Acesso em: 16 abr. 2023.

HINO, Marcia Cassitas; CUNHA, Maria Alexandra. **Adoção de tecnologias na perspectiva de profissionais de direito.** *In:* Revista Direito FGV, São Paulo, v. 16 n. 1, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/81693>. Acesso em: 15 abr. 2023.

LIRA, Bruna de Sousa; ALMEIDA JUNIOR, Jorge Henrique de. **Cartório do Futuro: um Paradigma para os Cartórios Judiciais de 1º Grau.** *In:* Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia, Porto Velho, v. 4, n. 1, p. 86–101, 2020. Disponível em: <https://revista.mpro.mp.br/revistajuridica/article/view/32>. Acesso em: 13 abr. 2023.

MARTINS, Dairton. **A Importância da Gestão Eletrônica de Documentos Processuais no Setor Público.** *In:* Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza, ano MMXV, n. 000071, 17/08/2015. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/importancia-da-gestao-eletronica-de-documentos-processuais-no-setor-publico>. Acesso em: 9 abr. 2023.

TOCANTINS. Colégio de Procuradores. **Resolução n. 001, de 28 de fevereiro de 2013.** Palmas: MPTO, 2013. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023.

TOCANTINS. Conselho Superior do Ministério Público. **Resolução n. 005, de 20 de novembro de 2018.** Palmas: MPTO, 2018. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023.

TOCANTINS. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato n. 030, de 15 de abril de 2016.** Palmas: MPTO, 2016. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023.

TOCANTINS. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato n. 053, de 2 de setembro de 2021.** Palmas: MPTO, 2021. Disponível em: <https://mpto.mp.br/portal/>. Acesso em: 2 mai. 2023.

VARVASK, Gregório; DIAS, Paulo; NERES, Wudson; CARO, Miguel. **Gerenciamento de Processos**. *In*: Apostila do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Disponível em: <https://labngs.paginas.ufsc.br/files/2018/07/Apostila-Gerenciamento-de-Processos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

Segurança Institucional: necessidade de mudança da cultura organizacional entre os integrantes do Ministério Público do Estado do Tocantins

Institutional Security: need to change the organizational culture among members of the Public Ministry of the State of Tocantins

Seguridad Institucional: necesidad de cambiar la cultura organizacional entre los miembros del Ministerio Publico del Estado de Tocantins

Paula Cristina de Moura Silva¹

Rodrigo Alves Barcellos²

RESUMO

Propõe-se a abordar a necessidade de mudança da cultura organizacional entre os integrantes do Ministério Público do Estado do Tocantins – MPTO, por meio da adoção e assimilação de novas práticas de forma harmônica e inter-relacionada voltadas à construção de ambiente institucional favorável para o desempenho livre e pleno das suas atividades, e conseqüentemente, gerar produtos satisfatórios à sociedade, no cumprimento do mister constitucional. Optou-se pelo estudo exploratório, de abordagem qualitativa, delineado por pesquisas bibliográficas e documentais, tomando por base livros, artigos científicos, atos normativos internos e sítios eletrônicos. Concluiu-se que a maturidade de cultura de segurança entre os integrantes agrega valor público no cumprimento da missão estratégica do MPTO de defender, com qualidade e eficiência, os direitos fundamentais, a democracia, a ordem pública e os interesses da sociedade.

Palavras-chave: *Cultura de segurança; Segurança institucional; Objetivos estratégicos.*

1 ORCID nº 0009-0003-6406-832X, Analista Ministerial Especializada – Ciências Jurídicas no MPTO, paulasilva@mpto.mp.br. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Tocantins (2004). Especialização em Direito público Material pela Universidade Gama Filho(2009), em Direito Processual: Grandes Transformações pela Universidade da Amazônia(2007). em Gestão e Governança no Ministério Público (2023), pela Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins, cursando do Curso de Psicologia do Centro Universitário Católica do Tocantins.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora com especialização em Direito Público e Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Diplomado em Inteligência Estratégica na ESD – Ministério da Defesa. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins e em Resolução de Conflitos e Mediação na Espanha. Promotor de Justiça, coordena o Núcleo de Segurança Institucional e é Diretor de Inteligência do Ministério Público do Estado do Tocantins..

ABSTRACT

It is proposed to address the need to change the organizational culture among members of the Public Ministry of the State of Tocantins - MPTO, through the adoption and assimilation of new practices in a harmonious and interrelated way, aimed at building a favorable institutional environment for the free and full performance of its activities, and consequently generate satisfactory products for society, in fulfillment of the constitutional mission. We opted for an exploratory study, dissertations, scientific articles, internal normative acts and electronic sites. It was concluded that the maturity of the safety culture the members adds public value in fulfilling the MPTO's strategic mission of defending, with quality and efficiency, fundamental rights, democracy public order and the interests of society.

Keywords: *Security cultura; Institutional security; Strategic objectives.*

RESUMEN

Se propone atender la necesidad de cambio de cultura organizacional entre los integrantes del Ministerio Público del Estado de Tocantins - MPTO, a través de la adopción y asimilación de nuevas prácticas de forma armoniosa e interrelacionada, con el objetivo de construir un ambiente institucional propicio para el libre e íntegro desempeño de sus actividades, y en consecuencia generar productos satisfactorios para la sociedad, en cumplimiento del señor constitucional. Optamos por un estudio exploratorio, con enfoque cualitativo, delimitado por investigaciones bibliográficas y documentales, a partir de libros, tesis, disertaciones, artículos científicos, actos normativos internos y sitios electrónicos. Se concluyó que la madurez de la cultura de seguridad entre los integrantes agrega valor público en el cumplimiento de la misión estratégica del MPTO de defender, con calidad y eficiencia, los derechos fundamentales, la democracia, el orden público y los intereses de la sociedad.

Palabras clave: *Cultura seguridad; Seguridad institucional; Objetivos estratégicos.*

Introdução

O legislador constituinte conferiu ao Ministério Público *status* de instituição de Estado, com autonomia e instrumentos necessários para incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, consoante preconiza o artigo 127 da Constituição Federal.

O regular exercício das atribuições ministeriais, recorrentemente, colide com os interesses de organizações criminosas, grupos econômicos e políticos. Esse cenário culminou, inclusive, com o reconhecimento pelo Conselho Nacional do Ministério Público da atividade dos integrantes do Ministério Público como de risco inerente consoante assentado no julgamento do Processo de Controle Administrativo nº 1.00209/2015-49³.

A partir de diversos atentados contra integrantes da instituição, passou-se à discussão, no Ministério Público brasileiro, da relevância de segurança institucional para o exercício livre e independente de suas funções ministeriais, resultando, em seguida, na aprovação

³ Excerto do PCA nº 1.00209/2015-49: “No que concerne ao reconhecimento do risco inerente das atribuições ministeriais, em todos os ramos de atuação, posicionamo-nos no sentido de que o exercício das funções do Ministério Público constitui atividade de risco inerente, razão pela qual votamos pela procedência do procedimento quanto a esta parte”.

da Política Nacional de Segurança Institucional, materializada pela Resolução CNMP nº 156/2016, inaugurando um marco regulatório nessa temática, voltado a implementar a doutrina da proteção integral e salvaguarda⁴ de seus ativos, de forma integrada e padronizada em âmbito nacional.

É imperioso salientar que o fomento à cultura de segurança institucional exerce papel imprescindível na gestão e governança do Ministério Público, por meio de orientações e capacitações voltadas a gerar uma consciência situacional holística, ou seja, em que todos os integrantes e colaboradores adotem comportamentos seguros e, por consequência, contribuam para eliminar ou minimizar as vulnerabilidades identificadas.

Neste trabalho propõe-se abordar qual a influência do elemento cultural e comportamental dos integrantes do Ministério Público do Estado do Tocantins para efetividade da gestão de segurança institucional, optando-se pela pesquisa de cunho qualitativo, com método exploratório e delineamento documental, de cunho bibliográfico no âmbito da segurança institucional do Ministério Público e da cultura organizacional.

No primeiro capítulo, serão analisados os conceitos relativos à segurança institucional, breve contexto histórico e sua íntima relação com a autonomia funcional de seus integrantes. Já no segundo tópico, abordar-se-á a cultura de segurança como pilar fundamental da segurança institucional.

Na última parte, serão apresentadas a gestão estratégica de segurança institucional com base no planejamento estratégico do Ministério Público do Estado do Tocantins, as contribuições da segurança na geração de valor público na instituição, indicando-se o relacionamento e os reflexos dos resultados com os objetivos estratégicos institucionais.

Partindo dessa perspectiva, faz-se imperioso aprofundar a análise sobre os impactos na gestão de segurança institucional do elemento cultural e comportamental dos integrantes do Ministério Público quanto à adoção e assimilação de novas práticas de segurança.

1. Segurança Institucional

Na atual conjuntura, a dimensão axiológica da segurança institucional não se restringe à vigilância patrimonial, avançando para a proteção global da organização e seus integrantes, voltada à salvaguarda e proteção dos recursos humanos, das áreas e instalações, do material e da informação, sobretudo, em tempos hodiernos, em que o conhecimento do que é produzido e tratado no âmbito do Ministério Público passou a ser um ativo de especial importância nesta modernidade líquida⁵.

A Resolução nº 156/2016/CNMP trouxe o conceito de segurança institucional, em seu artigo 3º, *in verbis*:

4 Aqui entendida como aquelas ações para antever situações que tem potencial de causar consequências negativas. Enquanto que proteção é uma ação ativa, como por exemplo, adicionar posto de vigilância nas instalações.

5 Para usar expressão cunhada por Zygmunt Bauman, em que as instituições, as ideias e as relações estabelecidas se transformam de maneira muito rápida e imprevisível.

Art. 3º A segurança institucional compreende o conjunto de medidas voltadas a prevenir, detectar, obstruir e neutralizar ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda da Instituição e de seus integrantes, inclusive à imagem e reputação.

Depreende-se, segundo o conceito, que a segurança institucional é materializada em políticas externa e interna, normas, protocolos, procedimentos e manuais, os quais estabelecem as medidas e ações de segurança inerentes a cada instituição, abarcando, também, a salvaguarda da imagem e reputação da instituição frente à exposição midiática negativa.

Camel Farah (2021) pondera que a segurança institucional é a responsabilidade de realizar a salvaguarda e a proteção da instituição e de seus integrantes em um ambiente de incerteza e constante transformação. Logo, encarrega-se da prevenção de ocorrência de crises, gerenciamento de incidentes de segurança e de zelar pela salvaguarda da imagem e reputação da instituição.

Acentua-se que a segurança institucional ampliou o conceito tradicional, expandindo-se para o enfoque sistêmico, o qual se divide em dois segmentos: segurança orgânica, aquela relacionada às ações preventivas para eliminar ou minimizar as deficiências nas áreas de pessoas, informações, material e instalações físicas; e a segurança ativa que constitui em ações proativas voltadas à identificação e neutralização das ameaças, por meio da adoção de medidas de contrassabotagem e contraespionagem em face do crime organizado e da desinformação.

É importante salientar que, no âmbito do Ministério Público brasileiro, o histórico de atentados contra seus Promotores e Procuradores de justiça⁶, em decorrência da atuação firme e combativa, atenta contra a ordem jurídica e o Estado Democrático de Direito. Destaca-se, por exemplo, o assassinato do Promotor de Justiça Francisco José Lins do Rêgo Santos do Ministério Público de Minas Gerais, o qual incitou a discussão e estudos sobre a necessidade de instituir um sistema nacional e uma política uniforme de segurança institucional, imbuída de assegurar o exercício pleno e livre das atividades constitucionais desenvolvidas pelos seus integrantes, assim como na criação do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas (GNCOC)⁷.

Superando uma atuação intuitiva e amadorística relativa à segurança institucional, a Resolução CNMP nº 156/2016 estabelece, ainda, as diretrizes e os princípios específicos, padronizando as ações, por meio de planos, protocolos e gerenciamento de riscos, com vistas a aumentar a previsibilidade dos resultados e minimizar as possibilidades de crises e incidentes, além da criação da cultura de segurança, formando um sistema nacional nesta

⁶ Nas últimas décadas, registrou-se diversos atentados contra membros do Ministério Público, em decorrência do desempenho de suas responsabilidades funcionais: 1) Em 1982, o Procurador da República Pedro Jorge de Melo e Silva, em Olinda/PE, foi assassinado e, na época, conduzia investigação de desvio de dinheiro público, o denominado “escândalo da mandioca”; 2) o homicídio do Promotor de Justiça Valdir Freitas Dantas, em 1998, em Cedro de São João/SE, por motivos relacionados ao exercício ministerial, no combate à improbidade na Administração Municipal; 3) Em 2005, assassinato do Promotor de Justiça Rossini Alves Couto, em Cupira/PE, por um Policial Militar excluído em virtude de crime de tortura por denúncia; 4) o Promotor de Justiça Fabrício Ramos Couto, em 2006, no município de Marapanim/PA, foi morto a tiros, em pleno exercício de suas funções e em seu próprio gabinete no Fórum local, por um advogado processado por tentativa de homicídio. E, por último, atentado perpetrado contra a vida do Procurador-Geral de Justiça adjunto do Estado do Rio Grande do Norte, em 2013, praticado por servidor que invadiu uma reunião e efetuou vários disparos de arma de fogo.

⁷ Atualmente denominado nas unidades estaduais e do MPF de Grupo Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO.

temática, sob a gestão e coordenação estratégica da Comissão de Preservação da Autonomia do Ministério Público⁸.

Em consonância com o cenário nacional, o Ministério Público do Estado do Tocantins instituiu o Plano de Segurança Institucional por intermédio da Resolução nº 011/2014/CPJ, de 11 de dezembro de 2014, abarcando a previsão de ações e medidas de controle em segurança da informação, recursos humanos, materiais e de áreas e instalações, acolhendo a Recomendação n.º 13, de 16 de junho de 2009, do Conselho Nacional do Ministério Público. Importante registrar que o referido plano exerce forte papel indutor das ações afetas à segurança, desde sua aprovação, cuja finalidade é “estabelecer princípios e diretrizes de prevenção e obstrução de ações adversas de qualquer natureza, definindo ações de segurança a serem implementadas no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins”.

Em seguida, dado seu caráter perene, criou-se, no Ministério Público do Estado do Tocantins, um setor específico para cuidar da gestão da segurança institucional. A Resolução nº 004/2015/CPJ incumbiu ao Núcleo de Inteligência e Segurança Institucional planejar e coordenar ações de segurança institucional e desenvolver atividades relativas à proteção do conhecimento, zelando pela segurança dos membros, servidores e visitantes, informações, comunicações, telemática, patrimônio, instalações e acesso aos prédios do Ministério Público em todo o estado.

Noutro aspecto, uma vertente da segurança da informação de que as instituições não se podem olvidar no mundo pós-pandemia, especialmente com a extensão do trabalho a distância, é a segurança cibernética⁹, haja vista que a ampliação do uso da tecnologia tem gerado forte crescimento também nas atividades ilícitas e criminosas. O Fórum Econômico Mundial em 2023, ao elencar os principais riscos globais para a próxima década, indica a relevância dos *cybercrimes*, influenciando, sobremaneira, na gestão de segurança das instituições públicas e corporações, haja vista que o fator comportamental, isto é, adoção ou não das práticas de segurança, atenua ou agrava as consequências de delitos dessa natureza.

Ao contextualizarmos com as relevantes atribuições do Ministério Público, a segurança cibernética deve ser pauta prioritária da alta gestão das instituições, sobretudo ao analisarmos episódios recentes de ataques e vazamentos de dados de autoridades públicas, os quais provocaram impactos negativos na imagem das respectivas instituições, comprometendo a segurança da integridade, disponibilidade e confidencialidade das informações custodiadas¹⁰.

Constata-se, assim, que a segurança da informação experimenta novas condicionantes de ameaças e compromissos legais, especialmente após o advento da Lei Geral de Proteção

⁸ Por meio da Secretaria-Executiva de Segurança Institucional, órgão com atribuição de tratar de questões afetas à área.

⁹ Aqui entendida como aquelas ações para antever situações que têm potencial de causar consequências negativas.

¹⁰ Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça, conforme amplamente noticiado, sofreu um ataque cibernético, por meio de sequestro de dados de processos e endereços de e-mails. Outro exemplo emblemático é o vazamento de dados de 2,4 milhões de pessoas do site do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <https://lpericias.com.br/os-4-maiores-ataques-ciberneticos-a-instituicoes-publicas-brasileiras-em-2020/>. Acesso em 16.05.2023

de Dados Pessoais, que impõe atitudes e comportamentos dos integrantes das instituições voltados para o cumprimento de ações de segurança.

Nesse sentido, torna-se cada vez mais relevante implantar mecanismos de proteção de dados pessoais e corporativos sensíveis, sobretudo aqueles voltados para o desenvolvimento de atitudes para custodiar a informação que se encontra com as pessoas, incluindo os processos de admissão e exoneração daquelas em exercício de cargo ou função sensível.

2. Cultura de segurança Institucional e a Resolução CNMP nº 156/2016

O conceito antropológico de cultura¹¹ é o “conjunto de conhecimentos, costumes, crenças, padrões de comportamento, adquiridos e transmitidos socialmente, que caracterizam um grupo social”. Vê-se que essa definição é profunda e complexa, a qual se subdivide em várias categorias, haja vista que abrange praticamente tudo o que um grupo experimentou durante sua evolução, tratando-se, na essência, de um processo de aprendizagem acumulada e compartilhada entre seus membros, como afirma Schein (2022).

Aplicando este conceito para segurança institucional, conforme afirma Schneider (1990, p. 384), a cultura de segurança consiste nas “percepções dos eventos, práticas e procedimentos, bem como do tipo de comportamento que são recompensados, apoiados e esperados em um ambiente organizacional específico”. Logo, ela molda o ambiente de trabalho, constituindo-se em uma norma social construída com base na cultura organizacional da própria instituição, aqui compreendida com seu propósito ou missão.

A conscientização dos integrantes do Ministério Público do Estado do Tocantins quanto à relevância da segurança institucional para o ambiente organizacional é determinante para a adoção de novas práticas, novo padrão de comportamento e adesão das recomendações técnicas, focando, assim, não somente no cumprimento do dever normativo, mas também na compreensão do sentido das ações de segurança no seu contexto de trabalho.

Desse modo, a existência de normas e instrumentos de segurança emanados da alta gestão, por si só, são insuficientes para alcançar níveis de segurança adequados e propiciar o exercício livre e independente das funções institucionais, haja vista que o fator comportamental é essencial neste caso¹². Segundo a Verizon (2022), 82% dos problemas envolvendo segurança estão no comportamento das pessoas.

11 Segundo o dicionário *On-line* Michaelis (2023).

12 É considerado ato inseguro quando o agente se expõe aos riscos, correspondendo ao desrespeito das normas ou procedimentos. Por exemplo: trocar senha periodicamente; não comentar assuntos sensíveis do trabalho em locais públicos ou ambiente privado ou familiar; uso do crachá etc.

Assim, o fomento da cultura de segurança se mostra imprescindível, por intermédio do desenvolvimento de atividades visando sua difusão e incentivo, nos termos do artigo 22 da Resolução CNMP nº 156/2016, cujo teor:

Art. 22. VI – desenvolver e difundir uma mentalidade de segurança institucional, fazendo com que todos os integrantes da Instituição compreendam as necessidades das medidas adotadas e incorporem o conceito de que cada um é responsável pela manutenção de nível de segurança adequado.

Deflui do referido inciso que a cultura de segurança não se restringe à adoção de medidas isoladas, mas de uma mudança de paradigma, fomentando um processo de aprendizagem por meio da difusão de conhecimentos, habilidades e atitudes entre os integrantes do Ministério Público, onde todos os setores estão vinculados e capacitados para tomadas de decisões assertivas na identificação e remediação dos riscos, alcançando, assim, nível de interdependência da cultura de segurança, afastando-se, por outro lado, gradualmente, de uma atuação meramente reativa e pontual.

Baseado no ensinamento de Farah (2021), o desenvolvimento da cultura de segurança institucional sedimenta-se em quatro fases: 1) sensibilização; 2) conscientização; 3) capacitação e 4) treinamento continuado. A sensibilização é a etapa inicial, que consiste em mobilizar os integrantes para despertar e refletir sobre a necessidade de mudanças, isto é, relaciona-se a aspectos psicológicos, sendo a abertura para as próximas etapas. Em seguida, a conscientização que é compreender o papel da instituição, a percepção de risco, a compreensão da amplitude da atividade de segurança, do impacto de um incidente, do desenvolvimento de atitudes favoráveis, do estímulo à participação no esforço de segurança e modificação do modelo mental do integrante da organização. Já a capacitação consiste em preparar as pessoas para o exercício das medidas de segurança, isto é, instruir os integrantes quanto às regras existentes, desenvolver hábitos, habilidades e competências, haja vista que não dá para cobrar “senha forte” se não foi ensinado a fazê-la.

A última, o treinamento continuado, pressuposto básico para manter uma sólida cultura de segurança, requer uma formação contínua, sobretudo para assegurar atualização acerca do panorama de ameaças, sobre as alterações nas normas de segurança; modificação de planejamento, fortalecer hábitos, conhecer novos sistemas, novas tecnologias, aperfeiçoamento e manutenção de padrões.

Observa-se que o engajamento pessoal no desenvolvimento e difusão desta mentalidade de segurança institucional geram valor e confiança para proporcionar um ambiente organizacional favorável e seguro na prestação de um serviço ministerial eficiente. A segurança deve ser compreendida e incorporada como um valor institucional interno, atemporal e imutável, em vez de se limitar a figurar como prioridade que, na essência, são sujeitas a fatores externos, circunstanciais e dinâmicos¹³.

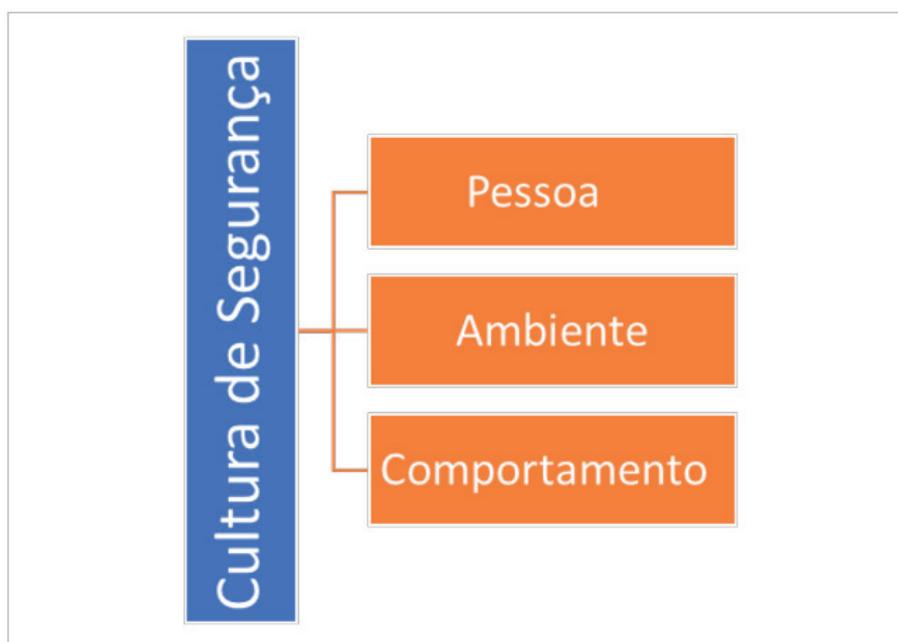
13 O conceito de valor público é técnico-jurídico e está no Decreto Federal nº 9.203/2017, art. 2º, inciso II: “valor público – produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos”.

Desse modo, as novas medidas de segurança desafiam outros comportamentos de seus integrantes para construção de cultura de segurança consolidada, sobretudo, quando essas medidas impactam na restrição da sua liberdade e comodidade (segurança é inversamente proporcional ao conforto), tendo em vista que é responsabilidade de todos os envolvidos pela sua proteção pessoal e da instituição.

A evolução da cultura de segurança institucional demanda mudanças de comportamentos e, por conseguinte, dos hábitos dos seus integrantes, encorajando-os a atuar de forma segura e distanciando-se de um comportamento de risco¹⁴. Nesta perspectiva, a cultura de segurança de uma organização representa as crenças, atitudes, normas e práticas de trabalho corretamente compartilhadas pelos integrantes e pela alta administração. É dizer, quando um integrante age de forma segura, o seu comportamento resulta na mudança ambiental ao ter seus riscos e ameaças mitigados.

Deriva daí que a evolução da maturidade da cultura de segurança institucional abrange aspectos fundamentais da organização, que são as pessoas, o ambiente e o comportamento, os quais inter-relacionam-se por impactar um no outro, consoante se extrai da representação abaixo:

Figura 1. Cultura de Segurança



Fonte: própria autora

Tratando-se de novos processos gerenciais, enfrentar mentalidades reativas a mudanças e a cultura organizacional é um desafio para os responsáveis pela operacionalização das ações de segurança visando o alcance do objetivo, sobretudo para que as ações de segurança se tornem naturais para todos os integrantes e colaboradores do Ministério Público, reivindicando, nesse sentido, a participação intensa (sensibilização) das lideranças da instituição.

¹⁴ Comumente, ouvimos o jargão “a segurança aqui é prioridade”. Ocorre que as prioridades são mutáveis diante de imperiosas necessidades, conjunturas de mercado e cenários econômicos financeiros. Por exemplo, sob determinadas circunstâncias a segurança pode passar para segundo plano, diante da necessidade operacional ou cenário econômico-financeiro.

Ao elencar as habilidades que a liderança deve possuir para conduzir a evolução cultural ou implementar mudanças, Schein (2022; p. 301) pontua, dentre outras, que:

A cultura de aprendizagem deve ter em seu DNA um “gene de aprendizagem”, no sentido em que os membros devem assumir a premissa compartilhada de que a aprendizagem é algo em que vale a pena investir, e que aprender a aprender é, por si, uma habilidade a ser dominada. “Aprender” deve incluir não apenas a aprendizagem sobre mudanças no ambiente externo, mas também a aprendizagem sobre os relacionamentos internos e quão bem a organização está adaptada às mudanças externas.

Deste ponto de vista, infere-se que as pessoas são os fatores mais vulneráveis de uma organização, isto é, desempenham um papel crítico na salvaguarda de seus ativos essenciais, ainda mais aquelas que possuem funções de risco inerente, como são as atribuições dadas ao Ministério Público. Em contrapartida, as pessoas são o seu principal ativo organizacional, visto que são elas que produzem conhecimento e consolidam valores institucionais, demandando-se, assim, das lideranças e da gestão de segurança uma atuação com enfoque sistêmico, com envolvimento de todos os setores e de todas as pessoas.

3. Gestão estratégica da segurança institucional

A Resolução nº 6/2020 do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins, em sua alínea g, inciso III do artigo 4º, ao dispor sobre os conceitos e elementos do planejamento estratégico para o período 2020-2029, elegeu a segurança institucional como Cadeia de Valor da Instituição. Infere-se, nesse sentido, que reconhece que essa temática agrega valor à instituição, sendo, dentre outros, um dos componentes que contribuem para o cumprimento da missão da organização e, por conseguinte, das atribuições constitucionais e legais finalísticas.

O *Mapa Estratégico* a seguir resume a Estratégia Institucional do MPTO, para o período 2020-2029, alinhada às diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público:

Figura 2. Mapa estratégico MPTO



Fonte: Mapa Estratégico do MPTO - 2020 a 2029

Verifica-se que os objetivos descritos nas quatro perspectivas mencionadas: contribuição do MPTO ao Tocantins, Atuação Ministerial (Execução) e Apoio e Gestão (Administração) e Cultura Organizacional, contemplam vários temas críticos para a gestão, impondo a implementação de rotinas de trabalho melhoradas, sobretudo, a cultura organizacional que envolve a valorização das pessoas e das relações de trabalho, visando o cumprimento da Missão Estratégica de “defender, com qualidade e eficiência, os direitos fundamentais, a democracia, a ordem jurídica e os interesses da sociedade”.

Neste aspecto, a segurança institucional deve focar sua atuação para alcançar os objetivos comuns, ou seja, deve prestar apoio operacional assertivo para que a atividade finalística do órgão cumpra sua missão, por meio de mecanismos de controle que visem a assegurar que a tomada de decisão esteja alinhada às necessidades da organização, contribuindo para o alcance das suas metas.

Apresentado o alinhamento conceitual, volta-se a analisar as contribuições que a cultura de segurança institucional traz para o atingimento das metas do Ministério Público do Estado do Tocantins e, em sentido amplo, para a geração de valor público da instituição, impactando, também, nas ações de governança pública, as quais se desmembraram em ações de conformidade, prestação de contas e transparência.

O Ministério Público foi essencialmente recriado pelo legislador constituinte de 1988 para tutelar os interesses mais importantes da sociedade brasileira: vida, saúde, meio ambiente equilibrado, patrimônio, probidade na administração pública etc., impondo-lhe o

protagonismo de estar na linha de frente, deixando de ser um mero fiscal do ordenamento jurídico, para ser um novo ator face aos demais Poderes do Estado.

Levando-se em conta que o exercício regular dessa atividade ministerial, que lida em essência com conflitos de interesses de toda ordem, além de confrontos com a criminalidade organizada e graves problemas sociais na promoção e defesa dos direitos fundamentais, é certo que os integrantes da instituição não podem ficar expostos a riscos ou sofrer ameaças de qualquer forma, com potencial de comprometer o livre desempenho do dever constitucional ou sua autonomia funcional.

Além da criação e estruturação de setor específico de segurança institucional, o fortalecimento da cultura de segurança é um dos caminhos que viabilizará o alcance de metas do objetivo estratégico de *melhorar os resultados da atuação finalística promovendo infraestrutura adequada e assegurar informação, inovação e tecnologia adequadas*, pois promove uma atuação em conformidade com as normas, fortalecendo a governança na busca da melhor prestação dos serviços ministeriais, gerando valor público.

Do ponto de vista da gestão estratégica, as lideranças da instituição devem direcionar a atuação para atingir os objetivos comuns, como forma de cumprir sua missão, tendo em vista que se atribui a elas a capacidade de influenciar positivamente os demais integrantes do Ministério Público para obtenção de atitudes proativas e comportamentos favoráveis, nesse caso, de segurança institucional.

Ademais, envolve também a implementação e a predisposição à adoção de procedimentos de segurança, além do comprometimento para a eficácia e efetividade das atividades ministeriais, haja vista que é a alta gestão quem possui potencial para criar instrumentos normativos¹⁵, implementar e impulsionar as ações educativas, por meio de amplas campanhas de comunicação social e escolas institucionais.

Considerações finais

A “modernidade líquida” exige das organizações públicas maior responsabilidade no gerenciamento da segurança institucional, haja vista que a informação é transmitida de forma rápida e dinâmica e tem potencial de afetar a confiabilidade e relevância pública do Ministério Público brasileiro.

Neste sentir, a construção e o contínuo aprimoramento da cultura de segurança mostram-se primordiais para preservação da imagem e reputação das instituições ministeriais e, ainda, para asseguramento de uma atuação livre e independente de seus integrantes, pois enquanto os instrumentos normativos são a espinha dorsal da segurança institucional, o atingimento de níveis adequados e de ambiente favorável se dá por meio da cultura de segurança.

15 Política de Segurança Institucional, Planos de Segurança Institucional, Plano de Segurança Orgânica, normas técnicas, procedimento operacional padrão e etc.

Este caminho perpassa pelo engajamento de todos, especialmente dos seus líderes, haja vista que a estes incumbe a definição de comportamentos esperados, apoiados e recompensados pela instituição, por meio da adoção e assimilação de novas práticas de segurança, de forma harmônica e inter-relacionada, para um perfeito funcionamento do trabalho e, conseqüentemente, gerar produtos satisfatórios e resultados úteis à sociedade.

Concluiu-se que a maturidade da cultura de segurança entre os integrantes da instituição agrega valor público no cumprimento da missão estratégica do MPTO de defender, com qualidade e eficiência, os direitos fundamentais, a democracia, a ordem pública e os interesses da sociedade, sendo um dos eixos essenciais da governança voltados a criar um ambiente técnico e organizacional seguro com riscos mitigados.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016**. Institui a Política Nacional de Segurança Institucional e Sistema Nacional de Segurança Institucional e dá outras providências. Brasília, CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RESOLUO_156.pdf, Acesso em: 6 març. 2022.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Procedimento de Controle Administrativo nº 1.00209/2015-49**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CNMP_em_A%C3%87%C3%83O_WEB.pdf Acesso em: 2 mai. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Tradução, Plínio Dentzien. Rio Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

DALABRIDA, Sidney Eloy. **Resolução nº 156, de 13 de dezembro de 2016**. O processo de surgimento da normatização sobre Segurança Institucional do Ministério Público brasileiro. Brasília, CNMP, p. 8-21. 2020.

FARAH, Camel A. de G. **Segmentos de Segurança Institucional – Curso de Gestão Estratégica de Segurança Institucional**. Apostila EAD. Logos – Inteligência e Planejamento Estratégico: Florianópolis, 2021.

_____. **Gestão de Segurança institucional**. E-book ISBN 978-85- 915332-1-3. Florianópolis: Camel Andre de Godoy Farah, 2013.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL, 18ª edição, 2023, Genebra. **Relatório de riscos globais. Sumário Executivo** – resultados da pesquisa de percepção dos riscos globais de 2022 – 2023. ISBN 13: 978-2-940631-36-0. Disponível: <https://www.zurich.com>.

br/-/media/project/zwp/brazil/docs/noticias/2023/sumario-executivo_relatorio-de-riscos-globais.pdf. Acesso em: 2 mai. 2023.

SCHEIN, Edgar, H. e Peter Schein. **Cultura Organizacional e Liderança**. Barueri/SP: Grupo GEN, 2022.

VERIZON. **Relatório de Investigações de Violação de Dados de 2022**. Disponível em <https://www.verizon.com/business/resources/T756/reports/dbir/2022-data-breach-investigations-report-dbir.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SCHNEIDER, B. **The climate for service**: An application of the climate construct. *In*: SCHNEIDER, B. *Organizational climate and culture*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1990. p. 383-412.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. Colégio de Procuradores de Justiça. Comissão Permanente de Segurança Institucional. **Plano de Segurança Institucional**. Palmas: MPTO, 2014.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Resolução nº 6/2020**, do Colégio de Procuradores de Justiça do MPTO. 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: MPTO, 2020. Disponível em: <https://www.mpto.mp.br/colégio-de-procuradores/2013/03/05/resolucoes>. Acesso em: 20 abr. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Mapa Estratégico do MPTO 2020/2029**. Palmas: MPTO, 2020. Disponível em: <https://mpto.mp.br/planejamento/2011/06/17/696809-mapa-estrategico>. Acesso em: 20 abr. 2023.



Cesaf-ESMP
Centro de Estudos
e Aperfeiçoamento
Funcional - Escola Superior
do Ministério Público

