

REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

V.18 (2025)



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



REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

Revista Jurídica do Ministério Pùblico do Estado do Tocantins

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

Abel Andrade Leal Júnior
Procurador-Geral de Justiça

Moacir Camargo de Oliveira
Corregedor-Geral

Ficha Técnica:

Diretor-Geral
Miguel Batista de Siqueira Filho
Procurador de Justiça

Vice-Diretor Geral
Marco Antônio Alves Bezerra
Procurador de Justiça

Editor-Chefe
Miguel Batista de Siqueira Filho
Procurador 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
Luciana Duailibe

Diagramação e Formatação
Apoena Rezende de Mendonça

Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO TOCANTINS

Palmas, Tocantins
2025

2025, Ministério Público do Estado do Tocantins

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins

Publicação do Ministério Público do Estado do Tocantins

Vol. 18 - 2025

R454 Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins [Recurso Eletrônico]/Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Escola Superior do Ministério Público - v.18, n.23 (jan./dez. 2025) - Palmas: CESAF / ESMP, 2008 -.

Anual

2008 - 2024(1 - 17)

2025 (18)

e-ISSN: 2763-5910

1. Direito - Periódicos. 2. Pesquisa jurídica. I Título. II. Tocantins (Estado). Ministério Público.

CDU: 34 (05)

CDD: 340.05

Catalogação na publicação - Aline Martins Silva 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.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| Editorial..... | 07 |
| A Imputação Penal Preliminar como Problema de Linguagem: da Tipicidade à Textualização Processual..... | 09 |
| Reflexões sobre a Eficácia das Medidas Protetivas de Urgência..... | 36 |
| A Uniformização da Formalização do Acordo de Não Persecução Penal no Âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins | 55 |
| A Atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na Efetivação do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: Desafios e Perspectivas do Programa Família Acolhedora | 73 |
| A Atuação Resolutiva do Ministério Público do Estado do Tocantins na Concretização de Políticas Públicas de Saúde Mental no Caps II em Araguaína/TO | 88 |
| O Processo Estrutural como Instrumento para a Concretização de Políticas Públicas de Acesso à Educação Infantil no Município de Palmas - Tocantins | 113 |
| Violência e Revitimização de Crianças e Adolescentes na Comarca de Natividade/TO: Rede de Proteção e Atuação do Ministério Público à Luz das Leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022..... | 138 |
| Compliance nas licitações da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins | 162 |
| Análise da implementação de Núcleos de Acessibilidade no Ministério Público Brasileiro: Barreiras e Oportunidades para a Inclusão da Pessoa com Deficiência..... | 185 |
| Lições da gestão de projetos na fiscalização de políticas públicas..... | 210 |
| Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins: Uma Aliança Estratégica em Prol do Desenvolvimento Social do Estado do Tocantins..... | 234 |
| O Teletrabalho no Ministério Público do Tocantins: Análise dos Impactos na Produtividade, na Qualidade de Vida e na Gestão Institucional..... | 246 |
| Os Limites da Liberdade de Expressão nas Mídias Sociais | 271 |
| Violência contra a mulher na educação: fragilidades nos documentos orientadores do currículo e a transversalidade | 286 |

EDITORIAL

É com renovado entusiasmo que o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público (CEAF-ESMP) apresenta a 18^a edição da Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins. Este número não representa apenas a continuidade de um periódico; ele simboliza um processo de modernização e amadurecimento editorial que se intensificou ao longo de 2025.

Ao revisitarmos o histórico da Revista Jurídica do Ministério Público do Tocantins, iniciada em dezembro de 2008, observamos uma trajetória de vanguarda. Fomos a primeira revista jurídica em circulação no estado do Tocantins, nascida do desejo de fomentar a produção intelectual interna e compartilhar as experiências vividas em nossas promotorias de justiça. No entanto, o tempo e a complexidade social exigiram expansão. O que outrora era uma circulação restrita, transformou-se, a partir de 2016, em um espaço de diálogo internacional e interinstitucional.

A implementação definitiva do sistema Open Journal Systems (OJS) e a gestão técnica da Escola Superior consolidaram a Revista como um veículo de excelência. Em 2025, as melhorias implementadas no portal virtual e a rigorosa observância dos critérios de avaliação acadêmica permitiram que alcançássemos uma heterogeneidade ímpar, atraindo diversos pesquisadores e fortalecendo nossa identidade como ponte entre a academia e a prática resolutiva do Ministério Público.

A presente edição reúne 14 artigos científicos que perpassam os eixos fundamentais do Direito contemporâneo, distribuídos em quatro áreas de conhecimento essenciais nas áreas do Direito Penal e Processo Penal, atuação do Ministério Público e Políticas Públicas, Direito Administrativo e Administração Pública e Direito Constitucional.

A edição abre com reflexões dogmáticas e práticas, abordando desde a "Imputação Penal Preliminar como Problema de Linguagem" até a análise crítica da eficácia das medidas protetivas de urgência. Destaca-se, ainda, o esforço de padronização institucional com o estudo sobre a uniformização do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no âmbito do MPTO, tema de extrema relevância para a celeridade e eficiência da justiça criminal.

Os artigos sobre atuação do Ministério Público e Políticas Públicas demonstram a atuação ministerial na concretização de direitos fundamentais, como a saúde mental em Araguaína/TO, o acesso à educação infantil em Palmas sob a ótica do processo estrutural, e a proteção de crianças e adolescentes na comarca de Natividade/TO. A edição também lança luz sobre a

aliança estratégica entre o MP e o Tribunal de Contas, visando o desenvolvimento social do estado do Tocantins.

A governança e a integridade institucional também são temas centrais. A análise do compliance nas licitações da Procuradoria-Geral de Justiça e as lições de gestão de projetos na fiscalização de políticas públicas demonstram o compromisso do MPTO com a moralidade administrativa. Adicionalmente, o estudo sobre o teletrabalho no MPTO oferece um panorama atual sobre produtividade e qualidade de vida na gestão pública moderna.

A Revista ainda aborda as fronteiras dos direitos fundamentais, discutindo os limites da liberdade de expressão nas mídias sociais e as fragilidades curriculares no combate à violência contra a mulher. A inclusão também ganha destaque com a análise da implementação de núcleos de acessibilidade, reafirmando o papel do Ministério Público como guardião dos direitos das pessoas com deficiência.

A edição nº 18 da Revista Jurídica reafirma o compromisso da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins com o rigor científico e a transparência social. Ao promover o encontro entre a teoria jurídica de ponta e os desafios práticos das Promotorias e Procuradorias, entregamos à sociedade tocantinense e à comunidade jurídica brasileira uma obra que não apenas informa, mas transforma.

Convidamos a todos para uma leitura reflexiva, certos de que o conhecimento aqui compartilhado servirá de alicerce para uma atuação jurídica cada vez mais justa, humana e eficiente.

Miguel Batista de Siqueira Filho
Diretor-Geral do CESAF-ESMP
Editor-Chefe



A Imputação Penal Preliminar como Problema de Linguagem: da Tipicidade à Textualização Processual

The Preliminary Criminal Charge as a Problem of Language: From Typicity to Procedural Textualization

La Imputación Penal Preliminar como Problema de Lenguaje: De la Tipicidad a la Textualización Procesal

Miguel Batista de Siqueira Filho^{1,2}
Ministério Público do Estado do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0004-4950-8136>

Submissão em: 10.06.2025
Aceite em: 25.07.2025

Resumo

O artigo examina a imputação penal preliminar como um problema de linguagem. Demonstra que a imputação não é mera subsunção, mas uma construção narrativa e descriptiva, que reflete a interpretação do acusador sobre os fatos e a lei. Expõe a necessidade da clareza, precisão e comunicabilidade da acusação, como fundamento para o exercício da defesa e a delimitação da análise judicial, por meio do uso de enunciados de ação e estado para construir uma narrativa coerente e de elementos descritivos para complementar a estratégia narrativa.

Palavras-chave: direito penal; teoria da linguagem; imputação; acusação.

Abstract

This article examines preliminary criminal charges as a language problem. It demonstrates that charges are not mere subsumption, but rather a narrative and descriptive construction that reflects the accuser's interpretation of the facts and the law. It exposes the need for clarity, precision and communicability of the charge as a basis for the exercise of the defense and the delimitation of the judicial analysis, through the use of statements of action and state to construct a coherent narrative and descriptive elements to complement the narrative strategy.

Keywords: criminal law; language theory; imputation; accusation.

Resumen

Este artículo examina la formulación de cargos penales preliminares como un problema de lenguaje. Demuestra que los cargos no son una mera subsunción, sino una construcción narrativa y descriptiva que refleja la interpretación que el acusador hace de los hechos y del derecho. Expone la necesidad de claridad, precisión y comunicabilidad de la acusación como

¹ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

² Contato para correspondência: divulgação não autorizada.



base para el ejercicio de la defensa y la delimitación del análisis judicial, mediante el uso de enunciados de acción y estado para construir una narrativa coherente y elementos descriptivos que complementen la estrategia narrativa.

Palabras clave: derecho penal; teoría del lenguaje; imputación; acusación.

1 Introdução

A imputação tem o sentido corrente de formulação de um juízo de acusação e mantém íntima relação com o conceito de tipicidade. Toda imputação pressupõe um juízo prévio de tipicidade. O juízo prévio de tipicidade, contido na imputação, é lançado e se materializa em uma peça judicial que dá origem a um processo penal, isto é, a ação penal. O que demarca a imputação como problema de linguagem: como se transporta um juízo provisório de tipicidade para o mundo da textualidade? A atualidade e a importância científica do tema residem em situar a imputação no campo da teoria da linguagem, o que propicia a aplicabilidade de ferramentas da semântica e análise do discurso de implementar fatores pragmáticos de textualidade, como a intencionalidade, a aceitabilidade, a comunicabilidade e a intertextualidade, isto é, a correlação da imputação como texto processual com lei penal como texto normativo, proporcionando a relação multidisciplinar entre direito penal, processo penal e teoria da linguagem.

A exposição da imputação penal como problema de linguagem transcende o mero exercício teórico, pois é imprescindível para o aprimoramento da práxis acusatória e do sistema de justiça criminal, para a garantia do exercício da defesa e do trabalho analítico e decisório do julgador, contribuindo para o aprimoramento da qualidade da acusação, da defesa e da decisão judicial, resultante na ampliação da resolutividade das demandas criminais e da operacionalização de direitos fundamentais em matéria penal e processual.

O objetivo principal do estudo é analisar a imputação penal provisória, contida na ação penal, sob a perspectiva da teoria da linguagem. De modo específico, busca compreender a imputação penal provisória a partir da textualidade narrativa e sua intertextualidade como os elementos objetivos descriptivos contidos nas textualidades legais, que se revelam por meio da interlocução aplicativo-interpretativa como regras incriminadoras e sustentam o juízo analítico de quem impõe e permite a comunicabilidade imputativa para o exercício do direito de defesa e delimitação da própria acusação.



O estudo possui natureza teórica e exploratória, com análise bibliográfica, mobilizando-se as referências teóricas do Direito Penal (concernentes à teoria do tipo penal e à imputação objetiva e subjetiva), do Direito Processual Penal (referentes à teoria da acusação e à estrutura da peça acusatória), da Teoria do Direito (abordando o conceito e a interpretação das normas), e da Teoria da Linguagem (indagando-se sobre a semântica, a pragmática e a textualidade do discurso jurídico). Metodologicamente, há o emprego de técnicas de análise conceitual e interpretativa para a elucidação dos problemas de linguagem no âmbito da imputação penal e à sua textualidade processual, estruturando o ensaio na análise da textualidade do tipo penal, da textualidade narrativa da imputação preliminar, da textualidade narrativa no crime comissivo e omissivo, da textualidade narrativa e os elementos subjetivos do tipo do injusto, da textualidade narrativa no concurso de crimes e da textualidade da estratégia descritiva.

2 A textualidade do tipo penal

O deslocamento da questão da representação, comum ao pensamento da modernidade, para problema da natureza das sentenças, no âmbito da teoria da linguagem, proposto por Wittgenstein (1979, p. 173-222), permite a formulação do conceito de hipóteses de Wittgenstein, segundo o qual uma hipótese admite múltiplas verificações independentes sem que elas ou suas combinações sejam conclusivas. Isso permite a compreensão do conceito de textura aberta da linguagem, propiciando a crítica do sistema fechado de leis, ao reconhecer que a linguagem não está preparada para prever todas as possibilidades e que, por consequência, os sistemas legais estão repletos de lacunas, que somente se podem verificar e preencher diante de certas circunstâncias particulares (Struchiner, 2002, p. 23-32). Heriberto Hart (1998, p. 160), ao intentar uma tese intermediária entre a tradição do formalismo de Bentham e o realismo norte-americano, ao enfrentar o problema da existência de resposta certa para a questão de Direito e ao aplicar a tese da textura aberta da linguagem no âmbito da interpretação do Direito, revela que o legislador humano não pode ter o conhecimento de todas as possíveis combinações de circunstâncias com as quais, no futuro, poderão se deparar os juízes e que a linguagem utilizada pelo Direito é dotada de generalidade, de modo a conduzir a lacunas de duas espécies – a ausência de previsão de uma regra determinada para tipo de caso



e a existência de regras inconsistentes no repertório de regras do sistema jurídico (Struchiner, 2002, p. 101).

O entendimento de Hans-Georg Gadamer (2004, p. 349) é o de que a aplicação da “lei ultrapassa a mera compreensão do seu sentido jurídico e cria uma nova realidade”, pois, na tensão entre generalidade do texto legal e a particularidade do caso concreto, a solução jurídica não se constitui em “enunciado teórico”, mas a resolução do caso em forma de palavras favorece duas intelecções: a) a de que o fenômeno da hermenêutica não é essencialmente uma questão de método (Rorty, 1995, p. 323-324); b) a de que não existe hermenêutica alheia ao ser humano ou ser humano alheio à hermenêutica, porque toda interpretação, do texto ou contexto, parte de proto-ideia concebida da experiência e da vivência, isto é, de “pré-conceito” do intérprete (Bittar, 2025, p. 183-184). Em termos simples, como é impossível penetrar a mente do autor do texto, a “interpretação linguística é um ato intencional original voltado a um enunciado composto por intencionalidade derivada” (Chaves; Campelo, 2024, p. 62). Mas a interpretação não é independente do texto legal, pois, “apesar de a normatividade exposta no discurso do intérprete não ser o texto em si”, a interpretação “parte e serve ao texto como mediador de sua inteligibilidade e da contextualidade da vida” (Siqueira Filho, 2011, p. 49). Isso implica que toda imputação penal, provisória ou definitiva, é uma mediação entre a fonte normativa que contém a norma (regra) incriminadora e o contexto (comportamento) de desvalor, reprovação e repercussão social.

A tradição jurídica reconhece, com unanimidade, que a lei penal é a única fonte direta de incriminabilidade do Direito Penal (Asúa, 1992a, p. 337). A descrição de um fato delituoso e sua correspondente pena contida no texto da lei é, pela interpretação, dotado de significado normativo. O que é conhecido como tipo penal. O conceito de tipo foi elaborado por Ernst von Beling, em 1906, no âmbito da “teoria da neutralidade axiológica do tipo” (Ambos, 2009, p. 138) e constitui o conjunto de elementos e de caracteres do fato abstrato, segundo Beling (2020, p. 29). Todos os tipos têm caráter descritivo e não se expressam numa valoração jurídica qualificante de antijuridicidade, conforme Beling (2020, p. 61). Isto é, a tipicidade é desprovida do significado de ilicitude, o que supera o tradicional conceito de Tatbestand (tipo), incluindo a tipicidade como um elemento do delito, em conjunto com a antijuridicidade e a culpabilidade (Tavares, 1980, p. 22). O tipo, em sentido estritamente objetivo, assim, é a descrição da imagem externa de um comportamento qualquer, na tradição da teoria de Beling (Jescheck, 1993, p. 221). A descrição objetiva pura tem, no núcleo do tipo, o verbo principal



(Asúa, 1992b, p. 802). A função do verbo, núcleo da figura condutora, é delimitar a ação demarcada como típica. Além do verbo, existem outros enunciados objetivos que podem estar contidos, de modo explícito ou implícito, no tipo: a) referências do sujeito ativo (autor da infração penal); b) referências do sujeito passivo (vítima); c) referências do objeto material (pessoa ou coisa sobre a qual recai a conduta); d) referências de tempo, ocasião, lugar; e) referências de meios de execução.

As objeções à teoria da neutralidade axiológica do tipo, formuladas por Mayer e Mezger, afastam a ideia de Beling de que a exposição típica seria desprovida de normatividade (Jescheck, 1993, p. 221). Mayer dá destaque aos elementos normativos do tipo, isto é, os que não têm pertinência com a relação de causalidade (problema ontológico), mas com o juízo normativo de valor (questão axiológica). Assim, os elementos normativos do tipo exigem mais que uma narração de situações e de sucessões de ações, impondo uma imputação carregada de juízo ulterior relacionado com a situação de fato (Mezger, 1990, p. 146-187). Mezger faz menção a dois elementos normativos do tipo: a) os que implicam juízo cognitivo, fundado em conhecimentos gerais decorrentes da experiência, como o termo “perigosidade”; b) os que ensejam juízo valorativo, que exige valoração emocional, ética ou moral, como as expressões “brutal”, “integridade”, “impudica”, “malicioso” etc. Isso permite a Mayer compreender que o tipo não é mero “ratio cognoscendi”, mas que tem indícios de ilicitude (Roxin, 1997, p. 287). Edmund Mezger (1990, p. 89-111) separa do conceito puramente negativo da ação – a exclusão de todas as sucessões de atos que não são ação para os fins do direito penal, diferenciando o nexo de causalidade, como conceito ontológico, da responsabilidade jurídico-penal, como conceito axiológico. O entendimento de que a textualidade do tipo já traz em si declaração de ilicitude permite conceber o conceito de tipo do injusto (Roxin, 1997, p. 282).

Nos anos 30, as críticas à teoria de Beling, formulada por Fischer, Hegler, Mayer e Mezger, apontam, além dos elementos normativos do tipo, a indicação, na textualidade do tipo, de critérios subjetivos (Roxin, 1997, p. 280). Fischer e Hegler negaram o caráter meramente objetivo do tipo, demonstrando a presença de elementos internos ou subjetivos, que, às vezes, imprimem nos tipos “a sua marca decisiva, como, por exemplo, a exigência da ‘intenção gananciosa’” (Ambos, 2009, p. 137). Mezger (1990, p. 147) os denomina de elementos subjetivos do injusto, indicando que eles representam a sucessão psíquica situada na alma do autor, como, por exemplo, a finalidade de satisfação do instinto sexual. Por fim, em



1950, Hans Welzel publica a obra “O novo sistema jurídico-penal”, trazendo a compreensão de que a ação humana é exercício de atividade final, e não apenas causal (Welzel, 1964, p. 25), destacando o dolo e a culpa como elementos do tipo (Welzel, 1964, p. 62). A inclusão de elementos subjetivos genéricos, implícitos no núcleo do tipo, e a possibilidade da previsão de elementos subjetivos específicos no texto de certos tipos de injusto, afastam a tese de que a tipicidade é puramente objetiva. Nesse contexto, o dolo como intencionalidade e a culpa como previsibilidade do resultado fazem parte integral da tipicidade, diferenciando-se os elementos subjetivos genéricos e específicos do tipo do injusto.

A relevância do bem jurídico protegido como sentido do tipo jurídico-penal já estava presente na obra de Edmund Mezger (1990, 155), como figura ideológica que não se resume à garantia individual, por ser um bem do Direito – bem de todas as sociedades. Hans-Heinrich Jescheck (1993, p. 231-232) já evidenciava que, como interesses vitais da sociedade protegidos pelo Direito Penal, os bens jurídicos constituem a base reconhecida de estrutura e da interpretação dos tipos. Nos anos 70, a investigação científica sobre o bem jurídico se intensifica com os trabalhos de Rudolphi, Otto, Marx, Amelung, Hassemer e Lampe (Maurach; Zipf, 1994, p. 334-335). Ocorre a percepção de que o bem jurídico, enquanto núcleo constitutivo de todo tipo do injusto, é a diretiva fundamental para a interpretação da lei penal (Maurach; Zipf, 1994, p. 339). A assimilação teórica de que os conceitos de desvalor da ação e de desvalor do resultado têm referência com o bem jurídico permite discernir que a lesão ao bem jurídico tem relação como o desvalor do resultado, assim como o comportamento que põe em risco o bem jurídico reflete o próprio desvalor da ação (Maurach; Zipf, 1994, p. 339), transformando o bem jurídico num elemento crucial para a interpretação do tipo e, por que não dizer, da avaliação normativa do desvalor do comportamento e do resultado.

Nos anos 50, Hardwig retoma o conceito de imputação, presente na literatura jurídico-penal do século XIX, e apagado pela ascensão do naturalismo no início do século XX. Isso permite a Kahrs, seu discípulo, duas importantes contribuições: a) a dispensa da ideia da causalidade em favor do conceito de imputação; b) o desenvolvimento do princípio da evitabilidade – evitabilidade do resultado e dever de evitabilidade –, como forma de solucionar os problemas do crime omissivo (inexistência de causalidade), o da modificação do curso causal para a diminuição de risco ao resultado mais grave e a atuação sobre a psique de outrem (Greco, 2002, p. 54). A partir da década de 60, Claus Roxin constrói a moderna teoria



da imputação objetiva com o conceito de risco. Nessa hipótese, a imputação do tipo objeto pressupõe: a) a “criação de um perigo para o objeto da ação” (Roxin, 2002, p. 308), isto é, a criação de um risco ao bem jurídico – criação de um risco não permitido; b) a realização de um risco não permitido (Roxin, 2006, p. 140-150). O que importa à teoria da imputação objetiva é a imputação, e não o resultado (Roxin, 2002, p. 312), ou seja, a proteção do bem jurídico está condicionada à criação, à extensão (ampliação) e à realização de um risco não permitido. O tipo do injusto, enquanto ação intolerável socialmente, mas independentemente da existência de uma causa de justificação (Jakobs, 1997, p. 190-191), é, assim, um instrumento normativo da imputação penal, no sentido de juízo de responsabilização penal.

3 A textualidade narrativa da imputação preliminar

A imputação penal se materializa no processo, sendo oportuno diferenciar as fases processuais da imputação. A imputação penal é um juízo de fato ocorrido (Carrara, 1996, p. 34), que se atribui a alguém, como delito. A imputação penal se consolida com a decisão condenatória, quando a imputação provisória, apresentada pela acusação, é julgada procedente. O juízo de admissibilidade da acusação é um pressuposto lógico para o recebimento da denúncia ou da queixa e “incide sobre a viabilidade da instância a ser instalada” (Marques, 1997, v. 2, p. 159). O juízo de admissibilidade enseja, entre outros elementos, a análise de duas condições especiais: a) viabilidade do direito de acusação; e b) regularidade formal da denúncia ou queixa. A função da regularidade formal da acusação é delimitar o objeto do processo (Juy-Birmann, 2005, p. 28), os poderes de cognição e a matéria a ser julgada (Sousa, 1985, p. 249), e proporcionar, principalmente, condições para o pleno exercício da ampla defesa, em linguagem comprehensível e de forma detalhada, que revele a natureza e os motivos da imputação promovida contra sua pessoa (Pisapia, 1976, p. 36), proporcionado as condições para a efetividade do “direito do acusado de ser informado das imputações” (Chiavario, 2005, p. 576) e, consequentemente, propiciar, em relação à acusação, a garantia da igualdade de oportunidades (Leone, 1988, p. 267).

Para tanto, a acusação apresenta-se, em regra, na forma escrita. Pode haver, contudo, exceções para certos procedimentos especiais. No direito alemão, a acusação é apresentada por escrito, por uma denúncia do Ministério Público (*Anklageschrift*) ou por ação privada (*Privatklage*), mas sendo possível a apresentação da imputação oral em procedimentos específicos, como o “*beschleunigte Verfahren*” (Heinz, 2004, p. 5-9). No sistema brasileiro, o



predomínio da imputação escrita pode ser minimizado com a possibilidade do oferecimento oral da denúncia ou queixa, processo no Juizado Especial Criminal. Na forma escrita ou, excepcionalmente, oral, a natureza da imputação provisória é a narração clara e precisa de todos os elementos do fato que permitem enquadrá-lo com o delito, e deve manter uma inter-relacionalidade com a qualificação jurídica apresentada.

A imputação preliminar de caráter narrativo é a forma comum pela qual a acusação delimita o objeto do processo penal, apesar de que há sistemas penais nos quais a acusação não é delimitar na forma de narração pura, como ocorre com o relatório introdutório (*réquisitoire introductif*) apresentado pelo procurador da República ao juiz de instrução na França, que constitui em um documento escrito e motivado (aspecto dissertativo) que dá início à instrução judicial (Dervieux, 2005, p. 179). Imputação provisória, assim, é, em regra, o ato que atribui a alguém infração penal, por meio da narrativa de todas as suas circunstâncias do delito, isto é, dos meios empregados, como malefício, motivos, modo de execução, lugar e tempo (Espínola Filho, 2000, v. 1, p. 469; Tornaghi, 1987, v. 1, p. 43 e Tourinho Filho, 1996, v. 1, p. 92, entre outros), aos elementos causais (Marques, 1997, v. 2, p. 147), específicos e subjetivos do tipo (Siqueira, 1996, t. 1, p. 139-155), circunstância agravante ou atenuante (Perquié, 2005, p. 127) etc. A imputação preliminar apresentada pela acusação penal, por natureza técnico-jurídica, tem, normalmente, uma textualidade narrativa. Consiste na narrativa de um fato que deve compreender todos os elementos de um tipo penal específico, de modo a enquadrar dado comportamento humano à previsão contida em certa norma incriminadora, extraída da textualidade da lei penal por método aplicativo-interpretativo. Mas transportar a textualidade da lei penal para um texto narrativo como narrador de um enredo situado no tempo e no espaço, com seus personagens, conflitos, clímax e desfecho, não constitui um “simples aparelho de subsunção” (Heck, 1947, p. 24).

A imputação penal preliminar subentende uma estratégia narrativa que apresenta a acusação, produto de juízo de uma inter-relação entre a interpretação do contexto (o fato) e do texto (a lei penal). O juízo de imputação acusatória, contudo, não é distinto do juízo de imputação condenatório. Nenhum dos dois constitui silogismo perfeito, porque no “silogismo a passagem das premissas à conclusão é obrigatório” (Cunha, 2005, p. 343.), o que não ocorre quando se passa dos argumentos à decisão e, menos ainda, da narrativa à imputação. No âmbito da tópica jurídica, o contexto de descoberta é válido por natureza, porque não se exige compreensão psicológica do processo mental de imputação, seja na fase da acusação ou na da



condenação, mas apenas a justificação ou a exposição posterior de argumentos narrativos ou dissertativos. Assim, para a determinação da razoabilidade de uma formulação ou justificativa de uma imputação, não importa o contexto da descoberta, ou seja, o procedimento que levou aquele que imputa a escolher tal premissa, mas a forma linguística com a qual o juízo de acusação ou de condenação é justificado (de forma narrativa na ação penal ou dissertativa na decisão judicial). A diferença entre esses dois momentos do processo penal, acusação e condenação, é a forma textual como se apresentam. A motivação de uma decisão judicial é um texto dissertativo, isto é, analisa e interpreta dados da realidade e elementos da percepção por meio de conceitos abstratos e de argumentos lógicos e retóricos, e tem como objetivo convencer os jurisdicionados e demais profissionais da área da correção da tese exposta na decisão. A estrutura dissertativa permite expressar argumentos que formam um quase-silogismo ou aparente silogismo sem muita dificuldade, por ser um tipo de discurso que se utiliza mais de conceitos abstratos e de procedimentos argumentativos que da forma narrativa. A exposição analítica e explicativa do quase-silogismo, num texto dissertativo, fornece ao leitor da sentença informação sobre a premissa (regra de experiência ou lógica presuntiva) que orientou o pensamento de quem julgou e o fez deduzir o espírito subjetivo do imputado no momento do fato, concedendo à defesa as condições para a contraposição de uma tese, a lhe permitir defender-se, recorrendo ao tribunal, com o escopo de reformar a decisão de primeiro grau – o princípio da fundamentação da sentença.

A imputação provisória, contida na acusação, por seu turno, possui natureza narrativa. Diante das indeterminações naturais do processo de imputação, aquele que narra a infração penal numa denúncia ou queixa, “amarrado pelo sistema do Direito que ele deve aplicar” (Perelman, 1999, p. 349), não pode simplesmente negligenciar a necessidade de narrar os fatos em plena atenção aos elementos do tipo do injusto a que pretende moldar a sua imputação. Nesse particular, a imputação de um crime a alguém não é produto da descrição de um fenômeno, mas, antes de tudo, um juízo hipotético de atribuição ao imputado de uma provável reação objetiva, normativa e subjetiva ante o evento delituoso. Produto da inter-relação de dois processos interpretativos: a interpretação dos fatos e a interpretação do Direito, em relação aos quais há necessidade de se criar, narrativamente, uma similitude entre esses dois pontos. Enquanto a interpretação dos fatos pertence ao contexto da descoberta e da fixação teórica de padrões (*standards*) de presunção, de indícios e de provas adotados para a admissibilidade da ação penal, a interpretação do Direito, objeto do presente estudo, pertence ao mundo da



razoabilidade do discurso jurídico. O problema principal, portanto, é: como transpor a informação acerca das premissas e das regras de experiência para uma linguagem narrativa, se nesta, de modo distinto ao do discurso dissertativo, predominam termos enunciados de fatos, que, presumivelmente, existiram no mundo real? A resposta a essa indagação pressupõe compreensão mais atenta da estrutura da linguagem narrativa. A linguagem narrativa é formada de dois tipos de enunciados: os de estado e os de ação. Os enunciados de estado “são aqueles em que se estabelece uma relação de posse ou de privação entre um sujeito e um objeto qualquer” (Fiorin; Savioli, 1996, p. 55). Exemplo: a) O Brasil tem crédito no exterior – o Brasil, sujeito, tem crédito, ou seja, posse de credibilidade no exterior; b) Pedro teve a intenção de matar Manuel – Pedro, o sujeito, tinha a posse do *animus necandi* (objeto) contra Manuel. Os enunciados de ação “são aqueles que, em razão da participação de um agente qualquer, indicam a passagem de um enunciado de estado para outro” (Fiorin; Savioli, 1996, p. 55). Exemplo: a) Os bancos internacionais concederam empréstimos vultosos ao Brasil; b) Pedro descarregou a arma de fogo em direção ao peito e à cabeça de Manuel, causando-lhe, em razão dos ferimentos fatais, sua morte. A regra é a de que, na linguagem narrativa, o enunciado de estado esteja implícito no enunciado de ação. Exemplo: a) Se os bancos estrangeiros concederam empréstimos vultosos ao Brasil é porque o país tem crédito internacional; b) Se Pedro descarregou a arma de fogo em direção ao peito e à cabeça de Manuel, causando-lhe, em razão dos ferimentos fatais, sua morte, é porque Pedro tinha a intenção de matá-lo.

A narração, por enunciados da ação, do comportamento do autor, das circunstâncias de tempo, ocasião, lugar, modo e meio de execução, da causalidade nos limites da criação e da execução do risco não permitido ao objeto material e a consolidação do resultado e/ou ofensa a certo bem jurídico protegido pela norma penal deixa, em regra, implícita a imputação subjetiva. Nesse sentido, uma conduta, por exemplo, a qual se amolda ao artigo 172 do Código Penal pode ser narrada com enunciado de ação: “na tarde do dia 8 de novembro de 2024, na cidade de Goiânia, no estabelecimento comercial denominado Loja Tech 007, situado na avenida T4, número xxx, após a venda de um componente do modelo X5, pago em moeda corrente pelo cliente, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), o vendedor Carlo, após a saída do cliente com a mercadoria da loja sem nota fiscal, emite uma nota fiscal no valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais), lançando o componente do modelo X3 como vendido e, na sequência, deposita o valor de R\$ 800,00 (oitocentos reais) no caixa do estabelecimento,



guardando a diferença no bolso da calça”. O elemento subjetivo está implícito na narrativa do crime de duplicata simulada. O exemplo do artigo 155, § 4º, inciso II, do Código Penal também pode ser elucidativo: “Ana trabalhava há mais de 20 anos como secretária do senhor Ricardo e tinha acesso, por concessão do chefe, a informações financeiras e à senha do cartão de crédito cooperativo dele, sendo encarregada da compra de alimentos e outros bens para o senhor Ricardo. Em 5 de fevereiro de 2025, Ana utilizou o cartão de crédito cooperativo do senhor Ricardo para adquirir passagens de avião para si mesma e para seu novo namorado, sem a ciência ou a permissão do senhor Ricardo”. Observa-se que, na hipótese, o elemento normativo “com abuso de confiança” com enunciado de ação, assim como a intenção de subtração, elemento subjetivo, os enunciados de estado podem ser utilizados como reforço linguístico: “Ana trabalhava há mais de 20 anos como secretária do senhor Ricardo e tinha a *sua total confiança*, e com acesso, por concessão e *confiança* do chefe, a informações financeiras e à senha do cartão de crédito cooperativo dele, era encarregada da compra de alimentos e de outros bens para o senhor Ricardo. No dia 5 de fevereiro de 2025, Ana utilizou o cartão de crédito cooperativo do senhor Ricardo, *com ânimo de se apropriar* do valor para aquisição de passagens de avião para si mesma e para seu novo namorado, sem a ciência ou permissão do senhor Ricardo”. Total confiança (elemento normativo) e com ânimo de se apropriar (elemento subjetivo) estabelece uma relação de posse: o primeiro como posse mais objetiva e duradoura da confiança; o segundo uma posse psicológica e transitória, que narra a condição mental de Ana em relação ao dinheiro naquele momento.

Os enunciados de estado, às vezes, são imprescindíveis à narrativa da conduta típica, porque todo contexto (fato) é transscrito, por meio de uma investigação posterior, em uma textualidade. Assim como o conjunto de debates, de ideias e de opiniões parlamentares se concretiza em um texto legal, toda investigação e produção de provas e de indícios se materializam em certos documentos escritos ou gravados, que precisam ser, assim como a lei penal, interpretados por quem os imputa. Ao formular a imputação preliminar, há a necessidade de dois tipos de interpretação: a da textualidade da lei e a da textualidade dos documentos da investigação. Como toda textualidade, há sempre a possibilidade de antinomias, contradições, omissões de informação etc. Nesse caso, os enunciados de estado podem ser utilizados para preencher lacunas de informações ou de dados. Supondo que Marcos tenha atirado na direção de Pedro e acertado a parede de um muro, e Pedro tenha saído correndo do local. No seu interrogatório policial Marcos nega que queria matar Pedro, dizendo



que apenas desejava assustá-lo. Testemunhas ouvidas afirmaram que Marcos já havia dito antes que odiava o Pedro e que, qualquer dia desses, iria matá-lo. A vítima, nas suas declarações, disse que acredita que só não morreu porque Marcos errou o tiro, e ele saiu correndo a tempo. Num discurso dissertativo, como a sentença, há vários recursos argumentativos e linguísticos para formular uma imputação de tentativa de homicídio. No discurso narrativo, os enunciados de ação não são suficientes para deduzir uma imputação preliminar na denúncia. Os enunciados de estado, no caso, são imprescindíveis para concretizar uma imputação com razoabilidade jurídico-linguística. Exemplo da imputação narrativa: “Marcos dispara arma de fogo em direção a Pedro *com a intenção de matá-lo*, só não atingindo seu objetivo por ter acertado o tiro no muro, e a vítima ter se evadido do local a tempo”. O enunciado de estado narra uma posse psicológica e transitória da psique de Marcos: *a intenção de matá-lo*. Esta é a forma pela qual quem imputa pode transportar sua interpretação presuntiva dos documentos da investigação para a forma narrativa nos termos dos elementos do tipo do injusto de um crime.

4 A textualidade narrativa no crime comissivo e omissivo

A teoria negativa, apesar das críticas filosóficas de Jakobs (2003, p.4-8), tem uma importante utilidade pragmática no âmbito da formulação narrativa da imputação preliminar. No crime comissivo doloso há a inobservância de um dever jurídico negativo, isto é, o dever de assegurar que, no exercício da autodeterminação ou da auto-organização, não se executem atos não permitidos que causem lesão a bem jurídico: o desvalor social do comportamento decorre da violação de um dever negativo, o de não agir de determinada forma. Nesse sentido, o discurso narrativo é a sucessão de etapas que se desenvolvem em desrespeito ao dever negativo: a imputação subjetiva (*dolo*) e a imputação objetiva (atos preparatórios, de execução, de consumação e de exaurimento). Nos crimes consumados, quando todos os elementos do tipo do injusto são realizados, as fases externas podem, ou não, ser imprescindíveis. A fase preparatória tem simplesmente uma função informativa que permite delimitar melhor até mesmo o elemento subjetivo. Exemplo: A narrativa de que alguém adquiriu uma arma de fogo no dia anterior ao da execução do crime de homicídio reforma a presunção de que já havia deliberado e decidido praticar o crime, indicando a presença de *dolo direito*. A fase de execução é fundamental à narrativa, devendo conter os atos que criaram um perigo para o objeto da ação, isto é, risco não permitido ao bem jurídico, utilizando-se de



enunciados de ação e de estado, quando necessário (Exemplo: Manuel, com a intenção de matar, dispara o revólver, atingindo vários projéteis no corpo de Pedro). Nos crimes pluriofensivos (mais de um bem jurídico protegido) deve-se narrar a criação de risco não permitido a cada bem jurídico (Exemplo: No crime de roubo: Pedro aponta o revólver para a cabeça de Maria – cria risco não permitido à integridade corporal – e tira a bolsa da sua mão – cria risco não permitido ao patrimônio).

Na fase do resultado, a narração de um resultado naturalístico somente é imprescindível para configuração da consumação nos crimes materiais. Nos crimes formais, a descrição do exaurimento do resultado naturalístico tem função acessória e é importante para o juízo de desvalor da conduta (no crime de extorsão mediante sequestro, a narração da efetivação do ato sequestro é suficiente para a consumação do crime, independentemente da obtenção da vantagem). Nos crimes de dano, deve-se narrar a lesão efetiva ao bem jurídico como forma de consumação do delito: a morte no homicídio; a morte do filho no infanticídio; a morte do feto ou a destruição do óvulo no aborto etc. Nos crimes de perigo concreto, é necessária, apenas para a narrativa da consumação, a indicação da criação de um risco não permitido: a relação sexual ou de ato libidinoso no crime de perigo de contágio venéreo, independentemente do real contágio, o qual constitui simples exaurimento. A narração do exaurimento – o contágio e seus efeitos à saúde – é, contudo, uma informação complementar importante para esclarecer a gravidade do delito. De forma distinta da que ocorre nos crimes de dano, em que se exige a narração da lesão concreta ao bem jurídico e de perigos que impõem a apresentação da criação do risco ao bem jurídico, os crimes de perigo abstrato são meras inobservâncias a deveres legais, devendo ser narrada apenas a inobservância para configuração do tipo do injusto (Exemplo: Porte ilegal de arma de fogo, no qual a narração da posse e porte irregular de munição de uso permitido, mesmo sem menção da presença de uma arma de fogo, configura o delito).

A ausência do resultado, contudo, pode implicar algumas hipóteses: a) tentativa; b) desistência voluntária; c) arrependimento eficaz. Na tentativa, iniciam-se os atos de execução, mas a consumação não ocorre por circunstâncias alheias à vontade do agente. Na tentativa imperfeita ou inacabada, a narrativa deve ter, além do elemento subjetivo, os atos de execução do crime e as circunstâncias alheias que interromperam a execução. Exemplo: “Manuel aponta o revólver para Marcos e dispara um tiro, que acerta uma árvore no caminho, momento em que Marcos corre e consegue sair do local antes que o autor pudesse fazer o segundo disparo”.



Na tentativa perfeita ocorre uma narração do elemento subjetivo, do esgotamento dos atos de execução do crime e da não produção do resultado por circunstâncias alheias à vontade do agente. Exemplo: “Em um depósito deserto, Manuel aponta o revólver para Marcos e dispara seis tiros, dois atingem Marcos, que cai no chão, momento em que Manuel sai do local, deixando Marcos para morrer. Alguns minutos depois, um zelador chega ao local e socorre Marcos, evitando a sua morte”. Na desistência voluntária, a execução é interrompida, respondendo pelos atos anteriores. Exemplo: “Márcio aponta o revólver na direção de Luiz, atira e acerta seu peito direito, causando-lhe uma lesão grave e, quando Luiz cai no chão, Márcio se aproxima e mira novamente a arma na cabeça de Luiz; olhando-o nos olhos, guarda a arma e sai do local deixando a vítima ferida” (constitui uma imputação de lesão corporal grave, decorrente na narrativa de uma desistência voluntária). No arrependimento eficaz, apesar de a execução não ser interrompida, o resultado é evitado pelo agente, que responde pelas consequências anteriores. Exemplo: “Márcio aponta o revólver na direção de Maria e dispara seis tiros, acertando três em local fatal, causando lesão grave à Maria; na sequência, presta socorro à vítima e a leva ao hospital, impedindo sua morte” (é imputação de um crime de lesão corporal grave, com a narração de um ato de arrependimento eficaz. Os enunciados de estado podem ser utilizados nos casos como reforço narrativo-psicológico: “arrependido” (na posse do sentimento de arrependimento), tomado por remorso (na posse psicológica do remorso).

No crime omissivo tem-se a inobservância de um dever jurídico positivo, isto é, de um dever de realizar uma ação esperada (Mezger, 1990, p. 118) pela ética social, tácita ou expressamente, prevista na lei penal (Zaffaroni, 1981, p. 91). A omissão que reside em descumprimento do dever social de realizar a ação esperada, independentemente de qualquer resultado, é denominada de própria (Mezger, 1990, p.118). Exemplo: O crime de omissão de socorro – o desvalor está na infidelidade ao dever social geral, normativamente contido na lei penal (a solidariedade). No crime de omissão impróprio, a omissão se vincula a determinado resultado (Muñoz Conde, 1988, p. 32) e a uma posição de garante, isto é, ter de agir por força da obrigação de cuidado, proteção ou vigilância determinada por lei (Exemplo: Pais em relação aos filhos menores), quando assume a responsabilidade de impedir o resultado (Exemplo: Um salva-vidas em relação aos banhistas) ou quando, com seu comportamento anterior, criou o risco não permitido da ocorrência do resultado (Exemplo: Alguém que, por brincadeira, empurra um amigo no lago tem o dever de impedir que ele se afogue). Contudo,



como a omissão é, ontologicamente, a ausência de uma ação, a linguagem narrativa possui nuances diferentes da narração de um comportamento comissivo. A narrativa desloca-se do que não foi feito para as suas implicações, o seu contexto e as suas possíveis intenções ou causas subjacentes. Narra-se o impacto da ausência com efeito emocional e interpretativo (Pedro observa Marta caída na estrada, acelera o seu veículo, sumindo no horizonte, enquanto o silêncio se restabelece na via pública, despertando os piores medos na alma abandonada de Maria), destaca-se a expectativa da ação, narrando a omissão em contraste com o que era esperado (Mário, abandonado pelo seu pai Cláudio no alto de uma colina, aguarda ansioso seu retorno), ou as circunstâncias que tornam a omissão significativa (em meio aos gritos e às dores da Márcia, a enfermeira não moveu um músculo para socorrê-la), inferem-se motivos ou razões por meio da narrativa (Marcelo empurrou Ana na água. Ele viu a mão estendida de Ana pedindo ajuda, mas desviou o olhar e seguiu em frente). Tais recursos permitem narrar a omissão própria (impacto da ausência, inferição de motivos etc.), assim como a omissão imprópria, designando a posição de garante de quem se omite, combinada com a indicação do resultado (queda e morte, morte por falta de atendimento ou morte por afogamento).

5 A textualidade narrativa e os elementos subjetivos do tipo do injusto

Nos crimes culposos, a negligência, a imprudência ou a imperícia devem ser narradas “por meio de menção a fatos que as mesmas correspondem” (Siqueira, 1996, p. 225). Na negligência, narra-se uma omissão de cuidado. Exemplo: “Maria deixou um litro de água sanitária no chão da varanda onde seu filho Pedro, de 4 anos, brincava com o cachorro Boy (narrativa da criação de uma situação de risco). Em seguida, o cachorro Boy urinou no chão da varanda. Ato contínuo, o menino, em sua brincadeira, esbarrou no litro de água sanitária, fazendo com que o líquido se derramasse sobre a urina. A mistura de água sanitária com urina gera uma reação química, liberando gases tóxicos, como a cloramina. O contato direto da criança com água sanitária, a inalação dos gases tóxicos liberados pela mistura de água sanitária e urina (principalmente cloramina) e o contato dos olhos com a água sanitária e os gases causam queimaduras químicas de diferentes graus, edema pulmonar e lesões na córnea, comprometendo a visão do infante”. Na imprudência, narra-se uma ação arriscada. Exemplo: “Durante a tarde, em 20 de janeiro de 2025, na Avenida X, Pedro, conduzindo um carro esportivo a 100 Km/h, numa via em que a velocidade permitida era de 60 km/h, aproximou-se de um cruzamento com semáforo, que acabara de ficar amarelo, em vez de reduzir a



velocidade e parar acelerou ainda mais, na tentativa de "pegar" o sinal antes que fechasse. Ele invadiu o cruzamento em alta velocidade, atingindo uma senhora de 70 anos, dona Maria, que atravessava a faixa de pedestres no segmento final do cruzamento, cujo sinal verde acabara de abrir para a passagem dos pedestres". Na imperícia, narra-se uma ação prática sem habilidade ou conhecimento específico. Exemplo: "Em uma tarde de sábado, no Hospital Municipal de Palmas, o jovem enfermeiro recém-formado, Pedro, seguindo as instruções da bula e da prescrição, preparou a medicação indicada pelo médico. No entanto, ao calcular a velocidade incorreta de infusão com a bomba eletrônica disponível, acaba por fazer uma administração muito mais rápida do que o indicado. O senhor Antônio, um paciente já debilitado e com outras comorbidades, começou a apresentar sinais de desconforto logo após o início da infusão. Sua pressão arterial caiu bruscamente, e ele manifestou dificuldades respiratórias. Outros enfermeiros e o médico de plantão foram imediatamente acionados ao perceberem a alteração no quadro do paciente. A investigação interna do hospital e a análise do prontuário do paciente revelaram que o erro na programação da bomba de infusão foi a causa direta da instabilidade e, consequentemente, do óbito do senhor Antônio".

A grande questão está em diferenciar, na estratégia narrativa, a intencionalidade ou o assentimento doloso e a negligência, a imprudência ou a imperícia culposa. A imputação preliminar é uma construção narrativa de quem formula uma interpretação intertextualizada, carregada de juízos próprios de valor. Muitas vezes, a estratégia narrativa, que expressa tal juízo, pode ser construída de uma forma ou de outra, a imputar um crime doloso ou culposo. A maior compreensão do assunto exige duas narrativas distintas do mesmo fato, como exemplos: a) "Na cidade do interior, durante as festividades juninas, um grupo de amigos decidiu inovar na tradicional fogueira. João teve a "brilhante" ideia de acelerar a queima da fogueira utilizando gasolina. Apesar dos protestos de alguns amigos mais cautelosos, com um sorriso confiante, ele pegou um galão com gasolina e, de forma açodada, despejou o líquido diretamente na base da fogueira, que já apresentava algumas labaredas. A reação foi imediata e violenta. Os vapores inflamáveis da gasolina entraram em contato com o fogo, provocando uma explosão repentina e uma labareda muito maior do que a esperada. O fogo se alastrou de maneira descontrolada, atingindo não apenas a estrutura da fogueira, mas também a pequena Ana, de apenas sete anos, que assistia à queima da fogueira ao lado. A onda de calor e as chamas a atingiram em cheio, causando queimaduras de terceiro grau em grande parte do corpo da menina. A infante vem a falecer em razão dos ferimentos"; b) "Na festividade junina,



a atmosfera festiva era intensa. João teve a ideia de "turbinar" a fogueira com gasolina. Seus amigos, com um tom mais sério e apreensivo, o alertaram enfaticamente sobre o extremo perigo de tal ato. Eles explicaram que a gasolina era altamente inflamável, que a fogueira já estava acesa e que o risco de uma explosão incontrolável e de atingir as pessoas ao redor era altíssimo. Alguns até mencionaram a presença de crianças próximas à fogueira, apontando em direção à pequena Ana. João, no entanto, ouviu os alertas com um sorriso debochado e acenou com a mão, dizendo algo como "Relaxem, vai ser lindo". Com o galão de gasolina na mão, João olhou para as pessoas próximas à fogueira, incluindo crianças como a pequena Ana, e pegou um galão com gasolina e, de forma açodada, despejou o líquido diretamente na base da fogueira, que já apresentava algumas labaredas. O fogo atingiu Ana, que observava com curiosidade, sofrendo queimaduras gravíssimas. Enquanto o pânico se instalava e as pessoas tentavam ajudar, João observava a cena com um olhar que misturava surpresa e fascínio. Ana veio a falecer em razão dos ferimentos”.

Na reescrita da imputação, adicionamos elementos para sugerir dolo eventual: a) alertas enfáticos e específicos (os amigos não apenas alertam, mas detalham os perigos e mencionam precedentes trágicos); b) consciência clara do risco não permitido (João é explicitamente informado sobre a alta probabilidade de um resultado grave); c) descaso e menosprezo pelos alertas (João zomba da preocupação dos outros, indicando uma atitude de indiferença); d) ação consciente apesar da presença de vulnerável (ele age mesmo sabendo que crianças estão por perto; e) reação posterior (a falta de remorso imediato e genuíno, focando mais na intensidade da explosão, pode sugerir uma aceitação do risco não permitido e a aceitação do resultado). Nesse particular, a imputação de um crime a alguém “é fruto de uma valoração, e não apenas de uma constatação” (Bettoli, 2003, p. 127). Isso implica que a imputação é uma construção narrativa que expressa a interpretação dos fatos de quem imputa e decorre da leitura da textualidade do contexto (dos documentos da investigação). De fato, se tudo que se pode saber das ações humanas, até mesmo pela ciência atual, decorre da visão pessoal do observador ou de sua experiência do mundo, sem a qual os símbolos da ciência nada dizem (Merleau-Ponty, 1999, p. 1-2), a avaliação, decorrente da percepção sobre o comportamento interno do outro, é uma conclusão intuída de regras de experiência, na consciência de quem imputa. Logo, do ponto de vista do processo de imputação, “liberdade relevante para o juízo da culpa é uma suposição normativa, e não uma verdade ontológica”



(Albuquerque, 1994, p. 18). Mas esse juízo deve se expressar, linguisticamente, em técnica de redação própria ao discurso narrativo.

No concurso de pessoas, há a necessidade de se narrar a conduta de cada autor ou partícipe e a conexão psicológica das suas ações, a narrativa de explicitar o papel de cada um no crime, isto é, a participação – induzimento ou auxílio na participação – ou a conduta na coautoria. Exemplo: “Ricardo procura Jonas e lhe conta a sua intenção de matar Carlos, que havia ofendido a sua pessoa na praça da cidade, solicitando a Jonas que lhe emprestasse o seu revólver. Jonas, comovido com a situação, atende ao pedido do amigo. No cair do dia, Marcos, munido do revólver de Jonas, vai até a praça da cidade onde se encontrava Carlos e dispara a arma, atingindo quatro tiros em Carlos, que vem a falecer, em razão dos ferimentos, na madrugada do dia seguinte”. Existe hipótese em que a ausência de elementos contidos na documentação da investigação, na sua textualidade, não permite a narração precisa do elo intencional entre os agentes. O contexto da narrativa nos crimes societários muitas vezes apresenta lacunas na participação dos sócios ou diretores na prática do crime. No caso de uma empresa que cobra do consumidor final, mediante a prática de emissão de notas fiscais com falsos valores e lançamento de dados inexatos em livros e documentos fiscais, além da omissão de registro de notas fiscais em livros exigidos pela lei fiscal, (além de não proceder ao registro de notas fiscais em livros, conforme exigido pela lei fiscal) com a finalidade de suprimir e reduzir o pagamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), pode não haver elementos, nos documentos do inquérito, que permitam identificar a ação de cada diretor. Usam-se enunciados de estado – “previamente ajustados e com identidade de desígnios”, “em somatória de vontades” etc. – para complementar os enunciados de ação. Exemplo: “Os denunciados, diretores da empresa X, agindo com unidade de desígnios e em continuidade delitiva, suprimiram e reduziram o pagamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)”. Os enunciados de estado possibilitam mais clareza sobre a imputação apresentada e propiciam a revelação das premissas implícitas na linha de raciocínio que orientou o pensamento da acusação no momento da denúncia, em fórmulas tipicamente narrativas: a) identidade – deduzida da premissa de a gestão ter sido compartilhada entre os imputados e, portanto, haver identidade entre os atos de gestão por eles realizados; b) de desígnios – deduzida da premissa de todo o gerenciamento empresarial ser racionalmente planejado e calculado quando o interesse em maximizar rendimentos traduz-se



num possível enriquecimento ilícito, o que implica admissão de os denunciados terem agido de modo racional e planejado.

6 A textualidade narrativa no concurso de crimes

No concurso de crimes, a estratégia narrativa é importante para determinar a natureza do concurso. No concurso material, narram-se “as diversas ações, com todas suas circunstâncias, das quais decorrem dois ou mais crimes” (Siqueira, 1996, p. 225). Exemplo: “Na noite de 22 de junho de 2025, Pedro, dirigindo sob efeito de álcool, invade a contramão e colide com o carro de Ana, causando danos materiais em ambos os veículos e lesões corporais leves em Ana (crime de embriaguez ao volante). Após a colisão, Pedro desce do carro e, irritado com a situação, profere ofensas verbais contra Ana, chamando-a de “idiota”, “vadia” e “puta” (crime de injúria). No concurso formal, narram-se uma ação singular e uma pluralidade de eventos. Exemplo: “Pedro avança um sinal vermelho na avenida X e, ao cruzar a via, atinge a lateral de uma motocicleta que vinha na transversal, causando ferimentos graves no motociclista (lesão corporal culposa). A motocicleta, em razão da batida, atinge um poste de luz, causando um curto-circuito que dá início a um incêndio na vegetação seca da calçada e alcança a banca de revista do local. Por sorte, o proprietário da banca conseguiu escapar do fogo (incêndio culposo)”. No crime continuado, a narrativa deve identificar a pluralidade de condutas e de crimes da mesma natureza, ou seja, previstos no mesmo tipo penal, ainda que possam apresentar variações (simples, qualificado, privilegiado), a semelhantes condições de tempo, de lugar, de maneira de execução e de outras que demonstram a conexão entre os crimes, unidade na prática delitiva e unidade de desígnio (teoria objetivo-subjetiva), isto é, a intenção de o agente dar continuidade à sua atividade criminosa. Exemplo: “O senhor Antônio Silva, valendo-se de sua posição como tesoureiro da renomada Associação Comunitária ‘Esperança’, desviou sistematicamente valores pertencentes à instituição. Foram cinco episódios distintos de apropriação indébita, ocorridos ao longo de três meses, nos dias 5, 9, 12, 14 e 28 de novembro de 2024. Em cada ocasião, utilizando-se da mesma artimanha, lançamentos contábeis fraudulentos, o senhor Silva subtraiu quantias que, somadas, causaram um prejuízo significativo à comunidade no valor total de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)”.

Interpretação do contexto, por sua textualidade, somente tem eficácia resolutiva se a estratégia da imputação preliminar utilizar técnicas narrativas que delimitem, com precisão, o



objeto do processo. Se a acusação pretende imputar um concurso formal impróprio, não pode narrar uma *aberratio ictus*. Na forma narrativa, tem-se de revelar que o autor assumiu o risco da produção de resultados lesivos em outras pessoas além daquela com quem tinha desavenças. Se a acusação narrar que Pedro aponta e dispara a arma de fogo em direção a Manuel, com quem mantinha uma inimizade antiga, e, por imperícia, acerta Maria, que está próxima a Manuel, ele narra um erro de execução, incidindo a solução do artigo 73 do Código Penal brasileiro. Contudo, se é narrado que Pedro, ao apontar a arma para Manuel, mesmo visualizando a proximidade de Maria e consciente de sua própria inabilidade no uso da arma de fogo, atira, em Manuel, sem se preocupar com as consequências, atingindo, como era provável, Maria no coração, que morre em razão dos ferimentos provocados pela arma de fogo, a imputação formulada é a de concurso formal impróprio. Observa-se que o fato é o mesmo, mas a interpretação do contexto, feita pela acusação na leitura dos autos, é formulada, estrategicamente, de forma distinta, a revelar a divergência entre as duas possíveis imputações. De fato, a imputação preliminar ou definitiva é produto, muito mais, das convicções ideológicas, dos preconceitos e doutras manifestações que formam o espírito de quem imputa, do que de um processo de racionalização do Direito (Frank, 1970, p. 108). A Psicologia reconhece que a tomada de decisão ou juízo mental complexo utiliza-se de atalhos cognitivos imperfeitos e simplistas para responder a questões complexas, chamando-as de “heurísticas”, e que o pensamento heurístico, muitas vezes, faz acusadores, juízes e jurados acreditarem que alguém deveria “prever eventos que ninguém poderia ter previsto” (Nojiri, 2017, p. 21). Entretanto, apesar da imputação, como todo juízo de valor processual, está sujeita a basear-se “em fundamentos extralegais como concepções de justiça, questões sociais e econômicas, ideologia, vieses etc.” (Nojiri, 2017, p.12) ou vulnerabilidades psicológicas, conjunturais e midiáticas; quem imputa tem de ser capaz de construir uma justificação legal e razoável para a sua escolha extralegal. Assim, na imputação preliminar, é necessário que haja congruência entre o juízo de imputação e a estratégia narrativa que o apresenta.

7 A textualidade da estratégia descritiva

A narrativa do sujeito ativo e passivo deve obedecer a uma tipologia de alinhamento de caso no qual se observam as seguintes funções sintáticas: sujeito (sujeito ativo), verbo e objeto direto (sujeito passivo), não devendo ser narrada em uma versão passiva. Além dos recursos narrativos, entretanto, os sujeitos podem ser qualificados com uso de elementos descritivos. A



descrição do sujeito ativo ou passivo pode apresentar elementos objetivos e subjetivos. Os elementos descritivos têm a finalidade, na estratégia narrativa da imputação, de ressaltar aspectos do sujeito, imprescindíveis para sustentar ou afastar certas teses jurídicas. Por exemplo, a desproporcionalidade física pode ser considerada como meio que dificultou ou tornou impossível a defesa da vítima, o que pode qualificar o homicídio. No caso, elementos descritivos podem ser utilizados pela acusação para imputar a qualificação. Exemplo: “Na festa anual da cidade X, Marcos, homem corpulento e alto, conhecido na região como "Toro", devido à sua força física e ao seu temperamento explosivo, abordou Maria, uma jovem franzina de baixa estatura, que estava sozinha perto da barraca de doces. Toro, visivelmente embriagado e com intenções obscuras, começou a importunar Maria, que, assustada, tentou se esquivar, mas Toro, aproveitando-se de sua grande superioridade física, agarrou-lhe o braço com força, impedindo-a de se afastar. Toro a segurava com firmeza, enquanto ela se debatia inutilmente, sentindo-se completamente impotente diante daquela agressão. Ele a arrastou para um canto mais isolado da festa e, valendo-se da impossibilidade de Maria resistir devido à sua compleição física diminuta e à sua própria força bruta, desferiu golpes violentos contra ela, causando-lhe um ferimento fatal”. No caso, a descrição da força de Toro e da fragilidade física de Maria permitem uma imputação de homicídio qualificado, porque sua conduta dificultou ou tornou impossível a defesa da vítima.

Os elementos descritivos podem ser utilizados para prevenir teses defensivas no futuro. No crime de estupro de vulnerável, a descrição da vítima em seus aspectos infantis pode servir para inibir ou superar a tese futura de erro de tipo por desconhecimento da menoridade da menor. Exemplo: “Manuel, um homem de cinquenta anos de idade, aborda a pequena Ana, uma menina de onze anos de idade, de 1,40 de altura, com peso aproximado de 34 quilos, com braços e pernas relativamente longos em comparação com o tronco, com pequenos “botões” ou caroços sob os mamilos, rosto infantil, e a convida para ir à sua casa para tomar sorvete. A menina, ingenuamente, aceita o convite. Em casa, enquanto Ana toma o sorvete, Manuel passou a tocar nas partes íntimas da menina, que não reagiu à ação do homem, cedendo-lhe os desejos”. A descrição da vítima tem a finalidade de comunicação da presunção de que Manuel, assim como qualquer outro homem na sua situação, tinha elementos suficientes para deduzir a idade aproximada da vítima, isto é, onze anos, no máximo doze. Que a descrição física apresentada é incompatível com alguém maior de quatorze anos. A inclusão dos elementos descritivos na estratégia narrativa tem a finalidade de afastar a tese de erro de tipo,



isto é, do desconhecimento de Manuel da idade do infante. Assim, apesar da imputação preliminar ser narrativa, a utilização do discurso descriptivo é plenamente aceitável como meio complementar da estratégia acusatória. Portanto, assim como o discurso narrativo, o “discurso descriptivo é uma estratégia de argumentação” (Loureiro, 2011, p. 110) que permite a quem imputa construir uma justificação legal e razoável para a sua escolha extralegal.

8 Considerações Finais

A transposição de um juízo provisório de tipicidade para o mundo da textualidade, isto é, a imputação penal preliminar, não é mero ato de subsunção, mas uma construção narrativa, com aspectos descriptivos, a qual reflete a interpretação do acusador sobre a textualidade da apuração dos fatos à luz da interpretação da textualidade da lei penal. A forma como essa imputação é textualizada, utilizando recursos das linguagens narrativa e descriptiva, é fundamental para garantir a clareza, a precisão e a comunicabilidade da acusação, possibilitando o pleno exercício da defesa e a adequada análise pelo julgador. O processo envolve:

1. **Interpretação da textualidade da lei penal:** Aquele que imputa realiza leitura e interpretação da textualidade da lei penal, identificando os elementos objetivos (conduta, resultado, nexo causal, objeto material etc.) e subjetivos (dolo, culpa, elementos específicos) que configuram o tipo penal.
2. **Interpretação da textualidade da investigação dos fatos:** A interpretação dos fatos investigados, materializados em documentos, em depoimentos e noutras provas, busca identificar os elementos fáticos que se assemelham aos descritos no tipo penal.
3. **Estratégia narrativa:** A imputação preliminar se concretiza em uma peça processual (denúncia ou queixa) que adota uma estratégia narrativa, que descreve o comportamento do agente, as circunstâncias de: tempo, lugar, modo e meio de execução, a causalidade (nos crimes comissivos) ou a ausência da ação esperada (nos crimes omissivos), e a relação com o bem jurídico protegido. A estratégia narrativa é produto de juízo de valor de quem imputa e está sujeita a influências extralegais (concepções de justiça, questões sociais e econômicas, ideologia, vulnerabilidades psicológicas, conjunturais e midiáticas). Contudo, a estratégia narrativa tem de ser capaz de construir uma justificação legal e razoável para a sua escolha



extralegal, isto é, na validade jurídica da imputação preliminar pressupõe-se a congruência entre o juízo de imputação e a estratégia narrativa que o apresenta.

4. **Uso de enunciados de ação e de estado:** A linguagem narrativa utiliza tanto enunciados de ação (que descrevem a conduta do agente) quanto enunciados de estado (que descrevem situações, intenções ou qualidades relevantes). Muitas vezes, a imputação subjetiva (dolo ou culpa) está implícita nos enunciados de ação, mas enunciados de estado podem ser utilizados para reforçar ou explicitar esses elementos.

5. **Intertextualidade:** A narrativa da imputação deve manter uma relação de intertextualidade com a textualidade da lei penal. Isso significa que os termos e os conceitos utilizados na narrativa devem ser compatíveis e remeter aos elementos descritos no tipo do injusto.

6. **Estratégia descritiva (complementar):** Além da narrativa dos fatos, a imputação pode utilizar elementos descritivos para qualificar os sujeitos ativo e passivo, ressaltar aspectos relevantes para a imputação ou para prevenir teses defensivas futuras.

Em síntese, a transposição do juízo provisório de tipicidade para a textualidade se dá pela elaboração de uma história dos fatos investigados, contada de forma a espelhar os elementos descritos no tipo penal, utilizando recursos da linguagem narrativa e, quando necessário, descritiva, para construir uma acusação coerente e comprehensível. Essa narrativa é o elo entre a interpretação da textualidade da lei e a interpretação da textualidade dos fatos, permitindo que o juízo de tipicidade se materialize no processo penal.

Referências

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de. **Introdução à actual discussão sobre o problema da culpa em direito penal.** Coimbra: Almedina, 1994.

AMBOS, Kai. Da "teoria do delito" de Beling ao conceito de delito no direito penal internacional. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ.** N. 32, abr./jun., p. 135-150, 2009. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2718246/Kai_Ambos.pdf. Acesso em: 6 de maio de 2025.

ASÚA, Luis Jiménez de. **Tratado de derecho penal:** Tomo II, filosofía y ley penal. Buenos Aires: Editora Losada, 1992.

ASÚA, Luis Jiménez de. **Tratado de derecho penal:** Tomo III, el delito. Buenos Aires: Editora Losada, 1992.



BELING, Ernst Von. **La doctrina del delito-tipo**. Edición al cuidado de Carlos Antonio Agurto Ganzáles, Sonia Lidia Quequejana Mamani y Benigno Choque Cuenca. Santiago: Ediciones Olejnik, 2020.

BETTIOL, Giuseppe. **O problema penal**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. Campinas: LZN Editora, 2003.

BITTAR, Eduardo C. B. Hans-Georg Gadamer: a experiência hermenêutica e a experiência jurídica. In: Boucault; Rodriguez. **Hermenêutica plural**. São Paulo : Martins Fontes, 2025.

CARRARA, Francesco. **Programa de Derecho Criminal**. Trad. José J. Ortega Torres. Santa Fe de Bogotá: Editorial Temis, 1996.

CHAVES, Alysson Fernando Paiva; CAMPELO, Olivia Brandao Melo. mente, linguagem e Interpretação legal: intencionalidade derivada e interpretação literal de textos legais. **Revista Vertentes do Direito**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 47–64, 2024. DOI: 10.20873/uft.2359-0106. 2024.v11n2.p47-64. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/18749>. Acesso em: 30 de abril de 2025.

CHIAVARIO, Mario. Os direitos do acusado e da vítima. In: Delmas-Marty. **Processos penais da Europa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 563-619.

CUNHA, José Ricardo. Fundamento axiológico da hermenêutica jurídica. In: Boucault; Rodriguez. **Hermenêutica plural**. São Paulo : Martins Fontes, 2025.

DERVIEUX, Valérie. O sistema francês. In: Delmas-Marty. **Processos penais da Europa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 149–242.

ESPÍNOLA FILHO, Eduardo. **Código de processo penal brasileiro anotado**. Atualizado por José Geraldo da Silva e Wilson Lavorenti, v. 1. Campinas : Bookseller, 2000.

FIORIN, José Luiz; SAVIOLI, Francisco Platão. **Para entender o texto**: leitura e redação. São Paulo: Ática, 1996.

FRANK, Jerome. **Law and the Modern Mind**. Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1970.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método II**: complementos e índice. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2002.

GREGO, Luís. Imputação objetiva: uma introdução. In. ROXIN, Claus. **Funcionalismo e imputação objetiva no direito penal**. Tradução de Luís Grego. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002.

HART, Herbert. L. A. **El concepto de derecho**. Traducción de Genaro R. Carrió. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.



HECK, Philipp. **Interpretação da Lei e Jurisprudência dos Interesses**. Trad. José Osório. São Paulo: Livraria Acadêmica Saraiva, 1947.

HEINZ, Wolfgang. **Das deutsche Strafverfahren Rechtliche Grundlagen, rechtstatsächliche Befunde, historische Entwicklung und aktuelle Tendenzen**. Internet-Veröffentlichung im Konstanzer Inventar Sanktionsforschung (KIS): <<http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/strafverfahren.htm>>, Konstanz, p. 1-39, 2004. Disponível em: <<https://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/Heinz-Strafverfahren-2004.pdf>>. Acesso em: 25 de abril de 2025.

JAKOBS, Günther. **Ação e omissão no direito penal**. Tradução de Mauricio Antonio Ribeiro Lopes. Barueri: Manole, 2003.

JAKOBS, Günther. **Derecho penal**: fundamentos y teoría de la imputación. Traducción de Joaquim Cuello Contreras y Jose Luis Serrano Gonzales de Murillo. Madrid: Marcial Pons, 1997.

JESCHECK, Hans-Heinrich. **Tratado de derecho penal**: parte general. Traducción de José Luis Manzanares Samaniego. Granada: Editorial Comares, 1993.

JUY-BIRMAN, Rudolphe. O sistema alemão. In: Delmas-Marty. **Processos Penais da Europa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 74–148.

LEONE, Giovanni. **Manuale di diritto processuale penale**. Napoli : Jovene Editore, 1988.

LOUREIRO, Marina Alves. A escolha lexical no discurso descriptivo: um recurso de estratégia argumentativa. In: Ana Lúcia M. R. Poltronieri Martins, Darcilia M. P. Simões & Maria Noêmi F. da Costa Freitas (orgs.). **Diálogos intersemióticos II**. Rio de Janeiro: Dialogarts, p. 108-124, 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Darcilia-Simoes/publication/317567991_SIMOES_Darci lia_et_all_OrgsDialogos_Intersemioticos_Vol_II_Dialogarts_2011/links/5940082b458515546_149fed0/SIMOES-Darcilia-et-all-OrgsDialogos-Intersemioticos-Vol-II-Dialogarts-2011.pdf#page=109. Acesso em: 15 de maio de 2025.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de direito processual penal**. Campinas: Bookeller, 1997.

MAURACH, Reinhart; ZIPF, Heinz. **Derecho penal**: teoría general del derecho penal y estructura del hecho punible. Traducción de Jorge Bofill Genzsch e Enrique Aimane Girson. Buenos Aires: Editorial Astrea de Alfrede y Ricardo Depalma, 1994.

MERLEAU-PONTY, Maurice. **Fenomenologia da percepção**. Tradução de Carlos Alberto Ribeiro de Moura. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MEZGER, Edmund. **Derecho penal**: parte general. Traducción de Ricardo C. Núñez. México: Cardenas Editor y Distribuidor, 1990.

MUÑUZ CONDE, Francisco. **Teoria geral do delito**. Tradução de Juarez Tavares e Luiz Regis Prado. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.



NOJIRI, Sergio. Decisão judicial. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Teoria Geral e Filosofia do Direito. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/57/edicao-1/decisao-judicial>. Acesso em: 15 de maio de 2025.

PERELMAN, Chaïm. **Retóricas**. Tradução de Maria Ermantina Galvão G. Pereira. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

PESQUIÉ, Brigitte. O sistema belga. In: Delmas-Marty. **Processos penais da Europa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 3–73.

PISAPIA, Gian Domenico. Los principios fundamentales del proceso penal en la constitución italiana y en las convenciones internacionales. Traducción de Carlos A. Tozzini. **Revista Interamericana de Direito Processual Penal**, Porto Alegre: Revista Jurídica, a. 1, p. 31-42, janeiro-junho de 1976.

RORTY, Richard. **La filosofía y el espejo de la naturaleza**. Traducción de Jesús Fernández Zulaica. Madrid: Ediciones Cátedra, 1995.

ROXIN, Claus. **Derecho penal**: parte general. Traducción de Luzón Peña, Díaz y García Conledo e Vicente Remesal. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

ROXIN, Claus. **Estudos de direito penal**. Tradução de Luís Grego. Rio de Janeiro/São Paulo : Renovar, 2006.

ROXIN, Claus. **Funcionalismo e imputação objetiva no direito penal**. Tradução de Luís Grego. Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2002.

SIQUEIRA FILHO, Miguel Batista de. **Democracia, direito e liberdade**. Goiânia: Ed. da PUC Goiás, 2011.

SIQUEIRA, Geraldo Batista. Imputação na perspectiva do tipo penal. **Teses do XI Congresso Nacional do Ministério Público**, t. 1, Goiânia: Impressão CERNE, p. 137-155, 1996.

SOUZA, João Castro e. **A tramitação do processo penal**. Coimbra: Coimbra Editora, 1985.

STRUCHINER, Noel. **Direito e linguagem**: uma análise da textura aberta de linguagem e sua aplicação ao direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

TAVARES, Juarez. **Teorias do delito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

TORNAGUI, Hélio. **Curso de processo penal** (v. 1). São Paulo: Saraiva, 1987.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de processo penal comentado** (v. 1). São Paulo: Saraiva, 1996.



WELZEL, Hans. **El nuevo sistema del derecho penal**: una introducción a la doctrina de acción finalista. Traducción de José Cerezo Mir. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. Tradução de José Carlos Bruni. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

ZAFARONI, Eugenio Raúl. **Tratado de derecho penal**: parte general, v. III. Buenos Aires: Ediar, 1981.



Reflexões sobre a Eficácia das Medidas Protetivas de Urgência

Reflections on the Effectiveness of Emergency Protective Measures

Reflexiones sobre la eficacia de las Medidas de Protección de Emergencia

José André Guedes Soares³⁴⁵⁶

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0006-8070-8077>

Laryssa Santos Machado Filgueira Paes

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0001-9997-9279.51>

Submissão em: 31/5/2023

Aceite em: 9/10/2024

Resumo

A Lei 11.340/2006, mais conhecida por Lei Maria da Penha, é uma legislação fundamental para a proteção dos direitos das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Um dos principais instrumentos dessa lei são as medidas protetivas de urgência, que podem ser concedidas pelo juiz em casos de risco iminente à integridade física, psicológica ou patrimonial da vítima. No entanto, a efetividade dessas medidas ainda é um desafio, considerando o aumento do número de casos de violência doméstica e familiar contra mulheres, mesmo com a imposição das medidas. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a eficácia das medidas protetivas de urgência, identificando suas principais limitações e desafios na prática. Para isso, será realizado um levantamento bibliográfico que fornecerá um panorama da referida lei e das medidas protetivas de urgência. Além disso, serão apresentados elementos que visam assegurar a efetividade dessas medidas, demonstrando sua importância na garantia da integridade física e psicológica das vítimas de violência doméstica e familiar. Por fim, o artigo apresentará propostas para aprimorar a efetividade das medidas protetivas de urgência, como a necessidade de ampliar a rede de atendimento e de conscientização da sociedade em relação à gravidade da violência de gênero.

Palavras-chave: violência doméstica; medidas protetivas; eficácia; desafios.

Abstract

Law 11.340/2006, better known as the Maria da Penha Law, is a fundamental piece of legislation for the protection of the rights of women who are victims of domestic and family

³ Declaração de autoria: José André Guedes Soares

⁴ Declaração de coautoria: Laryssa Santos Machado Filgueira Paes

⁵ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁶ Autoria de correspondência: divulgação não autorizada.



violence. One of the main instruments of this law are the urgent protective measures, which may be granted by the judge in cases of imminent risk to the physical, psychological or patrimonial integrity of the victim. However, the effectiveness of these measures is still a challenge, considering the increase in the number of cases of domestic and family violence against women, even with the imposition of the measures. In this context, this article aims to analyze the effectiveness of urgent protective measures, identifying their main limitations and challenges in practice. For this, a bibliographic survey will be carried out that will provide an overview of the aforementioned law and the urgent protective measures. In addition, elements that aim to ensure the effectiveness of these measures will be presented, demonstrating their importance in guaranteeing the physical and psychological integrity of victims of domestic and family violence. Finally, the article will present proposals to improve the effectiveness of urgent protective measures, such as the need to expand the service network and raise society's awareness of the seriousness of gender violence.

Keywords: domestic violence; protective measures; efficiency; challenges.

Resumen

La Ley 11.340/2006, más conocida como Ley María da Penha, es una ley fundamental para la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar. Uno de los principales instrumentos de esta ley son las medidas de protección urgentes, que podrá otorgar el juez en casos de riesgo inminente para la integridad física, psíquica o patrimonial de la víctima. Sin embargo, la efectividad de estas medidas sigue siendo un desafío, considerando el aumento en el número de casos de violencia doméstica y familiar contra las mujeres, aún con la imposición de las medidas. En este contexto, este artículo tiene como objetivo analizar la efectividad de las medidas de protección urgentes, identificando sus principales limitaciones y desafíos en la práctica. Para ello, se realizará un levantamiento bibliográfico que brindará un panorama general de la citada ley y las medidas urgentes de protección. Además, se presentarán elementos que pretenden asegurar la efectividad de estas medidas, demostrando su importancia para garantizar la integridad física y psicológica de las víctimas de violencia doméstica y familiar. Finalmente, el artículo presentará propuestas para mejorar la eficacia de las medidas urgentes de protección, como la necesidad de ampliar la red de servicios y sensibilizar a la sociedad sobre la gravedad de la violencia de género.

Palabras clave: violencia doméstica; medidas de protección; eficiencia; desafíos.

1 Introdução

A violência doméstica e familiar contra as mulheres é uma triste realidade que afeta milhares de vítimas em todo o mundo. No Brasil, a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) foi um marco importante na luta contra essa forma de violência e no reconhecimento dos direitos das mulheres, estabelecendo mecanismos para garantir a segurança e a integridade das mulheres em situação de risco.



Dentre esses mecanismos, destacam-se as Medidas Protetivas de Urgência (MPU), que têm como objetivo garantir a proteção e a segurança das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, sendo aplicadas para prevenir novos atos de violência, assegurar a integridade física, psicológica e patrimonial da vítima, além de garantir o seu acesso à justiça.

No entanto, apesar dos avanços proporcionados pela Lei Maria da Penha, ainda persistem desafios em relação à efetividade das medidas protetivas, considerando o aumento do número de casos de violência doméstica, mesmo com a imposição dessas medidas, o que demanda uma análise sobre a sua eficácia no contexto brasileiro, a fim de compreender seus impactos na prevenção e no combate à violência doméstica.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a eficácia das medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, identificando suas limitações e desafios na prática. Para tanto, serão realizadas pesquisas bibliográficas, através de livros, artigos, periódicos, monografias, dissertações e teses que possuam relação com a temática proposta, buscando compreender a aplicação e o impacto dessas medidas na proteção das mulheres em situação de violência doméstica.

A importância desse estudo reside no fato de que a efetividade das medidas protetivas de urgência é essencial para garantir a segurança e a dignidade das mulheres vítimas de violência doméstica. Ao compreender as limitações e os desafios existentes, será possível propor melhorias e estratégias para fortalecer a aplicação dessas medidas, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, livre da violência de gênero.

2 História e evolução da Lei 11.340/2006

Antes do advento da Lei 11.340/2006, alguns mecanismos de proteção aos direitos das mulheres já existiam. Em 1975, realizou-se no México a I Conferência Mundial sobre a Mulher, que proclamou o Ano Internacional da Mulher. Dessa Conferência resultou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, conhecida como Convenção da Mulher, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 18 de dezembro de 1979 (Dias, 2018).

A Convenção da Mulher previu a possibilidade de “ações afirmativas abrangendo áreas como trabalho, saúde, educação, direitos civis e políticos, estereótipos sexuais, prostituição e família” (Dias, 2018, p. 48).



Essa Convenção foi o primeiro mecanismo internacional a dispor sobre direitos humanos da mulher, com o objetivo de promover os seus direitos na busca pela igualdade de gênero e reprimir qualquer discriminação, tendo sido subscrita pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984, aprovada em sua integralidade em 1994 e promulgada em 2022.

Embora a questão de gênero não constasse na Convenção da Mulher, seu Comitê apresentou recomendações, incluindo a necessidade de os Estados aprovarem legislação especial sobre violência doméstica e familiar contra a mulher (Dias, 2018).

Em 1993, realizou-se em Viena, na Áustria, a Conferência de Direitos Humanos das Nações Unidas, que formalmente estabeleceu a violência contra a mulher como uma violação aos Direitos Humanos. Em resposta a isso, em 1994 foi adotada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil ratificou essa convenção em novembro de 1995 e a promulgou no ano seguinte (Dias, 2018).

É importante ressaltar que as convenções mencionadas não foram as únicas com essa temática, mas foram os mecanismos internacionais mais relevantes inicialmente na garantia dos direitos humanos das mulheres, pois proporcionaram uma mudança na forma de abordar a discriminação e a violência de gênero. No entanto, ficou evidente a necessidade clara de uma legislação específica para combater a violência doméstica no país.

Assim, em 22 de setembro de 2006, entrou em vigor a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, embora essa denominação não seja mencionada em seu texto. A razão pela qual a lei recebeu essa nomenclatura remonta ao ano de 1983. Em 29 de maio daquele ano, na cidade de Fortaleza, no Estado do Ceará, a farmacêutica Maria da Penha Fernandes foi baleada por seu marido, Marco Antônio Heredia Viveiros. O tiro atingiu sua coluna vertebral, deixando-a paraplégica. No entanto, as agressões continuaram após o dia 29 de maio de 1983. Uma semana depois de retornar do hospital, Maria da Penha foi alvo de um novo ataque perpetrado por seu marido. Dessa vez, ela recebeu uma descarga elétrica enquanto tomava banho (Cunha; Pinto, 2021).

As agressões contra Maria da Penha não ocorreram de forma repentina. Ao longo do casamento, ela sofreu repetidos atos de violência e intimidação. No início, ela não reagia com medo de sofrer represálias ainda mais graves, tanto para ela quanto para suas filhas. Durante esse período, Maria da Penha denunciou repetidamente as agressões sofridas, mas nenhuma



medida foi tomada. No entanto, ela não desistiu. Após sobreviver a duas tentativas de homicídio, Maria da Penha teve coragem de fazer uma denúncia pública e passou a se envolver com movimentos de mulheres (Dias, 2018).

Em 1983, as investigações foram iniciadas e a denúncia foi oferecida pelo Ministério Público em setembro de 1984. Em 1991, Marco Antônio foi condenado a oito anos de prisão pelo tribunal do júri, mas ele recorreu e, um ano depois, o julgamento foi anulado. Mais tarde, em 1996, um novo júri foi realizado, resultando em uma pena de dez anos e seis meses de prisão. Somente em 2002, dezenove anos e seis meses após os fatos, Marco Antônio foi preso (Cunha; Pinto, 2021, p. 26).

Posteriormente, o caso de Maria da Penha chegou ao conhecimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, um órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA) com sede em Washington, cuja responsabilidade inclui analisar petições que denunciam violações dos direitos humanos, conforme estabelecido na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (Cunha; Pinto, 2021).

Em 20 de agosto de 1998, Maria da Penha, representada pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), com o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), apresentou uma denúncia formal à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Essa foi a primeira vez que a OEA aceitou uma denúncia de violência doméstica (DIAS, 2018).

Em 2001, o Brasil foi condenado internacionalmente por negligência e omissão diante do caso de violência doméstica sofrido por Maria da Penha e, em razão disso, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos publicou o Relatório 54/2001, que se tornou um poderoso instrumento para impulsionar a retomada das discussões sobre violência doméstica no país. Esse relatório apresenta uma análise detalhada do caso denunciado por Maria da Penha, aponta os erros cometidos pelo Estado brasileiro na condução do caso e faz recomendações (Cunha; Pinto, 2021).

Uma dessas recomendações era a realização de uma investigação séria e imparcial para determinar a responsabilidade penal de Marco Antônio pela tentativa de homicídio contra Maria da Penha, bem como garantir a reparação efetiva dos danos sofridos por ela e a adoção de mecanismos nacionais para combater a violência doméstica contra mulheres. Como resultado disso, em março de 2008, o governo do Estado do Ceará atendeu à recomendação da



Comissão e efetuou o pagamento de sessenta mil reais como indenização a Maria da Penha, valor que ela recebeu somente em julho de 2008 (Cunha; Pinto, 2021).

Em virtude desse caso que ganhou relevância e notoriedade em âmbito nacional, a Lei 11.340/2006 recebeu o apelido de Lei Maria da Penha. Essa lei, acompanhada dos instrumentos internacionais, reforça a importância de combater a violência doméstica e familiar contra as mulheres, promover a igualdade de gênero e garantir o respeito aos direitos humanos.

3 Abordagem conceitual e objetividade jurídica

De acordo com o artigo 5º da Lei 11.340/2006, define-se como “violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (Brasil, 2006).

Uma correta e mais completa conceituação de violência doméstica necessita que os artigos 5º e 7º da Lei Maria da Penha sejam interpretados conjuntamente:

Deter-se somente no art. 5º é insuficiente, pois são vagas as expressões: “qualquer ação ou omissão baseada no gênero”; “âmbito de unidade doméstica”; “âmbito da família” e “relação íntima de afeto”. De outro lado, apenas do art. 7º também não se retira o conceito legal de violência contra a mulher. A solução é interpretá-los conjuntamente para, então, se extrair o conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher. Ou seja, violência doméstica é qualquer das ações elencadas no art. 7º (violência física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral) praticadas contra a mulher em razão de vínculo de natureza familiar ou afetiva (Dias, 2018, p. 62-3).

A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher conceitua a violência doméstica em seu artigo 1º como “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada” (Brasil, 1996).

Em suma, compreende-se como violência doméstica e familiar a agressão (física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral) perpetrada contra mulher, em um determinado ambiente (doméstico, familiar ou de intimidade), com o objetivo específico de objetá-la, ou seja, dela tirar direitos, se valendo de sua hipossuficiência (Cunha; Pinto, 2021).



É importante ressaltar que a violência doméstica pode ocorrer em três ambientes, sendo eles no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família e/ou em qualquer relação íntima de afeto.

O âmbito da unidade doméstica envolve aquela empreendida no ambiente caseiro, abarcando pessoas com ou sem conexão familiar, inclusive as esporadicamente agregadas. Por sua vez, o âmbito da família compreende aquela como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram parentados, ligados por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa. Por fim, em qualquer relação íntima de afeto, compreende aquela na qual o ofensor conviva ou tenha convivido com a vítima, independentemente de coabitacão (Cunha; Pinto, 2021).

No tocante à principal finalidade da Lei Maria da Penha, Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinto disciplinam que:

A Lei 11.340/2006 extraiu do caldo da violência comum uma nova espécie, qual seja, aquela praticada contra a mulher (vítima própria), no seu ambiente doméstico, familiar ou de intimidade (art. 5º). Nesses casos, a ofendida passa a contar com precioso estatuto, não somente de caráter repressivo, mas, sobretudo, preventivo e assistencial, criando mecanismos aptos a coibir essa modalidade de agressão (Cunha; Pinto, 2021, p. 33).

Nesse sentido, observa-se que a Lei 11.340/2006, diante do contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, tem como objetivo não apenas reprimir, mas também prevenir a ocorrência de crimes contra mulheres, por meio da implementação de mecanismos eficazes para combater a violência de gênero, além de oferecer assistência às vítimas.

4 Formas de violência doméstica e familiar contra a mulher

Antes de adentrarmos no estudo dos tipos de violência doméstica, é preciso esclarecer que o rol do artigo 7º da Lei Maria da Penha, o qual estabelece as ações que configuram violência doméstica, é exemplificativo, ou seja, podem existir outras ações que se caracterizem como violência doméstica e familiar contra a mulher e que não estejam inseridas no referido dispositivo legal. Tanto é que o artigo 7º utiliza a expressão “entre outras” em sua parte final (Dias, 2018, p. 86).

Conforme citado acima, as espécies de violência de gênero estão previstas no artigo 7º da Lei 11.340/2006, sem prejuízo de outras formas de violência.



A primeira delas é a violência física, prevista no inc. I do art. 7º, compreendida como qualquer ação que ofenda a integridade ou saúde corporal da vítima, através do uso da força, como tapas, socos, chutes, empurrões, lançamento de objetos, entre outros meios, com o objetivo de ofender a integridade corporal da vítima, deixando ou não marcas aparentes (Cunha; Pinto, 2021).

A título de exemplo, são ações que podem se enquadrar em delitos estabelecidos no Código Penal, como o crime de lesão corporal, previsto no art. 129, §§ 9º e 13º, e até mesmo a contravenção penal de vias de fato, previsto no artigo 21, *caput*, na Lei de Contravenções Penais.

A segunda espécie de violência é a psicológica, estabelecida no inc. II do art. 7º, que consiste na agressão emocional, mediante ameaças, rejeição, humilhação ou discriminação por parte do agente criminoso. Nesse tipo de violência, o autor demonstra prazer em fazer a vítima se sentir amedrontada, inferiorizada e diminuída (Cunha; Pinto, 2021).

A depender do caso concreto, a ação do agente pode configurar os delitos de ameaça e perseguição, previstos nos artigos 147 e 147-A, ambos do Código Penal.

A terceira modalidade de violência é a sexual, prevista no inc. III do art. 7º, na qual o agente criminoso constrange a vítima a presenciar, manter ou a participar de relações sexuais não desejadas, através de intimidação, ameaça, coação ou uso da força (Cunha; Pinto, 2021).

Agressões como essa pode configurar, por exemplo, o delito de estupro, estabelecido no artigo 213 do Código Penal.

Outro tipo de violência é a patrimonial, disciplinada no inc. IV do art. 7º da mesma lei, compreendida como qualquer ação que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total dos objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos da vítima, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades. Esse tipo de violência raramente ocorre separado dos demais, sendo utilizado, muitas vezes, como forma de agredir fisicamente ou psicologicamente a vítima (Cunha; Pinto, 2021).

A título de conhecimento, essa modalidade pode caracterizar o delito de dano, previsto no art. 163, parágrafo único, inc. I, do Código Penal.

Por fim, há a violência moral, a qual consiste em qualquer ação que caracterize calúnia, difamação ou injúria. Em outras palavras, é sempre um ataque à autoestima e reconhecimento social da vítima, mostrando-se como forma de desqualificação, inferiorização ou ridicularização (Dias, 2018).



Em síntese, essas espécies de agressão são complexas, não ocorrem isoladamente umas das outras e têm graves consequências para a mulher. Qualquer uma delas é uma afronta aos direitos humanos e deve ser denunciada.

5 Medidas Protetivas de Urgência

A seguir, serão abordadas e estudadas as Medidas Protetivas de Urgência (MPU), analisando-se o seu conceito, sua natureza jurídica e sua finalidade, bem como as medidas que se aplicam ao agressor e as que resguardam a vítima.

As Medidas Protetivas de Urgência são instrumentos legais previstos na Lei Maria da Penha e têm como objetivo garantir a proteção e a segurança das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Essas medidas são aplicadas pelo Poder Judiciário e visam prevenir novos atos de violência, assegurar a integridade física, psicológica e patrimonial da vítima, além de garantir o seu acesso à justiça (Mendonça, 2020).

No tocante à natureza jurídica das medidas protetivas, a doutrina não entrou em um consenso. Existem aqueles que afirmam que, se a medida for de caráter penal, pressupõe um processo criminal. Em contrapartida, outros se apegam à natureza cível de tais medidas, afirmando que elas resguardam um processo cível. No entanto, vão além, afirmando que enquanto elas forem consideradas acessórias, só operariam enquanto subsistir o processo criminal ou cível, ou seja, as medidas protetivas são mecanismos para garantir processos (Dias, 2018).

Em contrapartida, há aqueles que asseveram que as medidas protetivas buscam resguardar direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e fatores que a favorecem. Sendo assim, não são, necessariamente, preparatórias de eventual processo. Na verdade, visam pessoas e não processos. Tanto é que a própria Lei 11.340/2006 não dá abertura para dúvidas, de que as medidas protetivas não são acessórias de ação judicial, qualquer que seja sua natureza (Dias, 2018).

Destarte, as medidas protetivas possuem natureza jurídica de garantidoras de direitos fundamentais, bem como constituem uma ferramenta para coibir a violência no campo das relações familiares, conforme determina a Constituição Federal, em seu artigo 226, § 8º, que preceitua: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a



integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (Brasil, 1988).

Recentemente a Lei 14.550/2023 alterou a Lei 11.340/2006, a qual modificou o artigo 19 desta, dentre outros dispositivos, acrescendo a ele os §§ 5º e 6º. Nestes parágrafos consta o seguinte:

Art. 19. As medidas protetivas de urgência poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida.

§ 5º As medidas protetivas de urgência serão concedidas independentemente da tipificação penal da violência, do ajuizamento de ação penal ou cível, da existência de inquérito policial ou do registro de boletim de ocorrência.

§ 6º As medidas protetivas de urgência vigorarão enquanto persistir risco à integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral da ofendida ou de seus dependentes (Brasil, 2006).

Nesse sentido, observa-se que a alteração legislativa está em consonância com o entendimento de que as medidas protetivas de urgência possuem natureza jurídica de tutela inibitória, porquanto satisfativas e autônomas, objetivando resguardar a mulher em situação de risco de violência doméstica, sem qualquer instrumentalidade a um processo principal e sem que estejam atreladas a um tipo penal (Dutra, 2023).

Quanto aos tipos de medidas protetivas, elas estão previstas no artigo 22 ao artigo 24 da Lei 11.340/2006, subdividindo-se em medidas que obrigam o agressor e em medidas em favor da vítima, que poderão ser concedidas pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, e serão aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme artigo 19, § 2º, da mencionada lei (Brasil, 2006).

Tais medidas, no entanto, não são taxativas, ou seja, o Juiz, a depender do caso concreto, poderá fixar outras medidas protetivas que não estejam inseridas nos artigos 22 a 24 da Lei Maria da Penha. Assim, pode-se dizer que elas se encontram espalhadas em toda a lei (Dias, 2018).

O artigo 22 da Lei Maria da Penha concentra as medidas protetivas que obrigam o agressor.

A primeira delas está prevista no inc. I do art. 22, a qual consiste na suspensão da posse ou restrição do porte de arma, com comunicação ao órgão competente. Essa ferramenta se preocupa com a incolumidade física da vítima, tendo em vista os dados estatísticos da prática de delitos contra mulheres, com o emprego de arma de fogo (Cunha; Pinto, 2021).



Outras medidas são a de afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima, a medida de proibição de se aproximar da vítima, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor, a medida de proibição de estabelecer contato com a vítima, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação, e a medida de proibição de frequentar determinados lugares, e possuem a finalidade de preservar a incolumidade da vítima, a fim de evitar qualquer aproximação física entre ela e o agente criminoso, previstas no art. 22, inc. II, III, alíneas “a”, “b” e “c”, respectivamente (Cunha; Pinto, 2021).

Tais medidas se justificam em razão de ser comum, em conflitos, o agressor passar a perturbar o sossego não só da vítima, mas também de familiares e testemunhas. E muitas vezes vai além, situações em que tal conduta não se limita ao recesso do lar, se estendendo ao local de trabalho da vítima e a outros lugares por ela frequentados. Logo, tais medidas não devem se restringir à residência onde a vítima habita.

Por sua vez, a medida de restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, prevista no inc. IV do art. 22, será aplicada a depender da gravidade da conduta praticada pelo agressor. Isso se dá porque há casos em que os dependentes, como os filhos, enteados, por exemplo, que têm contato com agressor, de alguma forma são prejudicados por ele, em razão dos atos de violência perpetrados à mulher (Cunha; Pinto, 2021).

Dando continuidade, a medida de prestação de alimentos provisionais ou provisórios, estabelecida no inc. V do art. 22, possui inegável natureza emergencial e tem a finalidade de garantecer a pessoa necessitada, como a vítima e/ou seus dependentes menores, assegurando a subsistência destes no decorrer do processo (Cunha; Pinto, 2021).

Por último, as medidas previstas nos inc. VI e VII do art. 22, as quais consistem no comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação e de acompanhamento psicossocial, como atendimento pedagógico e psicossocial, através de psicólogos ou outros profissionais de equipes multidisciplinares, possuem como finalidade modificar o comportamento do agressor através de diálogo e da conscientização, de modo a enfrentar a violência doméstica e familiar contra a mulher (Cunha; Pinto, 2021).

No que concerne às medidas protetivas que resguardam a vítima, elas estão previstas nos artigos 23 e 24 da Lei 11.340/2006.

A primeira delas, prevista no inc. I, do art. 23, é a medida de encaminhamento da vítima e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento, a



qual possui o objetivo de resguardar a integridade física e psicológica tanto da vítima quanto de seus dependentes. Isso se dá porque, conforme visto anteriormente, há casos em que o agressor, além de prejudicar a vítima, acaba também afetando os dependentes dela, sendo necessário esse acolhimento (Dias, 2018).

A segunda medida, estabelecida no inc. II do art. 23, é a recondução da vítima e de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor. Há casos em que a vítima, sozinha ou acompanhada de seus dependentes, se retira de casa em razão dos atos de violência praticados pelo agressor. Diante disso, há a possibilidade de, após o requerido ser afastado do lar comum, a vítima e seus dependentes serem reconduzidos para a residência da qual se retiraram (Dias, 2018).

No entanto, há situações em que a recondução da vítima não será suficiente, podendo aplicar a medida prevista no inc. III, do art. 23, a qual determina o afastamento dela do lar, deixando claro que, nesses casos, ela não terá os seus direitos prejudicados, com relação a bens, guarda dos filhos e alimentos (Dias, 2018).

Por seu turno, a medida de separação de corpos, prevista no inc. IV do art. 23, possui eficácia meramente jurídica, pois, ao mesmo tempo em que descaracteriza o vínculo jurídico entre a vítima e o agressor, cessando os deveres matrimoniais, como dever de lealdade, dever de fidelidade, por exemplo, garante o afastamento temporário de um dos dois, ocorrendo a separação de fato e, assim, evitando atos de violência (Dias, 2018).

Existe também a medida de realização da matrícula ou transferência dos dependentes da vítima em instituição de educação básica mais próxima do domicílio dela, prevista no inc. V do art. 23, cujo objetivo é prestar auxílio à vítima e seus dependentes, diante do contexto fático (Cunha; Pinto, 2021).

Por último, há as medidas de caráter patrimonial, que possuem o objetivo de resguardar os bens da sociedade conjugal ou daqueles cuja propriedade é da mulher.

Elas estão elencadas nos inc. I, II, III e IV do art. 24, as quais, respectivamente, determinam que o agressor é obrigado a restituir bens indevidamente subtraídos da vítima, é proibido temporariamente de celebrar atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo em caso de expressa autorização judicial, e deverá suspender as procurações conferidas pela vítima para ele (Brasil, 2006).

Isso ocorre porque, como são mais comuns os atos de violência ocorrer dentro de uma relação conjugal, o agressor, visando punir a vítima, pode vir a subtrair bens que



pertencem a ela, bem como os aliena sem a devida autorização dela, quando necessária, ou realiza atos indevidos em razão das procurações outrora concedidas a ele por ela, com o claro propósito de prejudicá-la (Cunha; Pinto, 2021).

Verifica-se, portanto, que as modalidades de medidas protetivas mencionadas representam um importante avanço para garantir a segurança e a proteção das vítimas de violência doméstica e familiar. No entanto, é fundamental ressaltar que é necessária a cooperação conjunta da sociedade, das instituições governamentais, das organizações não governamentais e da própria vítima para que a proteção seja efetiva.

6 A busca pela efetividade

Antes de adentrarmos no estudo dos mecanismos de eficácia das Medidas Protetivas de Urgência (MPU), é preciso pontuar que fatores como a ausência de políticas públicas, o baixo investimento do Estado em capacitação de servidores, a ausência de fiscalização do Estado no cumprimento das medidas protetivas, e a tímida participação da comunidade, por exemplo, são circunstâncias que dificultam a plena efetividade das medidas protetivas de urgência (Rocha, 2021).

Nessa perspectiva, será feita a análise de alguns meios pelos quais o ordenamento jurídico brasileiro se utiliza na busca pela efetividade das medidas protetivas e, consequentemente, na busca pela prevenção da violência doméstica e na busca pela proteção e assistência às vítimas.

Com o objetivo de dar maior efetividade às medidas protetivas, a Lei 11.340/2006 sofreu uma importante alteração pela Lei 13.641/2018. Esta lei inseriu na Lei Maria da Penha o artigo 24-A, para penalizar a desobediência a decisões judiciais que impõem medidas protetivas. O artigo 24-A preceitua que “descumprir decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência previstas nesta Lei: pena de detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos” (Brasil, 2006).

A criminalização do descumprimento das medidas protetivas é relevante para garantir a possibilidade de a autoridade policial efetuar a prisão em flagrante quando ocorrer o descumprimento da ordem judicial que impôs tais medidas, sem a prática de outras infrações, como, por exemplo, quando o agressor ronda a casa ou local de trabalho da vítima, volta a



ingressar no domicílio do casal, etc. Ademais, servirá de exemplo para aqueles que cogitarem descumprir as cautelares impostas.

Outro mecanismo de garantia de eficácia das medidas protetivas, e que possui ligação com o crime de descumprimento, é a prisão do agressor, mais precisamente a prisão preventiva. Acerca disso, o artigo 24-A da Lei 11.340/2006 deixa claro, em seu § 3º, que outras sanções podem ser aplicadas, quando diz: “o disposto neste artigo não exclui a aplicação de outras sanções cabíveis” (Brasil, 2006).

Corroborando este dispositivo, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 20, menciona expressamente a possibilidade de decretação da prisão preventiva do agressor em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, a ser decretada pelo juiz, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial (Brasil, 2006).

Por sua vez, o Código de Processo Penal, no seu artigo 313, inciso III, assevera que será admitida a decretação da prisão preventiva se o delito envolver violência doméstica e familiar contra a mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência, para garantir a execução das medidas protetivas de urgência (Brasil, 1941).

Desse modo, infere-se que a prática do crime de descumprimento, em uma situação que não seja de flagrante, não impossibilita que o juiz decrete, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial, a prisão preventiva do agressor, em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal, para assegurar a execução das medidas protetivas de urgência.

O Ministério Público também desempenha um papel importante para a garantia da efetividade das medidas protetivas, isto porque ele se afigura como defensor dos interesses sociais, difusos e coletivos. Em outras palavras, é titular da ação que se fizer necessária para resguardar o que é de todos, conforme determina o artigo 129 da Constituição Federal. Assim sendo, o *Parquet*, possui o dever de participar nos casos de violência doméstica, intervindo nas causas cíveis e criminais, requerendo medidas protetivas, requisitando a força policial e a colaboração dos serviços públicos, executando a fiscalização nos estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica (Cunha; Pinto, 2021).

Da mesma forma, a Delegacia da Mulher e as Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher constituem instrumentos importantes e necessários para o enfrentamento da violência doméstica e para o fortalecimento das medidas protetivas, visto



que, através de suas ações, se desenvolveu na mulher encorajamento para denunciar qualquer forma de violência, inclusive informar o descumprimento das medidas protetivas, superando, assim, o medo da exposição e o vexame público que tais circunstâncias acarretam (Dias, 2018).

Acerca da Delegacia da Mulher, é preciso mencionar uma alteração legislativa quanto a esse mecanismo. Recentemente entrou em vigor a Lei nº 14.541/2023, a qual determina em seu art. 3º, *caput*, que as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) têm como objetivo o atendimento de todas as mulheres que tenham sido vítimas de violência doméstica e familiar, crimes contra a dignidade sexual e feminicídios, e funcionarão ininterruptamente, inclusive em feriados e finais de semana (Brasil, 2023).

Nesse sentido, verifica-se que a Lei nº 14.541/2023 trouxe importantes alterações quanto a um dos mecanismos de proteção à mulher vítima de violência doméstica. A partir de então, as delegacias das mulheres, com especialidade em combate e prevenção à violência contra a mulher, deverão funcionar 24 horas, precipuamente nos fins de semana, momento em que as mulheres mais precisam desse atendimento.

Outro importante mecanismo é a Central de Atendimento à Mulher em Situação de Violência Doméstica, o famoso “disque 180”. Esse serviço funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana. A Central possui atendentes capacitadas para orientar as vítimas, responder e tirar dúvidas acerca de denúncia e acolhimento, fornecer orientações, bem como informar sobre os direitos da mulher, sendo-lhe fornecida a relação dos serviços especializados e os tipos de estabelecimentos que ela pode procurar em sua cidade, como delegacias de atendimento especializado, defensorias públicas, postos de saúde e Instituto Médico Legal, para casos de estupro e outras violações (Dias, 2018).

Do mesmo modo, a Patrulha Maria da Penha (PMP) contribui para a prevenção e repressão da prática de crimes de violência doméstica, bem como para a garantia da execução das medidas protetivas.

A Patrulha Maria da Penha consiste em um projeto criado no Rio Grande do Sul no ano de 2012, com o escopo de proporcionar maior efetividade na proteção das mulheres vítimas de violência doméstica, atuando, por exemplo, através de visitas periódicas às residências de vítimas, com a finalidade de verificar o cumprimento das medidas, bem como de reprimir eventuais atos de violência. Tal mecanismo se expandiu e é executado em quase



todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, bem como está sendo empregado em outros estados da Federação (Oliveira, 2020).

Acerca da Patrulha Maria da Penha é preciso destacar que ainda não há legislação federal regulamentando e padronizando essa atividade, existindo apenas o Projeto de Lei nº 547/2015, que busca a alteração da Lei nº 11.340/2006 para instituir esse programa.

Além disso, a Lei Maria da Penha prevê em seu artigo 8º, incisos V e IX, outra ferramenta para o enfrentamento da violência doméstica e o fortalecimento das medidas protetivas. Essa ferramenta visa à promoção e realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, a serem incluídas nos currículos escolares de todos os níveis de ensino (Brasil, 2006).

Tal mecanismo é importante na medida em que estruturará um novo modelo de convívio em sociedade, em que a opressão ao gênero feminino não será vista com naturalidade. Em outras palavras, será promovida a conscientização dos estudantes, em todos os níveis de ensino, de modo a desconstruir a cultura de violência em desfavor do gênero feminino, ao mesmo tempo em que se capacitam os educadores para o desenvolvimento de atividades dessa natureza no ambiente de ensino.

Por fim, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35, inciso II, assevera que o Poder Público poderá criar e promover, no limite das respectivas competências, casas abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar (Oliveira, 2020).

Essa medida possui a finalidade de proteger mulheres vítimas de violência doméstica, acolhendo-as e mantendo-as seguras, possibilitando a elas e aos seus dependentes uma nova forma de vida, tendo em vista que estar em um ambiente seguro para viver é essencial para a obtenção do reequilíbrio físico e psicológico.

Verifica-se que o rol das medidas protetivas foi ampliado e ocorreu uma evolução no tempo dessas medidas, proporcionando uma abrangência e proteção maiores. No entanto, ainda se faz necessário aperfeiçoá-las em relação à sua efetividade, devido ao aumento do número de casos de violência doméstica e familiar.



7 Considerações Finais

A presente pesquisa teve como objetivo analisar a efetividade das medidas protetivas de urgência no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, considerando o aumento dos casos de violência de gênero, mesmo com a aplicação dessas medidas.

Ao longo dos capítulos, foram abordados o contexto histórico e a evolução da Lei Maria da Penha, o conceito e as formas de violência doméstica, bem como as Medidas Protetivas de Urgência previstas na legislação.

Observou-se que as medidas protetivas têm sido relevantes para garantir a segurança das mulheres em situação de violência doméstica, estabelecendo mecanismos como a tipificação do descumprimento, a prisão preventiva do agressor e a criação de delegacias e varas especializadas, indispensáveis para oferecer apoio e proteção às vítimas.

No entanto, apesar da existência de tais ferramentas, ainda persistem dificuldades na plena efetivação das medidas protetivas. Entre os desafios encontrados, destacam-se a ausência de políticas públicas, o baixo investimento estatal na capacitação de agentes públicos e a falta de fiscalização no cumprimento das medidas, entre outros obstáculos.

Diante disso, conclui-se que, embora tenha ocorrido uma ampliação no rol e, ao mesmo tempo, uma evolução no tempo das medidas protetivas, proporcionando uma maior abrangência e proteção às vítimas de violência doméstica, ainda é necessário aperfeiçoá-las em termos de efetividade, devido ao aumento do número de casos de violência doméstica e familiar. Isso pode ser alcançado por meio do desenvolvimento de políticas públicas que ampliem a conscientização sobre a violência de gênero, fortaleçam a rede de atendimento e promovam a integração entre os órgãos estatais. Além disso, é fundamental combater a discriminação e a violência doméstica e familiar contra a mulher, ultrapassando o âmbito jurídico e envolvendo toda a sociedade.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1 de agosto de 1996. Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Brasília, DF, 1 ago. 1996. Disponível



em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941. Lei das Contravenções Penais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3688.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de medidas protetivas de urgência. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13641.htm. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023. Dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14541.htm. Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre as medidas protetivas de urgência. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14550.htm. Acesso em: 21 maio 2023.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica:** Lei 11.340/2006. Salvador: JusPodivm, 2021.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça.** Salvador: JusPodivm, 2018.

DUTRA, Bruna Martins Amorim. Lei Maria da Penha: as alterações da Lei 14.550/23 com perspectiva de gênero. **Consultor Jurídico**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 1-3, 25 abr. 2023.

MENDONÇA, Raissa Munique Lopes. **(In) Eficácia da Lei Maria da Penha:** um recorte no Município de Goianésia. 2020. 25f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Evangélica de Goianésia, Goiás.

OEA. **Relatório nº 54/01:** Caso 12.051, Maria da Penha Maia Fernandes, de 4 de abril de 2001. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

OLIVEIRA, Larissa Vieira de. **Efetividade das medidas protetivas de urgência no ordenamento jurídico brasileiro.** 2020. 57f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás.



ROCHA, Yana Paiva da. A ineficácia da medida protetiva na Lei Maria da Penha.

Conteúdo Jurídico, Brasília, DF, p. 1-10, dez. 2021. Disponível em:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/57783/a-ineficacia-da-medida-protetiva-na-lei-maria-da-penha>. Acesso em: 25 maio 2023.

SENADO FEDERAL (Brasil). Projeto de Lei do Senado nº 547, de 2015. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122758>. Acesso em: 25 maio 2023



A Uniformização da Formalização do Acordo de Não Persecução Penal no Âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins

The Standardization of the Formalization of the Non-Prosecution Agreement within the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins

La Estandarización de la Formalización del Acuerdo de No Persecución Penal en el Ámbito del Ministerio Público del Estado de Tocantins

Edson Kayque Batista de Souza⁷⁸⁹
Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0003-2017-166X>

Lucas Lima de Castro Ferreira
Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0002-1591-3203>

Submissão em: 26.11.2025
Aceite em: 9.1.2026

Resumo

O presente artigo examina a implementação e formalização do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), destacando os avanços e os desafios relacionados à uniformização dos procedimentos. Analisando dados coletados de nove Promotorias de Justiça, a pesquisa qualitativa revela que, embora haja um alinhamento com a digitalização da justiça através de sistemas eletrônicos como o Integrar-e e o Google Meet, persistem significativas divergências na tramitação, controle de numeração, e verificação de antecedentes. As principais fragilidades identificadas incluem a ineficiência na comunicação com os investigados, a ausência de um banco de dados centralizado para consulta de ANPPs anteriores e a falta de padronização nos fluxos com o Poder Judiciário. As conclusões apontam para a urgência de uma uniformização de procedimentos e investimentos em tecnologia, como a criação de uma taxonomia específica no Integrar-e e a interoperabilidade com outros sistemas (E-proc, SEEU), visando garantir a legalidade, segurança jurídica e a efetividade do ANPP no estado do Tocantins.

Palavras-chave: Ministério Público; Acordo de Não Persecução Penal; uniformização; formalização; tecnologia.

Abstract

This article examines the implementation and formalization of the Non-Prosecution Agreement (ANPP) within the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins (MPTO),

⁷ Declaração de autoria: Edson Kayque Batista de Souza ; declaração de coautoria: Lucas Lima de Castro Ferreira.

⁸ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁹ Correspondência: edsonsouza@mpto.mp.br; lucas.castro@uft.edu.br.



highlighting the advances and challenges related to the standardization of procedures. Analyzing data collected from nine Public Prosecutor's Offices, the qualitative research reveals that, although there is an alignment with the digitalization of justice through electronic systems like Integrar-e and Google Meet, significant discrepancies persist in case processing, numbering control, and background checks. The main weaknesses identified include inefficient communication with the investigated parties, the absence of a centralized database for consulting previous ANPPs, and a lack of standardization in workflows with the Judiciary. The conclusions point to the urgency of standardizing procedures and investing in technology, such as creating a specific taxonomy in Integrar-e and ensuring interoperability with other systems (E-proc, SEEU), to guarantee the legality, legal certainty, and effectiveness of the ANPP in the state of Tocantins.

Keywords: Public Prosecutor's Office; Non-Prosecution Agreement; standardization; formalization; technology.

Resumen

Este artículo examina la implementación y formalización del Acuerdo de No Persecución Penal (ANPP) en el Ministerio Público del Estado de Tocantins (MPTO), destacando los avances y los desafíos relacionados con la estandarización de los procedimientos. Analizando datos recopilados de nueve Fiscalías, la investigación cualitativa revela que, aunque existe una alineación con la digitalización de la justicia a través de sistemas electrónicos como Integrar-e y Google Meet, persisten divergencias significativas en la tramitación, el control de numeración y la verificación de antecedentes. Las principales debilidades identificadas incluyen la ineficiencia en la comunicación con los investigados, la ausencia de una base de datos centralizada para la consulta de ANPP anteriores y la falta de estandarización en los flujos con el Poder Judicial. Las conclusiones señalan la urgencia de una estandarización de procedimientos y de inversiones en tecnología, como la creación de una taxonomía específica en Integrar-e y la interoperabilidad con otros sistemas (E-proc, SEEU), con el objetivo de garantizar la legalidad, la seguridad jurídica y la efectividad del ANPP en el estado de Tocantins.

Palabras clave: Ministerio Público; Acuerdo de no Persecución Penal; estandarización; formalización; tecnología.

1 Introdução

O Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é um instrumento fundamental do sistema de justiça criminal brasileiro, representando uma mudança de paradigma na forma como o Ministério Público lida com infrações de menor e médio potencial ofensivo. Instituído pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime), que alterou o Código de Processo Penal para adicionar o art. 28-A, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) busca uma solução mais célere e eficiente para os conflitos penais, priorizando a reparação do dano e a aplicação de medidas alternativas à prisão.



Antes de sua efetivação, a possibilidade de um acordo semelhante já era discutida e, de certa forma, aplicada em alguns casos, mas sem a devida regulamentação legal. O Pacote Anticrime, ao criar uma base legal sólida, formalizou essa prática, estabelecendo os requisitos e procedimentos necessários para a sua celebração.

O objetivo principal da criação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) foi modernizar o sistema penal, tornando-o menos burocrático e mais ágil. A sistemática central é desafogar o Poder Judiciário, que lida com uma quantidade massiva de processos, e oferecer uma resposta mais rápida e efetiva à sociedade, evitando a morosidade do processo penal tradicional.

Tal sistemática consiste em um negócio jurídico (Lima, 2020, p.218) de natureza extrajudicial, celebrado entre o Ministério Público, detentor da ação penal pública, e o investigado (assistido por sua defesa constituída), devidamente homologado pelo juiz, no qual o indiciado deve assumir sua responsabilidade e aceitando cumprir, de imediato, as condições mais brandas que as sanções aplicáveis aos fatos imputados (Cunha 2020, p. 127).

Na mesma linha, Antonio Suxberger conceitua o instituto como sendo um negócio jurídico processual, ainda na vigência da Resolução n. 181/17 do CNMP nos termos a seguir:

Em capítulo próprio, a Resolução previu o que chamou de acordo de não persecução penal, um negócio jurídico-processual celebrado entre o Ministério Público e o investigado confesso de crime praticado sem violência ou grave ameaça contra a pessoa que autoriza o arquivamento da investigação preliminar, se esse investigado atender ao que dele se exige como condições pessoais, cumprir medidas similares a penas restritivas de direitos, reparar o dano ou restituir a coisa à vítima e renunciar a bens e direitos de modo equivalente aos efeitos genéricos de uma condenação criminal (Suxberger, 2020, p. 111-133).

Apesar dos benefícios, a implementação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) impôs ao Ministério Público significativos desafios operacionais. A necessidade de uniformização de procedimentos e de um controle eficiente dos acordos celebrados exigiu a criação de novas frentes de trabalho, evidenciando as complexidades na gestão dessa nova ferramenta jurídica.

Nesse sentido, a ausência de uniformidade na aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é um dos principais obstáculos. Cada unidade do Ministério Público, seja estadual ou federal, possui certa autonomia para conduzir os acordos, o que pode levar a decisões e condições diferentes para casos similares.



A presente pesquisa justifica-se pela busca de compreender o procedimento utilizado nas Promotorias de Justiça Criminais do Estado do Tocantins, para formalização do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), ante a inexistência de parâmetros objetivos capazes de uniformizar a atuação ministerial, respeitando, evidentemente, a independência funcional do membro do MPTO.

Para entender a metodologia adotada na aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nas Promotorias de Justiça do Estado do Tocantins, a pesquisa utilizou uma abordagem mista. Foram enviados questionários a nove Promotorias de Justiça das cinco maiores comarcas do estado (Araguaína, Gurupi, Palmas, Paraíso do Tocantins e Porto Nacional). Essa abordagem permitiu coletar tanto dados quantitativos (por exemplo, o número de acordos celebrados) quanto dados qualitativos (como as percepções e os desafios enfrentados pelos promotores).

Com ênfase na verificação da operacionalidade do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nas referidas Promotorias de Justiça, desenvolveu-se um questionário que buscou abordar as situações que mais causam divergência na execução do referido instituto. Vejamos o quadro a seguir:

Quadro 1 - Questionário sobre Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)¹⁰

| Tema | Perguntas |
|------------------------------|--|
| 1. Registro e Formalização | O ANPP é registrado em procedimento administrativo? Qual sistema ou plataforma é utilizado? Há numeração própria para o acordo? |
| 2. Local de Realização | Onde é realizado o ato do ANPP (assinatura, audiência, gravação)? Há uma sala específica com equipamentos adequados? |
| 3. Comunicação com as Partes | Como a notificação do investigado e seu defensor é feita? Qual o prazo médio entre a convocação e o ato? Há contato prévio com a vítima? |
| 4. Documentos e Formalização | Quais documentos são exigidos do investigado? Existe um modelo padrão de termo de ANPP? |
| 5. Gravação e Registro | A celebração do acordo é gravada (vídeo/áudio)? Quais equipamentos e programas são utilizados? Como a gravação é armazenada? |
| 6. Fluxo com o Judiciário | Como o ANPP é encaminhado para homologação judicial? Há retorno do juízo após a homologação? |
| 7. Acompanhamento | Quem acompanha o cumprimento das cláusulas do ANPP? Onde os relatórios de acompanhamento são registrados? |

¹⁰ O instrumento de coleta de dados (formulário) está integralmente referenciado e disponibilizado para consulta e verificação em formato digital, acessível no repositório do Google Drive por meio do endereço eletrônico ([link](https://drive.google.com/drive/folders/1LjozCaLQTTXYPTQuoyJLPxtB43ZzOKCX?usp=drive_link)) fornecido em anexo:



| | |
|--|---|
| 8. Avaliação | Quais são as principais dificuldades enfrentadas? Existem sugestões de melhoria para o fluxo do ANPP? |
| 9. Banco de Dados e Verificação de Antecedente | Existe um banco de dados ou sistema para verificar se o investigado já celebrou um ANPP nos últimos 5 anos? |

Fonte: Elaboração dos autores.

Ao analisar os dados coletados pelas 1^a e 2^a Promotoria de Justiça de Porto Nacional, 1^a e 2^a Promotoria de Justiça de Gurupi; 1^a e 2^a Promotoria de Justiça de Araguaína; 2^a e 3^a Promotoria de Justiça da Capital; e 2^a Promotoria de justiça de Paraíso do Tocantins, observou-se que alguns fatores dificultam a uniformização, a saber: a) Critérios Subjetivos: Embora a lei estabeleça requisitos objetivos, a aplicação pode ser influenciada por critérios subjetivos, como a visão de mundo de cada promotor ou a política criminal adotada em uma determinada comarca; b) Variação de Medidas: As condições impostas nos acordos podem variar drasticamente. Enquanto um promotor pode exigir apenas a prestação de serviços à comunidade, outro pode adicionar a obrigação de reparar o dano e pagar uma multa, por exemplo; c) Falta de Diretrizes Nacionais: Embora o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) tenha emitido recomendações, a falta de diretrizes nacionais vinculantes resulta em uma aplicação desigual do ANPP em todo o país.

Outro ponto de destaque é a necessidade de criação de um banco de dados unificado, seja em âmbito estadual ou nacional, para o controle dos ANPPs. Mostra-se essencial para a uniformização e para evitar que um indivíduo celebre vários acordos, burlando o sistema.

No entanto, essa tarefa enfrenta diversos desafios: a) Falta de Integração: O principal obstáculo é a ausência de um sistema integrado que conecte as diferentes unidades do Ministério Público e as bases de dados existentes. Cada MP estadual e o MP Federal utilizam sistemas próprios, tornando a comunicação e a troca de informações complexas e morosas; b) Necessidade de Interoperabilidade: É preciso criar sistemas que sejam interoperáveis, ou seja, capazes de "dialogar" entre si. Isso exige um investimento significativo em tecnologia e uma cooperação entre as instituições; c) Questões de Segurança e Privacidade: A criação de um banco de dados nacional levanta questões importantes sobre a segurança da informação e a privacidade dos dados pessoais. É fundamental garantir que as informações sejam protegidas contra acessos não autorizados.

Ao descrever e comparar as diversas formas de proceduralização do Acordo de Não Persecução Penal nas Promotorias de Justiça mencionadas anteriormente, utilizou-se o método



dedutivo para analisar as respostas do questionário enviado, indicando a necessidade de uniformização e parametrização da propositura do ANPP no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

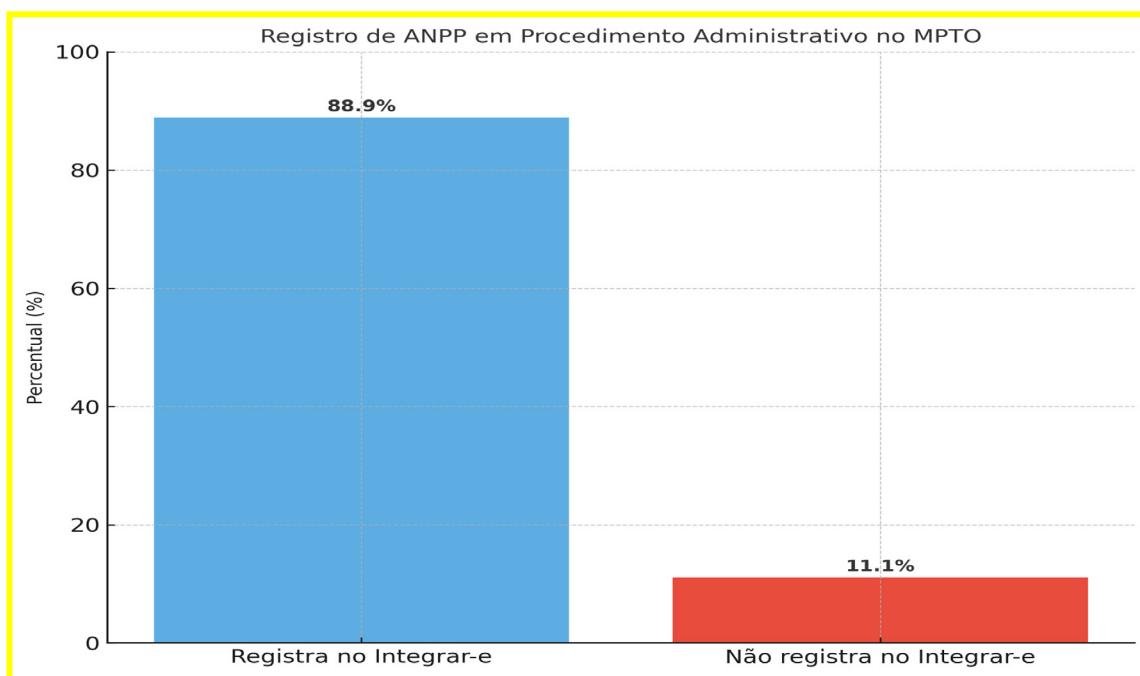
2 O Acordo de Não Persecução Penal no Ministério Público do Estado do Tocantins

2.1 Formalização do Acordo

No Ministério Público do Estado do Tocantins, o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é, na sua maioria, registrado e formalizado no sistema Integrar-e, havendo apenas uma, a 3ª Promotoria de Justiça da Capital, que realiza o ANPP fora do sistema Integrar-e, por meio de planilhas.

Verifica-se que, mesmo entre as unidades que utilizam o sistema extrajudicial (Integrar-e), não há uniformização, conforme consultas aos seguintes órgãos de execução 1ª e 2ª Promotoria de Justiça de Porto Nacional, 1ª e 2ª Promotoria de Justiça de Gurupi; 1ª e 2ª Promotoria de Justiça de Araguaína; 2ª Promotoria de Justiça da Capital; e 2ª Promotoria de justiça de Paraíso do Tocantins.

Gráfico 1 - Formas de Registro do ANPP



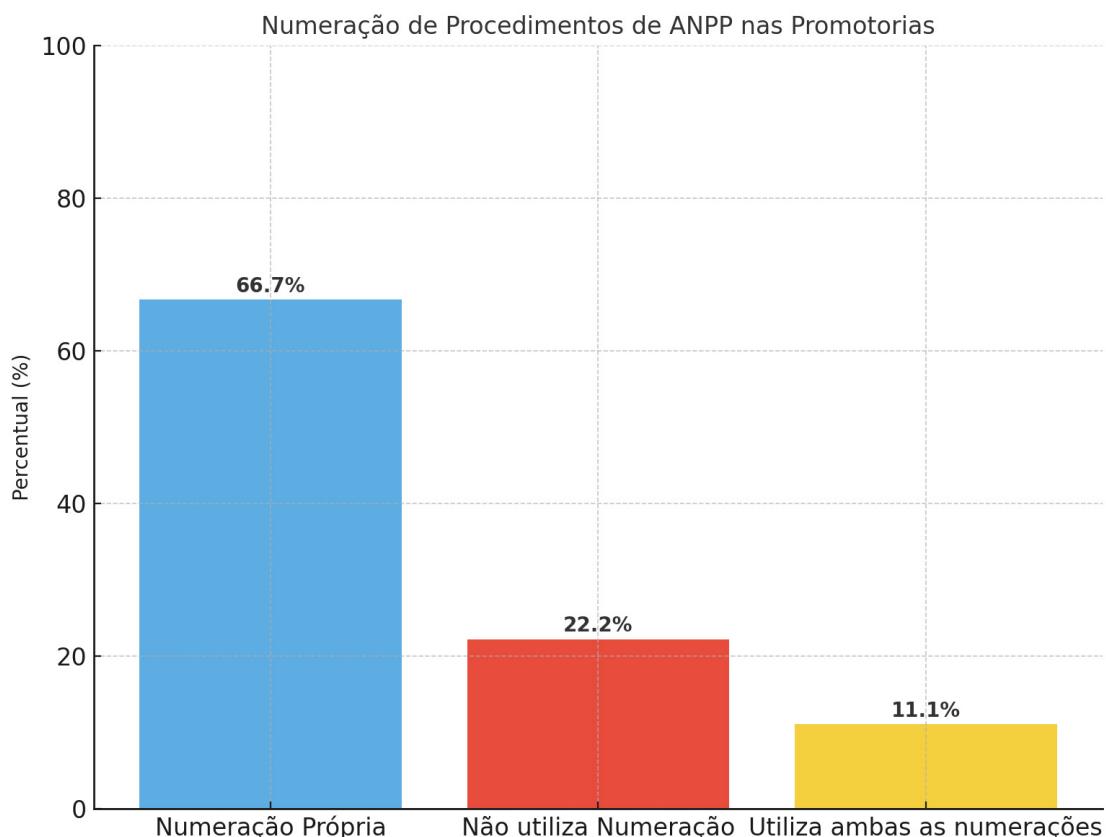
Fonte: Elaboração dos autores.



2.2 Etiquetagem do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)

Pode ser verificado, ainda, que no momento do registro do Acordo há uma grande divergência quanto à tramitação e controle de numeração dos procedimentos utilizados para sua formalização. Algumas Promotorias utilizam o número do Inquérito Policial originário, outras utilizam o número do Procedimento instaurado no sistema Integrar-e (via de regra, é instaurado um Procedimento de Gestão Administrativa) e, também, há Promotorias que peticionam em processo apartado o termo de acordo e o link da audiência, gerando assim outro número de controle para o mesmo acordo.

Gráfico 2 - Formatos de numeração do ANPP



Fonte: Elaboração dos autores.

2.3 Local de Realização do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)

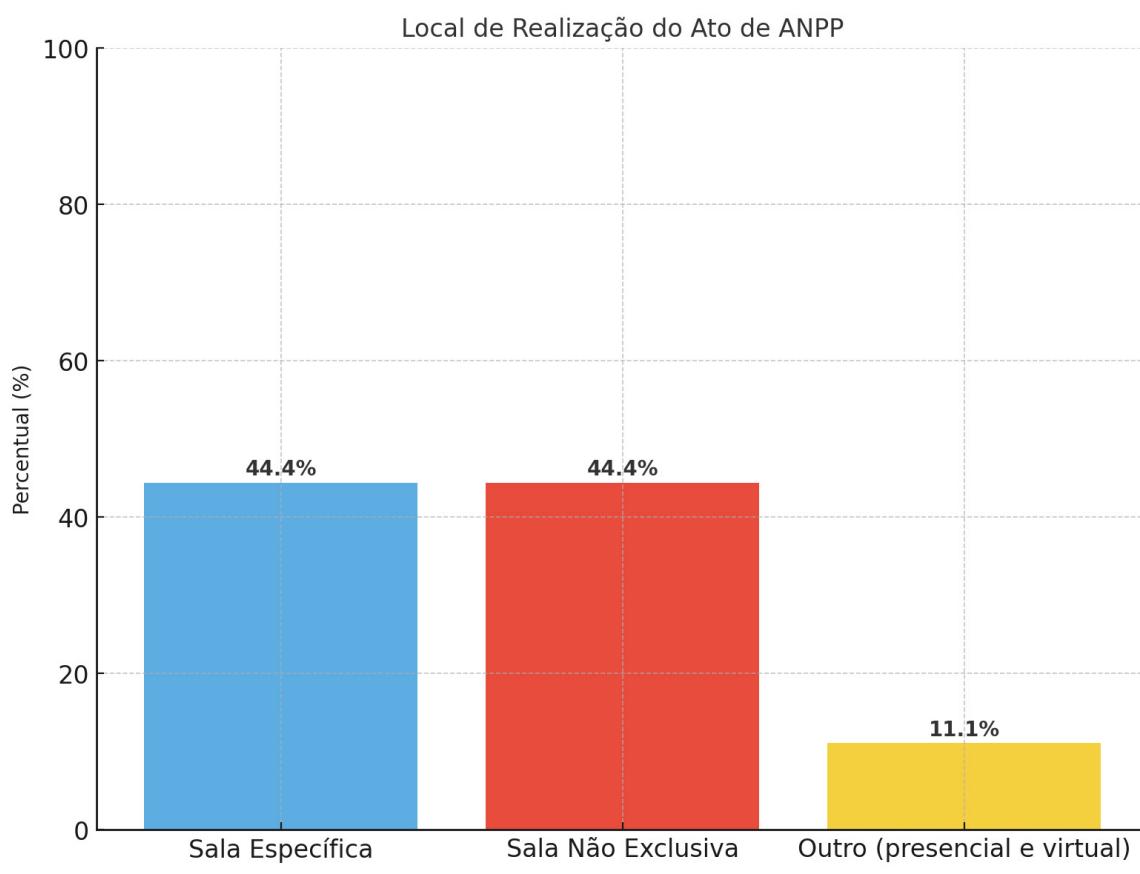
Quanto ao local de realização e estruturação de aparelhagem específica para a realização do acordo, verificou-se quase uma unanimidade no sentido de não haver no âmbito



das Sedes das Promotorias de Justiça de Porto Nacional, Araguaína e Capital uma sala destinada exclusivamente para realização de ANPP.

No entanto, a 2ª Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins informou que é utilizada a sala de reuniões da Sede das Promotorias de Justiça para celebrar os acordos, bem como a 1ª Promotoria de Justiça de Porto Nacional mencionou a possibilidade de realização dos acordos por meio virtual.

Gráfico 3 - Local de Formalização do ANPP



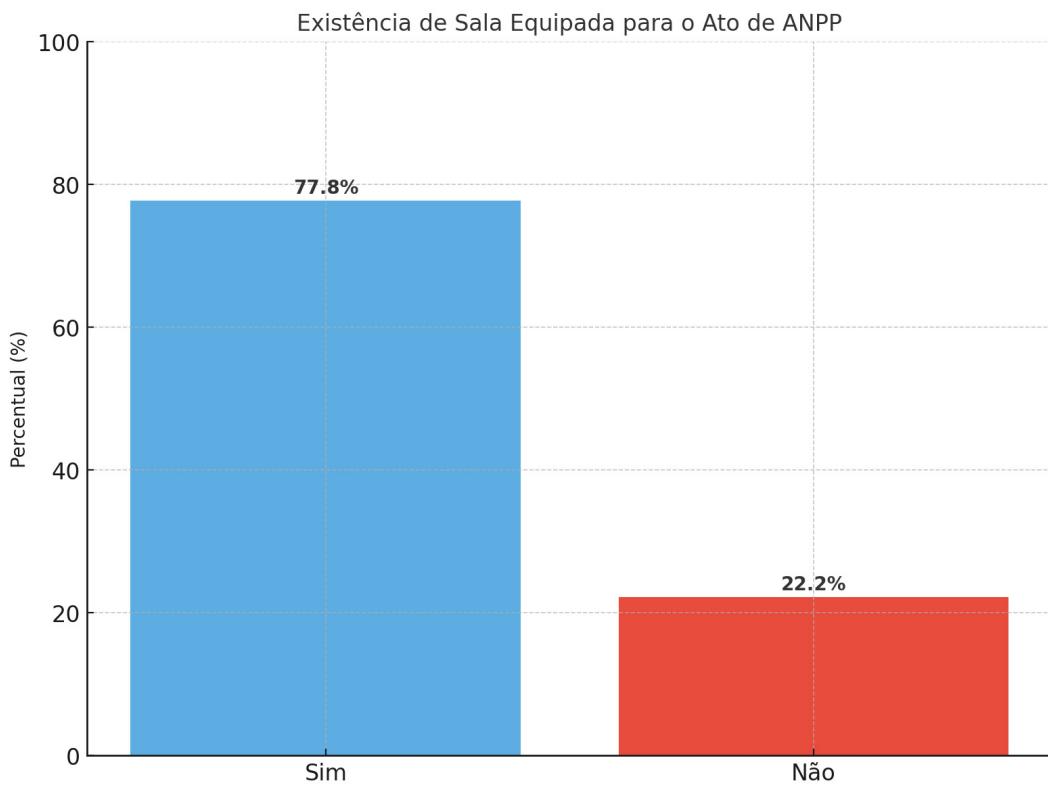
Fonte: Elaboração dos autores.

2.4 Equipamentos Utilizados na Formalização do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)

Quanto aos equipamentos disponíveis para a realização dos acordos, todos responderam que são utilizados os recursos dos próprios gabinetes, como computadores, scanners, impressoras e o Google Meet para gravação.



Gráfico 4 - Existência de estrutura para formalização do ANPP



Fonte: Elaboração dos autores.

2.5 Comunicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)

A comunicação com as partes e seus representantes é feita, via de regra, por meio de oficial de diligências e contato telefônico/WhatsApp, havendo um prazo médio de 10 a 15 dias entre a convocação e a realização do ato.

No entanto, algumas Promotorias, como a 2ª de Paraíso do Tocantins, utilizam quatro métodos de notificação (oficial de diligências, Carta AR, e-mail e Telefone/WhatsApp). Contudo, é possível verificar que o prazo médio não é alterado em razão da utilização de mais de um método. Apenas nas 1ª Promotoria de Justiça de Gurupi e 3ª Promotoria de Justiça da Capital esse prazo apresentou variação.

3 Outros Impactos no Acordo de Não Persecução Penal (ANPP)



Outro fator unânime em todas as Promotorias de Justiça é a exigência de documentos de identificação do investigado, bem como comprovante de residência, fator de extrema importância para evitar erros e para registrar na base de dados da Promotoria de Justiça os dados do investigado que já foi beneficiado com o ANPP. Foi solicitado um modelo de acordo para todas as Promotorias, sendo enviado somente pelas 2ª, 3ª Promotorias de Justiça de Capital e 2ª Promotoria de Justiça de Porto Nacional.

A gravação do ato do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é uma prática comum e padronizada entre as promotorias de justiça no Tocantins. A realização da audiência de ANPP é feita e gravada via *Google Meet*. As gravações são, então, armazenadas em plataformas como o Google Drive ou em arquivos no computador da própria instituição.

O registro audiovisual da audiência do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é um ponto fundamental, especialmente à luz do art. 28-A, § 4º, do Código de Processo Penal (CPP), que estabelece que o acordo deve ser formalizado por escrito e submetido à homologação judicial. A gravação, que inclui a confissão do investigado, funciona como um registro detalhado da celebração do acordo e de seu cumprimento. Em algumas comarcas, como em Paraíso do Tocantins, o Judiciário não tem designado uma audiência de homologação, aceitando a gravação como evidência da confissão e dos termos do acordo.

Essa prática reflete a busca por maior eficiência e celeridade processual. Ao utilizar o registro audiovisual, a etapa de audiência judicial para homologação pode ser substituída pela simples decisão judicial, conforme observado na 2ª Promotoria de Justiça de Porto Nacional. A gravação, nesse contexto, substitui o tradicional ato presencial de homologação, servindo como prova de que todos os requisitos legais foram cumpridos, incluindo a voluntariedade e a confissão formal e circunstanciada do investigado.

Após a formalização, o encaminhamento do acordo para homologação judicial é feito de forma eletrônica em todas as promotorias. O acompanhamento do cumprimento do ANPP é geralmente de responsabilidade das promotorias com atribuição de execução penal. Os relatórios de acompanhamento são registrados em sistemas como o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) ou em tabelas próprias.

As principais dificuldades relatadas incluem a falta de servidores, a demora na notificação dos investigados, a dificuldade de localizá-los e a burocracia do processo. As promotorias de Porto Nacional e Paraíso, por exemplo, apontam a necessidade de unificar a tramitação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) em um único sistema para simplificar



o fluxo de trabalho. A 2^a Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins, em particular, detalha a sobrecarga de trabalho dos servidores, que precisam realizar diversas tarefas, como organizar pautas, instaurar procedimentos, anexar documentos, e contatar investigados para preencher questionários.

A verificação de antecedentes para saber se o investigado celebrou outro Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nos últimos cinco anos é outro ponto de variação. Algumas promotorias utilizam os sistemas e-Proc e SEEU para essa consulta, enquanto outras dependem de certidões judiciais. A 2^a Promotoria de Justiça da Capital, por exemplo, afirma que essa verificação só é possível para residentes no Tocantins, sendo difícil para aqueles que moram em outros estados.

A análise dos questionários revela que, apesar de algumas variações na formalização e na numeração de procedimentos, as Promotorias de Justiça do Tocantins adotam um conjunto de práticas padronizadas e eficientes para o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). A utilização de sistemas eletrônicos como o Integrar-e, o Google Meet para a gravação das audiências e a homologação via E-proc, demonstra um alinhamento com a digitalização da justiça.

As principais dificuldades, no entanto, concentram-se na falta de recursos humanos e na complexidade do fluxo de trabalho, que envolve múltiplos sistemas. As sugestões de melhoria, como a unificação da tramitação em um único sistema e a criação de um núcleo de apoio, apontam para a necessidade de maior centralização e otimização dos processos para aumentar a eficiência na aplicação do ANPP em todo o estado.

3.1 Modelo Ideal de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Sistema Integrar-e

A implementação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Ministério Público do Tocantins (MPTO), embora marcada por avanços significativos e uma inclinação para a digitalização, enfrenta desafios críticos que comprometem a sua plena eficiência e segurança jurídica.

As respostas aos questionários aplicados a diversas Promotorias de Justiça no estado revelam duas barreiras principais: a ineficiência na comunicação com os investigados e a ausência de um sistema centralizado para verificar os antecedentes de ANPP. A superação desses obstáculos é fundamental para garantir a celeridade processual e a integridade do



instituto, evitando abusos e assegurando que os acordos sejam propostos apenas aos investigados que de fato se qualificam.

3.2 A Crise da Comunicação: Dificuldades em Localizar e Notificar o Investigado

Um dos pontos mais sensíveis no fluxo do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) é o contato inicial com o investigado. Os questionários mostram que a comunicação é feita principalmente por meio de oficial de diligências e por telefone/WhatsApp, além de e-mail e carta AR, no caso da 2ª Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins. No entanto, as promotorias relatam dificuldades persistentes em localizar os investigados, o que resulta em atrasos significativos e, em muitos casos, na frustração das audiências do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP).

A 2ª Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins detalha a origem desses problemas. A demora no cumprimento das notificações é observada com frequência, em parte devido a uma desorganização na distribuição de tarefas dentro dos Centros Eletrônicos de Serviços Integrados (CESI). Diligências que poderiam ser cumpridas de forma virtual são direcionadas a oficiais de diligências, que também devem realizar cumprimentos presenciais, criando uma sobrecarga de trabalho. Além disso, a falta de acesso dos servidores do CESI a sistemas de pesquisa de endereço, como o e-Proc, Pandora e Horus, limita a capacidade de encontrar os investigados. A sugestão de que o CESI tenha acesso a esses sistemas é crucial para otimizar o processo de localização, permitindo que os recepcionistas e técnicos cuidem das diligências virtuais e liberando os oficiais para as tarefas presenciais.

O problema não se resume apenas à localização. O descumprimento do Ato PGJ n. 0028/2025, que exige a confirmação expressa do destinatário ao receber notificações por aplicativos de mensagens, também contribui para a ineficácia da comunicação. Aponta-se, ainda, a necessidade de aprimorar os modelos de notificação, principalmente para as vítimas. Atualmente, o modelo não menciona a necessidade de fornecer dados bancários para uma eventual reparação de danos, o que pode causar futuros entraves.

Para mitigar esses desafios, as promotorias têm adotado estratégias paliativas, como o envio de ofícios à Defensoria Pública para realizar pesquisas de endereço e a busca manual nos sistemas Horus e Pandora. A 2ª Promotoria de Justiça da Capital menciona a dificuldade no cumprimento de cartas precatórias e na localização de investigados que moram em outras



comarcas. A solução, conforme apontado por diversas promotorias, seria o aumento do contingente de servidores e a contratação de ferramentas tecnológicas, além da criação de uma central específica no MP para realizar os ANPPs.

4 A Lacuna do Banco de Dados: Um Risco para a Legalidade do ANPP

A falta de um banco de dados centralizado para verificar os antecedentes dos investigados é a segunda grande fragilidade no processo de aplicação do ANPP. A lei veda a celebração de um novo acordo se o investigado já tiver celebrado um nos últimos cinco anos. Sem um sistema unificado, o MPTO corre o risco de celebrar acordos ilegalmente, comprometendo a segurança jurídica e a seriedade do instituto.

Embora algumas promotorias, como a 1^a de Araguaína, a 3^a da Capital e a 1^a de Gurupi, afirmem que a verificação pode ser feita nos sistemas e-Proc e SEEU, outras, como a 2^a de Paraíso e a 1^a de Porto Nacional, admitem a ausência de um sistema próprio para essa finalidade. A 2^a Promotoria de Justiça da Capital ressalta que a consulta só é viável se o investigado residir no Tocantins, o que torna quase impossível a verificação de antecedentes de indivíduos de outros estados.

Essa lacuna força as promotorias a recorrerem a métodos manuais, como solicitar certidões do cartório judicial ou expedir ofícios a tribunais de outros estados. Esse processo é lento, burocrático e suscetível a falhas, o que contraria o princípio da celeridade que o ANPP busca promover. A 2^a Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins, por exemplo, possui uma tabela interna para acompanhar os acordos, mas a alta demanda de serviço impede sua atualização constante.

Para resolver essa questão, a criação de um banco de dados ou a integração dos sistemas de forma a permitir uma consulta rápida e abrangente sobre os antecedentes de ANPP é uma necessidade urgente. A padronização dos procedimentos entre as promotorias e a capacitação dos servidores, especialmente quanto ao uso dos sistemas e a importância das diligências, são passos fundamentais para otimizar o fluxo de trabalho e fortalecer o ANPP como uma ferramenta eficaz de justiça criminal. As sugestões de melhoria apresentadas pelas promotorias reforçam a necessidade de investimentos em tecnologia e pessoal, bem como a simplificação dos procedimentos para evitar a duplicação de esforços e garantir a uniformidade na aplicação do ANPP em todo o MPTO.



4.1 Divergências na Formalização do ANPP e a Necessidade de Uniformização

A análise dos questionários revela uma série de divergências na formalização e no trâmite do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) nas promotorias de justiça do Tocantins. A falta de uniformidade começa já no registro dos procedimentos. Enquanto a maioria das promotorias utiliza o sistema Integrar-e para o cadastro do ANPP, a 3ª Promotoria de Justiça da Capital ainda usa uma planilha própria, afirmando não ter tido a possibilidade de registrar no sistema institucional. Essa discrepância inicial cria uma fragmentação no fluxo de trabalho, dificultando a centralização e o controle dos dados em nível estadual, bem como acende um alerta para os riscos de o Estado cometer arbitrariedades (Vasconcellos e Reis 2021, p. 4).

Outro ponto de divergência é a numeração: algumas promotorias, como a 1ª de Gurupi e a 1ª de Araguaína, utilizam uma numeração própria para o ANPP, gerada pelo Integrar-e. Em contraste, outras, como a 2ª de Paraíso e a 3ª da Capital, usam a numeração do inquérito policial ou do E-proc. A 2ª Promotoria de Porto Nacional utiliza a numeração do PGA para o trâmite interno e um novo número no E-proc para homologação, mostrando a duplicação de sistemas.

A falta de padronização também se manifesta no fluxo com o Judiciário. A 2ª Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins informa que o Judiciário não tem designado audiência de homologação do acordo, por já ter a gravação da confissão do investigado. A 3ª PJ da Capital, por outro lado, relata que o juiz costuma designar audiência e pede que o celebrante compareça pessoalmente. Essa diferença de procedimento, além de criar incertezas, pode resultar em retrabalho e na ausência de uniformidade na aplicação do ANPP. A 2ª Promotoria de Porto Nacional aponta a homologação por decisão judicial, substituindo a audiência, e o posterior protocolo no SEEU. Essa multiplicidade de fluxos compromete a agilidade e a clareza do processo, tanto para os promotores quanto para os advogados e investigados.

Um dos maiores desafios, apontado por várias promotorias, é a ausência de um banco de dados ou sistema unificado para verificar os antecedentes de ANPP, um requisito legal essencial para a celebração do acordo. Enquanto a 1ª de Gurupi e a 3ª da Capital afirmam que os acordos são lançados no E-proc e no SEEU, permitindo a consulta de registros anteriores, outras comarcas relatam dificuldades ou a ausência total desse sistema. A 1ª de Porto Nacional, por exemplo, solicita certidão do cartório judicial para verificar a informação. A 2ª



de Paraíso possui uma tabela interna, mas a falta de tempo impede a atualização constante. Essa divergência é crítica, pois a impossibilidade de verificar se o investigado já celebrou um acordo nos últimos cinco anos, especialmente se for de outro estado, viola uma das condições objetivas do ANPP, expondo o MPTO ao risco de nulidade e de comprometer a segurança jurídica.

A ausência de uma abordagem uniforme para a formalização do ANPP em todo o estado do Tocantins é um ponto crítico que merece atenção. A 2ª Promotoria de Porto Nacional, por exemplo, sugere unificar o trâmite em apenas um sistema, preferencialmente no E-proc, para evitar a necessidade de trasladar peças de um sistema para outro. A 2ª Promotoria da Capital sugere criar uma central de ANPPs e padronizar a aplicação entre os promotores. Essas sugestões reforçam a necessidade de um esforço centralizado para padronizar os procedimentos, desde o registro até a verificação de antecedentes. A uniformização do fluxo não só evitaria o excesso de serviço e a burocracia, mas também garantiria maior transparência e segurança jurídica, permitindo que o ANPP cumpra seu objetivo de ser uma ferramenta eficiente e célere para a resolução de crimes de menor potencial ofensivo.

A falta de padronização na formalização e trâmite do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) no Ministério Público do Tocantins (MPTO) destaca a urgente necessidade de uma taxonomia própria no sistema Integrar-e. Essa taxonomia, específica para o ANPP, permitiria a criação de fluxos de trabalho uniformes e a automatização de procedimentos. Ao estabelecer categorias e subcategorias padronizadas, o sistema poderia gerenciar de forma inteligente os prazos de manifestação da defesa, as respostas dos investigados e os documentos exigidos, eliminando a dependência de planilhas internas e tabelas não atualizadas. A criação de campos obrigatórios no sistema forçaria uma abordagem coesa na coleta de informações, garantindo que requisitos legais, como a verificação de antecedentes, sejam atendidos de maneira consistente por todas as promotorias.

Além de padronizar o fluxo interno, essa taxonomia possibilitaria a interoperabilidade crucial com os sistemas E-proc e SEEU. A 2ª Promotoria de Justiça de Porto Nacional, por exemplo, aponta a duplicação de sistemas como um grande desafio. A integração permitiria o envio automático do acordo homologado pelo juiz para o SEEU, facilitando o acompanhamento do cumprimento da pena pela promotoria de execução. Da mesma forma, a consulta de antecedentes seria simplificada.



Em vez de as promotorias solicitarem certidões do cartório judicial ou ofícios a outros tribunais, o próprio sistema Integrar-e, por meio de sua interoperabilidade, poderia cruzar dados com o E-proc e SEEU para verificar se o investigado já celebrou um ANPP nos últimos cinco anos. Essa solução centralizada não apenas otimizaria o trabalho dos servidores e eliminaria o retrabalho, mas também garantiria a segurança jurídica e a efetividade do instituto do ANPP no estado.

5 Considerações finais

A análise dos questionários aplicados às promotorias de justiça do Tocantins revela um panorama misto sobre a aplicação do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Por um lado, há um alinhamento claro com o uso de tecnologia e a busca por celeridade, evidenciado pelo uso de sistemas como o Integrar-e, Google Meet e E-proc para a tramitação e gravação dos atos. A maioria das promotorias adota modelos padronizados de acordo e realiza a gravação das audiências, garantindo um registro formal do ato e da confissão do investigado, o que, em alguns casos, tem sido aceito pelo judiciário para dispensar a audiência de homologação. Essa abordagem otimiza o fluxo e minimiza a necessidade de atos judiciais presenciais, refletindo uma adaptação eficiente do sistema de justiça criminal aos novos paradigmas de consensualidade.

No entanto, a pesquisa também expôs uma série de fragilidades e divergências que impedem a plena efetividade e uniformidade do ANPP no estado. A principal delas é a falta de um sistema centralizado e confiável para a verificação de antecedentes. Embora algumas promotorias consultem o E-proc e o SEEU para essa finalidade, outras admitem não ter acesso ou dependem de consultas manuais, o que torna o processo lento e propenso a falhas. A ausência de um banco de dados unificado é particularmente crítica para investigados de outros estados, tornando a verificação quase impossível. Essa lacuna compromete a legalidade do ANPP, uma vez que a celebração do acordo é condicionada à ausência de acordos anteriores nos últimos cinco anos, e pode levar à nulidade do ato e à perda de segurança jurídica.

Outro ponto de atrito é a ausência de uma padronização na comunicação e na formalização dos procedimentos. As promotorias de Paraíso e de Porto Nacional, por exemplo, apontam a sobrecarga de trabalho e a burocracia do fluxo, que envolve a necessidade de transitar entre diferentes sistemas (Integrar-e, E-proc, SEEU) para uma única finalidade. As dificuldades em localizar investigados, a falta de acesso a sistemas de busca por parte de



servidores e a demora no cumprimento de diligências são obstáculos que, além de prejudicar a celeridade, podem levar à frustração de audiências. As sugestões de melhoria, como a unificação do trâmite em um único sistema e a criação de núcleos de apoio, reforçam a urgência de uma reestruturação do fluxo de trabalho.

Em suma, para que o ANPP alcance seu potencial máximo no Ministério Público do Tocantins, é imperativa a uniformização dos procedimentos e um investimento em soluções tecnológicas que superem as atuais divergências. A criação de um banco de dados centralizado para a verificação de antecedentes é fundamental para garantir a legalidade e a segurança do instituto. Além disso, a otimização da comunicação e a simplificação do fluxo de formalização, com a unificação de sistemas, são essenciais para reduzir a sobrecarga dos servidores e aumentar a eficiência do processo. Ao abordar essas questões de forma sistêmica, o MPTO poderá consolidar o ANPP como uma ferramenta robusta e efetiva na resolução de conflitos criminais.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Decreto-Lei nº **2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm

BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm

CUNHA, Rogério Sanches. **Pacote anticrime – lei 13.964/2019**: comentários às alterações no CP, CPP e LEP. Salvador: JusPodivm, 2020.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Pacote anticrime**: comentários à lei nº 13.964/19 – artigo por artigo. Salvador: JusPodivm, 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Francisco Dirceu Barros; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (org.): **Acordo de não persecução penal**. Salvador: Editora JusPodivm, p. 111-133, 2020.



VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de; REIS, Dimas Antônio Gonçalves Fagundes. Limites à utilização da confissão do imputado realizadas como requisito ao Acordo de Não Persecução Penal. **Revista de Estudos Criminais**, n.80, janeiro/março 2021.



A Atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins na Efetivação do Direito à Convivência Familiar e Comunitária: Desafios e Perspectivas do Programa Família Acolhedora

The role of the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins in the enforcement of the right to family and community life: challenges and perspectives of the Foster Family Program.

La actuación del Ministerio Público del Estado de Tocantins en la efectividad del derecho a la convivencia familiar y comunitaria: desafíos y perspectivas del Programa Familia de Acogida.

Suiana Chagas Barreto¹¹¹²¹³

Ministério Público do Estado do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0001-8635-5640>

Lucas Lima de Castro Ferreira

Ministério Público do Estado do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-1591-3203>

Submissão em: 15.01.2026

Aceite em: 26.11.2025

Resumo

Este estudo analisa a atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) na promoção e fiscalização do Programa Família Acolhedora, um serviço que visa garantir o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. Baseando-se na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o presente trabalho destaca a preferência legal pelo acolhimento familiar em detrimento do acolhimento institucional, oferecendo um ambiente mais humanizado e protetor. A pesquisa explora o papel crucial do Ministério Público do Estado do Tocantins como fiscal da lei, identificando desafios e propondo melhorias institucionais para fortalecer a rede de proteção no estado. O objetivo é aprimorar a eficácia das políticas públicas locais, garantindo a proteção integral de crianças e adolescentes e a efetivação do seu direito fundamental à convivência em um ambiente familiar e comunitário.

Palavras-chave: Ministério Público; família acolhedora; direito à convivência familiar; estatuto da criança e do adolescente; estado do Tocantins.

Abstract

This study analyzes the role of the Public Prosecutor's Office of Tocantins (MPTO) in promoting and overseeing the Foster Family Program, a service designed to guarantee children and adolescents the right to family and community life. Based on the 1988 Federal Constitution and the Statute of the Child and Adolescent (ECA), this paper highlights the legal preference for family-based care over institutional care, as it provides a more humane and

¹¹ Declaração de autoria: Suiana Chagas Barreto; declaração de coautoria: Lucas Lima de Castro Ferreira.

¹² Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

¹³ Correspondência: divulgação não autorizada.



protective environment. The research explores the crucial role of the Public Prosecutor's Office of Tocantins as a legal supervisor, identifying challenges and proposing institutional improvements to strengthen the state's child protection network. The goal is to enhance the effectiveness of local public policies, ensuring the comprehensive protection of children and adolescents and the enforcement of their fundamental right to live in a family and community environment.

Keywords: Public Prosecutor's Office; foster family; right to family life; statute of the child and adolescent; state of Tocantins.

Resumen

Este estudio analiza la actuación del Ministerio Público del Estado de Tocantins (MPTO) en la promoción y fiscalización del Programa Familia de Acogida, un servicio que busca garantizar el derecho de niños, niñas y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria. Basándose en la Constitución Federal de 1988 y en el Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA), este trabajo destaca la preferencia legal por el acogimiento familiar en lugar del institucional, ya que ofrece un ambiente más humanizado y protector. La investigación explora el papel crucial del Ministerio Público del Estado de Tocantins como supervisor de la ley, identificando desafíos y proponiendo mejoras institucionales para fortalecer la red de protección en el estado. El objetivo es perfeccionar la eficacia de las políticas públicas locales, garantizando la protección integral de niños, niñas y adolescentes y la efectividad de su derecho fundamental a la convivencia en un entorno familiar y comunitario.

Palabras clave: Ministerio Público; familia de acogida; derecho a la convivencia familiar; estatuto del niño y del adolescente; estado de Tocantins.

1 Introdução

O direito à convivência familiar e comunitária, no contexto da legislação brasileira, é um princípio fundamental assegurado a crianças e adolescentes, visando ao seu pleno desenvolvimento. Esse direito está consagrado na Constituição Federal de 1988, notadamente no art. 227¹⁴, que estabelece o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à convivência familiar e comunitária, além de outros direitos essenciais.

Mais especificamente, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990 – detalha e regulamenta esse direito, afirmado em seu art. 19 que "Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária". O ECA também

¹⁴ Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligéncia, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional 65/2010).



estabelece as formas de colocação em família substituta (guarda, tutela e adoção), sempre priorizando a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar de origem, ou, quando isso não é possível, em família substituta.

O Programa Família Acolhedora é um exemplo prático de serviço de acolhimento que visa a implementação do direito à convivência familiar e comunitária, oferecendo um ambiente familiar substituto temporário para crianças e adolescentes afastados de suas famílias de origem, evitando o acolhimento institucional e promovendo a convivência familiar e comunitária em um contexto mais humanizado e protetivo.

A fim de garantir que as medidas de acolhimento, bem como os serviços responsáveis pela sua execução funcionem conforme estabelece o ECA, em seu art. 95, cabe ao Poder Judiciário, Ministério Público e ao conselho tutelar a fiscalização das entidades de atendimento.

O Ministério Público brasileiro, atuando como fiscal da lei e defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, desempenha um papel crucial na proteção integral à criança e ao adolescente, conforme preconiza a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Sempre seguindo as orientações traçadas nas normativas do Conselho Nacional do Ministério Público, a instituição opera a fim de assegurar que o direito à convivência familiar e comunitária, a proteção contra todas as formas de violência e a garantia de um desenvolvimento pleno sejam uma realidade para as crianças e adolescentes tocantinenses, enfrentando os desafios e buscando perspectivas para aprimorar a rede de proteção.

O objetivo principal deste estudo é analisar a atuação do Ministério Público tocantinense no fomento, fiscalização e fortalecimento do programa família acolhedora, à luz do direito à convivência familiar e comunitária previsto no ECA, identificando desafios e apontando caminhos de aprimoramento institucional.

Assim, o presente estudo é fundamental para compreender o papel do MPTO na efetivação do direito à convivência familiar e comunitária, com foco nos desafios e perspectivas dos serviços de acolhimento, em especial o programa Família Acolhedora. Entender como esse direito é assegurado, ou quais obstáculos impedem sua efetivação, é fundamental para o aprimoramento da rede de proteção, e ainda permite a identificação de boas práticas e os pontos de fragilidade na consolidação dessa política, sendo essencial para a



formulação de estratégias mais eficazes e adaptadas à realidade local, promovendo a proteção integral de crianças e adolescentes tocantinenses.

2 Fundamentação Teórica

2.1 O direito à convivência familiar e comunitária no Estatuto da Criança e do Adolescente

A Constituição Federal de 1988 reconheceu, de forma explícita, crianças e adolescentes como sujeitos de direitos fundamentais, pontuando a necessidade de ser priorizada sua proteção. Desde então, mudanças significativas ocorreram na legislação e sociedade brasileira visando assegurar o pleno desenvolvimento físico, psicológico e moral dos jovens. Os arts. 226 e 227¹⁵ foram fundamentais para essas mudanças ao estabelecer que a família tem especial proteção do Estado, bem como determinando que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Corrêa (2023) afirma que a Constituição Federal, em seu art. 227, trouxe uma abordagem ampla ao regulamentar a proteção da criança do adolescente estabelecendo uma Doutrina da Proteção Integral, a qual atribui não só às famílias mas também à sociedade e ao Estado a responsabilidade pela garantia dos direitos fundamentais, vindo a ser devidamente regulamentada pela Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, intitulada como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

No Estatuto da Criança e do Adolescente, o direito à convivência familiar e comunitária é detalhado e regulamentado, afirmando em seu art. 19 que "Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária". O ECA também estabelece as formas de colocação em família substituta (guarda, tutela e adoção), sempre

¹⁵ Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. (...) Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada pela Emenda Constitucional 65/2010).



priorizando a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar de origem, ou, quando isso não é possível, em família substituta.

A legislação brasileira reconhece a importância da família como o primeiro e mais influente ambiente de desenvolvimento social e emocional. O direito à convivência comunitária complementa essa visão, garantindo que crianças e adolescentes tenham acesso a espaços sociais, educacionais e culturais fora do núcleo familiar, essenciais para a construção de sua identidade e socialização.

O direito à convivência familiar é conceituado como “o direito fundamental de toda pessoa humana de viver junto à família de origem, em ambiente de afeto e de cuidado mútuos, configurando-se como um direito vital quando se tratar de pessoa em formação (criança e adolescente)” (Maciel, 2018).

Monteiro (2024) afirma que não basta a possibilidade de vivência com a família, também é imprescindível que seja proporcionado para toda criança um ambiente que garanta o seu desenvolvimento integral, conforme prevê o art. 19 do ECA, o que pressupõe que as crianças tenham acesso às condições necessárias ao seu crescimento saudável, sendo sustentadas, protegidas e educadas (art. 22, ECA), além de estarem a salvo de qualquer forma de violência.

A privação desse direito, especialmente na primeira infância, pode gerar consequências irreversíveis no decorrer da vida, inclusive na área da saúde, pela falta dos estímulos necessários gerados pelas trocas decorrentes de relacionamentos familiares e afetivos, o que demanda que a implementação de políticas públicas para sua garantia seja efetivamente viabilizada (Monteiro, 2024).

Monteiro (2024) afirma ainda que, quando a criança não estiver em ambiente familiar que possa ser considerado saudável ao seu desenvolvimento, seja pela situação de risco ou pela ameaça e violação de direitos, haverá necessidade de aplicação de medidas de proteção (art. 98, ECA). Aplicar medidas de proteção significa tomar providências para que cesse a ameaça ou a violação de direito, que poderá ser feito por meio do acionamento do serviço público que tem atribuições no respectivo caso concreto, promovendo-se os meios necessários para que a medida seja eficaz.

Assim, crianças e adolescentes, ao terem seus direitos violados pela própria família ou em casos de abandono ou orfandade, poderão ser incluídas nos serviços de acolhimento,



conforme prevê a Lei n.8069/90 em suas medidas protetivas. As normas que regulamentam os serviços de acolhimento no Brasil determinam que esse tipo de medida está submetida ao princípio da excepcionalidade e brevidade, usado de forma transitória, buscando sempre a reintegração familiar ou, não sendo possível, a colocação em família substituta.

2.2 A medida protetiva de acolhimento familiar: fundamentos, características e preferência em relação ao acolhimento institucional

De acordo com Valente, Sobral e Pinheiro (2024), o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA) é um serviço da Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e foi reconhecido como política pública a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada no ano de 2004. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), sancionado em 2006, apresentou em um dos seus eixos temáticos a necessidade de reordenamento do acolhimento institucional e a implementação de novas modalidades, dando ênfase especial ao SFA. Em 2009, a Lei nº 12.010 foi aprovada e alterou significativamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Entre as mudanças, podemos citar a inclusão do SFA como modalidade de acolhimento, efetivando o reconhecimento do seu instituto jurídico, e a preferência do acolhimento em família acolhedora para crianças e adolescentes que necessitam de proteção, conforme expresso no Art. 34, § 1º:

§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

Valente e Pinheiro (2024) ainda afirmam que o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora foi conceituado em documentos legais. A “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” apresenta o SFA como:

Serviço que organiza o acolhimento de crianças e adolescentes, afastados da família por medida de proteção, em residência de famílias acolhedoras cadastradas. É previsto até que seja possível o retorno à família de origem ou, na sua impossibilidade, o encaminhamento para adoção. O serviço é o responsável por selecionar, capacitar, cadastrar e acompanhar as famílias acolhedoras, bem como realizar o acompanhamento da criança e/ou adolescente acolhido e sua família de origem (BRASIL, 2009, p. 54).



A importância da família acolhedora como medida protetiva preferencial em relação à institucionalização reside no fato de que o ambiente familiar proporciona um desenvolvimento mais saudável e integral para crianças e adolescentes. A família acolhedora oferece um cuidado individualizado, afeto, segurança e a possibilidade de manter a convivência comunitária, elementos fundamentais para o bem-estar emocional, social e psicológico, que são muitas vezes difíceis de serem replicados em instituições de acolhimento.

A institucionalização, embora necessária em alguns casos, pode gerar impactos negativos como a despersonalização, a falta de vínculos afetivos duradouros e a dificuldade de adaptação social após o desligamento. O acolhimento familiar, por outro lado, minimiza esses riscos, promovendo um ambiente mais próximo do ideal para o crescimento da criança e do adolescente.

Além disso, a família acolhedora é uma medida transitória que busca preparar a criança ou adolescente para o retorno à família de origem, quando possível, ou para a colocação em família substituta definitiva (adoção). Esse modelo contribui para a manutenção da convivência familiar e comunitária, evitando o prolongamento desnecessário do acolhimento institucional e seus efeitos adversos.

2.3 O papel constitucional e legal do Ministério Público na proteção integral de crianças e adolescentes

O Ministério Público brasileiro, operando como fiscal da lei e defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis, desempenha um papel fundamental na proteção integral à criança e ao adolescente, conforme preconiza a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Sua atuação se manifesta em diversas frentes: a) Fiscalização e Controle: O Ministério Público (MP) fiscaliza a implementação de políticas públicas voltadas à infância e juventude, acompanha a execução de medidas socioeducativas e protetivas, e monitora a atividade de órgãos e entidades que trabalham com crianças e adolescentes; b) Intervenção Judicial: Em casos de violação de direitos, o MP pode propor ações civis públicas, ações de alimentos, ações de destituição do poder familiar, entre outras medidas judiciais para garantir a proteção dos direitos de crianças e adolescentes; c) Promoção de Direitos: Através de inquéritos civis, recomendações, termos de ajustamento de conduta (TACs) e projetos institucionais, o MP busca promover o cumprimento da legislação, aprimorar os serviços oferecidos e conscientizar a sociedade sobre os direitos da criança e do adolescente; d)



Acompanhamento de Acolhimentos: O MP tem o papel de acompanhar os processos de acolhimento institucional e familiar, zelando para que sejam medidas excepcionais e transitórias, e para que seja garantida a convivência familiar e comunitária.

Monteiro (2024) traz em seu trabalho que o Ministério Público tem importante papel constitucional na defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, o que envolve a garantia da proteção integral das crianças e adolescentes e a articulação com o poder público, o Judiciário e todo o sistema de garantia de direitos. Essa atuação terá destaque na defesa do direito à convivência familiar, bem como de todos os direitos e benefícios que são promovidos às crianças e adolescentes por meio do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA), nas hipóteses em que é imprescindível o afastamento do convívio com a família de origem.

Diante da atribuição constitucional na defesa dos direitos sociais e interesses individuais indisponíveis, especialmente quando houver omissão e má atuação da administração pública, como no caso da falta ou funcionamento inadequado do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, há dever de ação do Ministério Público. Assim, mesmo que o MP não faça parte do Executivo e, evidentemente, não tenha atribuição de formular políticas públicas, por conta da sua função constitucional, aproveitando da posição estratégica de independência garantida pelas prerrogativas da CF, poderá e deverá contribuir no diálogo e articulação com a administração pública e demais atores sociais para a melhoria da eficácia das políticas públicas, especialmente as que favoreçam a promoção da proteção integral das crianças e adolescentes, como é o caso do SFA (Monteiro, 2024).

2.4 A orientação de um Ministério Público resolutivo, proativo e estruturante (resoluções e recomendações do CNMP)

Visando uma atuação resolutiva e proativa, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio de suas normativas, orienta as demais unidades da federação a como desempenhar seu papel na defesa dos direitos da sociedade. No que se refere à atuação ministerial na defesa dos direitos da criança e adolescente, o Manual de Convivência Familiar do CNMP de 2014 oferece aos promotores de justiça da infância e juventude orientações jurídicas e diretrizes destinadas ao aprimoramento da prioritária função jurisdicional de zelar pelo direito fundamental à convivência familiar e comunitária.



O art. 95 da Lei nº 8.069/90 atribuiu ao Ministério Público o dever de fiscalizar as atividades das entidades governamentais e não governamentais de acolhimento infantil, sendo esta atribuição regulamentada pela Resolução n. 293, de 28 de maio de 2024, do Conselho Nacional do Ministério Público, que prevê “a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento”.

No mesmo caminho, a Recomendação do CNMP n. 82, de 10 de agosto de 2021, e a Recomendação Conjunta CNJ/CNMP/MDS/MPO/MDHC/CNAS/CONANDA n. 2/2024 regulamentaram o artigo n. 34, § 1º, do ECA, que estabelece prioridade do acolhimento familiar. Essas duas normativas visam o aprimoramento da atuação do MP, bem como a integração de esforços no fortalecimento do Serviço de Acolhimento Familiar.

Segundo Carvalho, Fiori Júnior e Silva (2024), a Recomendação n. 82/2021 do Conselho Nacional do Ministério Público é considerada uma recomendação estratégica, pois desponta como marco na proteção do direito à convivência familiar. Estabelecendo ações concretas, ela orienta a concentração de esforços para expandir o Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e reduzir a institucionalização de crianças.

O promotor de Justiça, ancorado nessa recomendação, deve adotar abordagens interdisciplinares, estabelecendo diálogos interinstitucionais. O mapeamento dos serviços existentes, o engajamento com conselhos e a sensibilização de gestores municipais para o valor da convivência familiar são passos vitais. (Carvalho *et. al.*, 2024).

Por meio destas normas, o Ministério Público brasileiro tem desenvolvido seu trabalho buscando garantir a efetivação do direito à convivência familiar. Embora pequenos avanços tenham ocorrido na utilização do serviço de acolhimento familiar, ainda há um longo caminho a ser trilhado, cabendo ao MP um papel essencial para priorização dessa política pública.

2.5 O Ministério Público do Estado do Tocantins

O Ministério Público do Estado do Tocantins atua comprometido com a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, assim como preconiza a Constituição Federal, e desempenha importante papel na sociedade tocantinense no que se refere à proteção integral à criança e adolescente por meio de suas Promotorias de Justiça e centro de apoio especializado.



As Promotorias de Justiça acompanham os 139 municípios tocantinenses fiscalizando, orientando e cobrando dos gestores municipais e estaduais o desenvolvimento de políticas públicas de acolhimento infantil, a fim de atender às demandas existentes, e trabalham alinhadas às orientações nacionais no sentido de priorizar o acolhimento familiar. O Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (Caopije) atua em conformidade às orientações do Conselho Nacional do Ministério Público, auxiliando as Promotorias de Justiça na efetivação da defesa do direito à convivência familiar.

O órgão auxiliar técnico do MPTO tem se dedicado integralmente ao desenvolvimento de ferramentas para efetivação da defesa do direito à convivência familiar, tendo como uma de suas metas institucionais anuais a ampliação da oferta do serviço de acolhimento em famílias acolhedoras. Por meio dos relatórios de diagnósticos das metas anuais, disponíveis no site do MPTO, é possível não somente avaliar a atuação das Promotorias de Justiça na fomentação do Serviço de Família Acolhedora (SFA), mas também como este serviço está sendo oferecido no estado do Tocantins, possibilitando visualizar quais municípios têm regulamentação específica, e onde o serviço funciona efetivamente.

Ações que sensibilizem o fomento à implementação do Serviço de Família Acolhedora (SFA), como a realização de audiências públicas nas regionais do estado, envolvendo as Promotorias de Justiça e juizados, a verificação junto às promotorias quanto à estruturação desse serviço nos municípios de sua abrangência, e ainda a divulgação desta modalidade de acolhimento mediante palestras e eventos sobre a temática, objetivando o máximo alcance possível e maior conscientização dos gestores municipais e estaduais dos benefícios da implementação dessa política pública fazem parte do trabalho realizado ao longo do ano pelo Caopije.

Dentre as metas do Planejamento Infância e Juventude 2025-2026¹⁶ do Caopije encontra-se a instituição de grupos de trabalho intersetorial em todos os 139 municípios do Tocantins para sensibilização e fomento à implementação do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. A ideia é que até o final de 2025, 100% dos municípios devem ter um Grupo de Trabalho Intersetorial instituído para articular o SFA, e até 2026, ao menos um ação local de sensibilização e fomento deve ser realizada em cada comarca.

¹⁶ Estudo sobre a Política de Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes nos Municípios Tocantinenses. (Caopije, 2020).



Em 2020 o Caopije¹⁷ publicou estudo com dados coletados no ano de 2019 sobre a política de convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes nos municípios tocantinenses, o qual integra diversas iniciativas tendentes a acompanhar e fiscalizar a elaboração do Plano Estadual de Convivência Familiar e Comunitária do Estado do Tocantins.

O objetivo do estudo era fazer um diagnóstico da Política de Acolhimento de Crianças e Adolescentes no Estado do Tocantins, a fim de subsidiar as Promotorias de Justiça com atuação na infância e juventude, potencializar as políticas públicas e até mesmo fortalecer o controle social, à medida que a publicação alcance a sociedade.

O estudo mostrou que a política da convivência familiar e comunitária ainda é frágil no estado, havendo uma grande ausência do poder público na prestação dos serviços necessários para a proteção de crianças e adolescentes em situação de risco. Também deixou claro que os municípios do Tocantins, precisam priorizar os programas de acolhimento familiar, em vez da implementação de acolhimento institucional.

Em matéria divulgada no site do MPTO¹⁸, foram apresentados dados recentes da oferta do Serviço de Acolhimento Familiar. Em relação ao serviço de Família Acolhedora, o cenário indica uma baixa adesão. Dos 139 municípios, 46 possuem leis criando o serviço, mas somente 22 municípios contam com famílias efetivamente cadastradas e apenas 11 crianças/adolescentes estão sob essa modalidade de cuidado, distribuídas em 7 municípios, o que representa um número muito pequeno considerando os mais de 500 mil domicílios tocantinenses.

Ainda é importante citar a expedição de Notas Técnicas pelo Caopije que visam orientar os promotores de justiça no fomento do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora (SFA), com destaque para a Nota Técnica n. 02/2024, cuja finalidade é subsidiar os membros quanto à implementação do SFA nos municípios de pequeno porte. O material traz todo o arcabouço normativo que disciplina como estes municípios devem agir nas situações em que não há demandas suficientes para efetivação do referido serviço.

Nesse sentido, o MPTO atua em nível estadual participando de um Grupo de Trabalho com o Judiciário e o Governo do Estado, que visa discutir a regionalização do SFA, buscando

¹⁷ MÃES DE CORAÇÃO: A DEDICAÇÃO DAS FAMÍLIAS ACOLHEDORAS NO TOCANTINS E O APOIO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. (Caopije, 2025).

¹⁸ MPTO estabelece iniciativas e metas para a proteção de crianças e adolescentes a serem cumpridas até o próximo ano, 2025.



cumprir uma decisão judicial que determina a expansão do serviço para todos os 139 municípios até 2028.

Ainda como órgão técnico auxiliar das Promotorias de Justiça, o Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação disponibiliza em sua página, situada no site do MPTO, material de apoio como modelo de peças jurídicas aplicáveis ao tema, manuais de implementação, cartilhas, guias de atuação, e o plano nacional de Convivência Familiar e Comunitária, a fim de contribuir com o trabalho dos membros e servir como um facilitador da atuação funcional resolutiva. Alinhado às diretrizes do CNMP, o Centro Operacional vem elaborando um kit de atuação para auxiliar os promotores a cobrarem dos gestores municipais o recenseamento da demanda, a criação da lei, a estruturação da equipe e a formação continuada.

3 Considerações finais

A partir da análise da atuação do Ministério Públco do Estado do Tocantins (MPTO) na promoção e fiscalização do Programa Família Acolhedora, destacou-se a importância dessa atividade para garantir o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

A pesquisa evidenciou a preferência legal pelo acolhimento familiar em detrimento do institucional, ressaltando o papel essencial do MPTO como fiscal da lei e defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Foram identificados desafios na implementação e expansão do Programa Família Acolhedora no estado, apesar dos esforços do MPTO, por meio de suas Promotorias de Justiça e do Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação (Caopije), em alinhar-se às diretrizes nacionais do Conselho Nacional do Ministério Públco (CNMP) para uma atuação resolutiva, proativa e estruturante.

Ainda que existam avanços, os dados apresentados revelam que a política de convivência familiar e comunitária no Tocantins ainda é frágil, verificando-se um número reduzido de municípios com o serviço de Família Acolhedora efetivamente funcionando e poucas crianças e adolescentes acolhidos nessa modalidade. A atuação do MPTO, com a expedição de Notas Técnicas, a participação em grupos de trabalho intersetoriais e a



disponibilização de materiais de apoio, busca aprimorar a eficácia das políticas públicas locais e expandir o serviço.

Assim, conclui-se que o fortalecimento do Programa Família Acolhedora no Tocantins é fundamental para a proteção integral de crianças e adolescentes, exigindo-se a continuidade dos esforços do MPTO em cobrar dos gestores municipais e estaduais o recenseamento da demanda, a criação de leis específicas, a estruturação de equipes e a formação continuada, a fim de garantir a esse público a efetivação do direito fundamental à convivência em um ambiente familiar e comunitário. Além disso, não se pode esquecer a importância da sensibilização e comprometimento da comunidade com seu papel fundamental no fomento dessa política pública e, consequentemente, na construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14/08/2025.

BRASIL. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009. **Lei Nacional de Adoção; Lei de Adoção; Lei de Convivência Familiar e Comunitária**. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm. Acesso em 20/08/2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 20/08/2025.

CARVALHO, L. P. G. de; FIORI JÚNIOR, S.; SILVA, V. A. S. O papel do Ministério Público na expansão do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora. Caderno de Pesquisa NEPP: Acolhimento Familiar: Contribuições do IV Simpósio Internacional de Acolhimento Familiar Parte 1, n.24, pg. 89-98 - Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP. 2024. Disponível em: https://nepp.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/57/2024/10/CadPesq_94.pdf. Acesso 20/09/2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CNMP. Recomendação nº 82 de 10 de agosto de 2021. Dispõe sobre o aprimoramento da atuação do Ministério Público por intermédio do acompanhamento do cofinanciamento federal aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes e à promoção do fortalecimento do serviço de acolhimento familiar.



Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-82-2021.pdf>. Acesso em 28/09/2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CNMP. Resolução n. 293, de 28 de maio de 2024. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em serviços de acolhimento. Disponível em:

<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/CALJ/resolucoes/Resolucao-n-293-alt-p-Res-299-de-10-set-2024-completa.pdf>. Acesso em 28/09/2025.

CORRÊA, Izabelle Larocca. **O serviço de acolhimento em família acolhedora e o direito à convivência familiar e comunitária: uma análise da atuação do poder judiciário.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário UNINTER. Curitiba-PR. 2023. Disponível em: <https://repositorio.uninter.com/handle/1/1582>. Acesso em 02/11/2024.

MACIEL, K. R. A. (Coord). **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva Editora, 2018;

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. Centro de Apoio Operacional da Infância, Juventude e Educação. **Estudo sobre a Política de Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Adolescentes nos Municípios Tocantinenses.** MPTO, Palmas, abril de 2020. Disponível em: <https://www.mpto.mp.br/caop-da-infancia-e-juventude/>. Acesso em 29/09/2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **MPTO estabelece iniciativas e metas para a proteção de crianças e adolescentes a serem cumpridas até o próximo ano.** MPTO, Palmas, 15 de maio de 2025. Disponível em:

<https://mpto.mp.br/portal/2025/05/15/mpto-estabelece-iniciativas-e-metas-para-a-protecao-de-criancas-e-adolescentes-a-serem-cumpridas-ate-o-proximo-ano>. Acesso em 10/10/2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Mães de coração: a dedicação das Famílias Acolhedoras no Tocantins e o apoio do Ministério Público do Tocantins.**

MPTO, Palmas, 07 de maio de 2025. Disponível em:

<https://mpto.mp.br/portal/2025/05/07/maes-de-coracao-a-dedicacao-das-familias-acolhedoras-no-tocantins-e-o-apoio-do-ministerio-publico-do-tocantins>. Acesso em 10/10/2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Seminário do MPTO promove o acolhimento familiar e abre inscrições em Palmas.** MPTO, Palmas, 20 de agosto de 2025.

Disponível em:

<https://homologacao.mpto.mp.br/portal/2025/08/20/seminario-do-mpto-promove-o-acolhimento-familiar-e-abre-inscricoes-em-palmas>. Acesso em 12/10/2025.



MONTEIRO, M.C.B. A preferência legal do serviço de acolhimento em família acolhedora e a atuação do Ministério Público. Caderno de Pesquisa NEPP: Acolhimento Familiar: Contribuições do IV Simpósio Internacional de Acolhimento Familiar Parte 1, n.24, pg. 70-88 - Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP. 2024. Disponível em: https://neppep.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/57/2024/10/CadPesq_94.pdf. Acesso 20/09/2025.

VALENTE, J.; SOBRAL, S.; PINHEIRO, A. Trajetória do serviço de acolhimento em família acolhedora no Brasil. Caderno de Pesquisa NEPP: Acolhimento Familiar: Contribuições do IV Simpósio Internacional de Acolhimento Familiar Parte 1, n.24, pg. 09-37 - Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP. 2024. Disponível em: https://neppep.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/57/2024/10/CadPesq_94.pdf. Acesso 14/08/2025.

REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

 e-ISSN : 2763-5910 / V.18 (2025) / DOI:



A Atuação Resolutiva do Ministério Público do Estado do Tocantins na Concretização de Políticas Públicas de Saúde Mental no Caps II em Araguaína/TO

The Decisive Action of the Public Ministry of the State of Tocantins in the Implementation of Public Mental Health Policies at the CAPS II in Araguaína/TO

La Acción decisiva del Ministerio Público del Estado de Tocantins en la implementación de políticas públicas de salud mental en el CAPS II en Araguaína/TO

Bartira da Silva Quinteiro¹⁹²⁰²¹

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0008-1910-4754>

Ruth Araújo Viana

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, Mossoró, RN, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-2709-8664>

Submissão em: 12.02.2025

Aceite em: 19.11.2025

Resumo

O Estado do Tocantins não possui sua rede de atenção psicossocial estruturada e o CAPS II de Araguaína não oferece tratamento de saúde mental de qualidade às pessoas que apresentam sofrimento ou transtornos psicossomáticos. A falta de políticas públicas concretas perdura mesmo após a judicialização de ação civil pública que busca a estruturação da unidade e dos serviços ofertados. A grande demanda por tratamento mental intensificada no contexto pós pandemia impõe uma mudança urgente dessa realidade. Com o objetivo de trazer efetividade ao direito constitucional à saúde, o Ministério Público passou a enfrentar o problema de forma resolutiva, adotando, entre outras medidas, instrumentos que consistem numa atuação planejada, orientada pelo plano de ação interventivo na unidade, assentada na construção de soluções dialogadas, com a participação de diversos atores sociais, além do ente público responsável, com emprego de noções de gestão e governança e técnicas da atuação resolutiva negociada, alcançando maior efetividade em seu escopo de reestruturar o CAPS II e ofertar tratamento de saúde mental de qualidade, apto a prevenir, recuperar e ressocializar as pessoas que necessitam de cuidados mentais. As metodologias empregadas no presente estudo foram as pesquisas bibliográfica e intervencionista, com emprego do método dedutivo, cujas conclusões foram obtidas a partir da análise de premissas teóricas e de evidências empíricas.

Palavras-chave: Constituição de 1988; saúde mental; Ministério Público resolutivo; Caps II – Araguaína/TO; plano de intervenção.

¹⁹ Declaração de autoria: Bartira da Silva Quinteiro; declaração de coautoria: Ruth Araújo Viana.

²⁰ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

²¹ Correspondência: divulgação não autorizada.



Abstract

The state of Tocantins does not have its psychosocial care network structured and the CAPS II in Araguaína does not offer quality mental health treatment to people who present psychosomatic suffering or disorders. The lack of concrete public policies persists even after the judicialization of a public civil action that seeks the structuring of the unit and the services offered. The great demand for mental treatment arising from the post-pandemic context imposes an urgent change of this reality. Aiming to bring effectiveness to the constitutional right to health, the Public Ministry started to face the problem in a resolute way, adopting, among other measures, instruments that consist of a planned action, guided by the intervening action plan in the unit, based on the construction of dialogued solutions, with the participation of several social actors, besides the responsible public entity, with the use of management and governance notions and techniques of negotiated resolute action, reaching greater effectiveness in its scope of restructuring CAPS II and offering quality mental health treatment, able to prevent, recover, and re-socialize people who need mental care. The methodologies employed in this study were bibliographic and interventionist research, using the deductive method, whose conclusions were obtained from the analysis of theoretical premises and empirical evidence.

Keywords: 1988 Constitution; mental health; resolute Public Prosecutor's Office; Caps II – Araguaína/TO; intervention plan.

Resumen

El estado de Tocantins no tiene estructurada su red de atención psicosocial y el CAPS II de Araguaína no ofrece tratamiento de salud mental de calidad a las personas que presentan sufrimiento o trastornos psicosomáticos. La falta de políticas públicas concretas persiste incluso después de la judicialización de una acción civil pública que busca estructurar la unidad y los servicios ofrecidos. La gran demanda de tratamiento mental resultante del contexto post pandémico impone un cambio urgente de esta realidad. Con el objetivo de hacer efectivo el derecho constitucional a la salud, el Ministerio Público pasó a enfrentar el problema de forma decidida, adoptando, entre otras medidas, instrumentos que consisten en una acción planificada, orientada por el plan de acción de intervención en la unidad, basada en la construcción de soluciones dialogadas, con la participación de diversos actores sociales, más allá de la entidad pública responsable, con empleo de nociones de gestión y gobernanza y técnicas de acción resolutiva negociada, logrando mayor eficacia en su alcance de reestructurar el CAPS II y ofrecer tratamiento de salud mental de calidad, capaz de prevenir, recuperar y resocializar, a las personas necesitadas de atención en salud mental. Las metodologías utilizadas en este estudio fueron la investigación bibliográfica e intervencionista, con uso del método deductivo cuyas conclusiones fueron obtenidas a partir del análisis de las hipótesis teóricas y de las evidencias empíricas.

Palabras clave: Constitución de 1988; salud mental; resolución Ministerio Público; Caps II – Araguaína/TO; plan de intervención.

1 Introdução



A Constituição Federal de 1988 incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais. A legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses sociais se estende e se fortalece em razão de ser instituição detentora de poder de *accountability* horizontal, no sentido de poder exigir do poder público que aja preventivamente na promoção de interesses sociais e na busca da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

A saúde é um direito fundamental social que integra o rol do mínimo existencial do cidadão, pois sem ela não é possível desfrutar de outros direitos assegurados, e a própria vida pode perecer. Por essa razão, a Constituição Federal determinou, no art. 196, que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas públicas sociais e econômicas que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Brasil, 1988).

Nesse âmbito, a saúde mental tem se agravado sobremaneira, notadamente nos dois últimos anos (2020 / 2021), por estar ligada a fatores socioculturais que foram fortemente impactados pelas consequências devastadoras da pandemia da Covid-19. O tratamento da saúde mental deve ser desenvolvido por meio de políticas de saúde pública concretas voltadas para a promoção, prevenção e recuperação. O Estado deve ofertar tratamento que vá além da disponibilização de medicamentos, incluindo terapias multiprofissionais sob o viés interdisciplinar (psicólogos, terapeutas ocupacionais, pedagogo, etc.), construindo projeto terapêutico individual que envolva a equipe, o usuário e a família.

Tais tratamentos, em regra, são realizados nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), pontos de assistência psicossocial da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que oferecem serviços de saúde de caráter aberto e comunitário, constituído por equipe multiprofissional e que atua sob a ótica interdisciplinar, realizando, prioritariamente, atendimento às pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de álcool e outras drogas, seja em situações de crise ou em processos de reabilitação psicossocial.

A despeito da importância desse serviço público de atenção especializada em saúde mental, o CAPS II de Araguaína/TO encontra-se completamente desestruturado, o que inviabiliza a oferta de tratamento para pessoas com transtornos mentais com o mínimo de qualidade e eficácia. Nesse contexto, a via judicial ainda não se mostrou efetiva para a



resolução do problema dada a sua complexidade. Urge, assim, a necessidade de o Ministério Público desempenhar a sua função constitucional de forma resolutiva, com maior protagonismo, autonomia e proatividade, incorporando noções de gestão e governança na sua atuação funcional.

Atualmente, o Ministério Público busca não apenas realizar uma atuação institucional formal, apresentando demandas judiciais, mas, sobretudo, volta-se à efetiva entrega dos resultados concretos da sua atuação jurídica à sociedade. A concretização da política pública assume especial relevância na medida em que esse é o meio pelo qual se implementam os direitos sociais, que, por sua vez, impactam positivamente a coletividade e geram transformação da realidade.

O presente trabalho objetiva analisar a atuação resolutiva do Ministério Público do Estado do Tocantins na concretização de políticas públicas de saúde mental ofertadas pelo CAPS II em Araguaína/TO, apresentando, no segundo capítulo, noções gerais sobre a Rede de Assistência Psicossocial (RAPS) e o objeto da intervenção ministerial (CAPS II de Araguaína), destacando a problemática da saúde mental que demanda ações resolutivas por parte da instituição.

No terceiro tópico será realizado um estudo sobre o conceito e embasamento legal da atuação resolutiva do Ministério Público na área da saúde.

Na quarta parte será abordada a forma como se dará a atuação resolutiva do Ministério Público na concretização de política pública da saúde mental no CAPS II de Araguaína, o que perpassa pela apresentação do plano ação de intervenção direta na realidade social para a estruturação do serviço de saúde mental a ser desenvolvido na unidade, reafirmando a posição do membro do Ministério Público como agente político, conciliador, protetor e fomentador dos direitos sociais, longe da tradicional litigância, envolvendo o ente estatal responsável e outros agentes sociais.

Elegeu-se como técnica de pesquisa a investigação bibliográfica através do estudo de livros, artigos e revistas científicas, em formato físico e eletrônico, além de jurisprudências que abordem as questões relacionadas ao tema. O presente estudo será feito também por meio de pesquisa de campo, conhecendo e apresentando o objeto de estudo – CAPS II de Araguaína. Por fim, optou-se pelo método dedutivo para apresentar conclusões acerca do objeto de estudo, obtidas a partir de uma análise de premissas teóricas e de evidências empíricas.



2 A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e a desestruturação do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS II) de Araguaína

As pessoas com doenças psicossomáticas, antes de serem tratadas como um caso clínico, eram tidas como loucas, alienadas, possessas e até doentes morais por não se enquadrarem nos padrões aceitos de determinada sociedade. Desde a Idade Médica, os loucos eram confinados em grandes asilos e hospitais destinados a toda sorte de tortura e tratamento desumano, destituídos da própria identidade e isolados da sua família e meio social. No século XIX, o tratamento ao doente mental ainda incluía medidas físicas como chicotadas, acorrentamento, banhos frios, máquinas giratórias, eletrochoque e sangrias como técnicas de “cura” da doença moral.

A partir da segunda metade do século XX, por sua vez, superada a concepção de doença moral e passando a se tratar a doença mental como patologia orgânica, nasce a Luta Antimanicomial embasada nos ideais de defesa dos direitos humanos e do resgate à dignidade humana, que expôs a violência institucional sofrida por pessoas com transtornos mentais e propôs a construção de uma rede de serviços e estratégias territoriais e comunitárias, pautada nos valores da solidariedade, inclusão e ressocialização. Nesse contexto, “em 1990, o Brasil tornou-se signatário da Declaração de Caracas, a qual propõe a reestruturação da assistência psiquiátrica e, em 2001, é aprovada a Lei Federal 10.216, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental”²².

Desde então, a Política de Saúde Mental no Brasil promove a redução programada de leitos psiquiátricos de longa permanência, com a substituição dos hospitais psiquiátricos por Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). A internação, antes regra, tornou-se a exceção, sendo admitida apenas quando esgotada e demonstrada a insuficiência dos recursos extra-hospitalares, e desde que embasada em critérios clínicos, conforme previsto no art. 4º da Lei 10.216/01 (BRASIL, 2001). Passou-se, então, a priorizar o tratamento ambulatorial, no qual os pacientes recebem atendimento humanizado, em seu território, em caráter permanente, com

²² A reforma psiquiátrica brasileira e a política de saúde mental. Disponível em: <<http://www.ccs.saude.gov.br/VPC/reforma.html#:~:text=No%20s%C3%A9culo%20XIX%2C%20o%20tratamento,tamb%C3%A9m%20como%20uma%20doen%C3%A7a%20org%C3%A2nica,>>>. Acesso em: 05 mar. 2023.



equipes multidisciplinares, calcado em ações que permitem a reabilitação psicossocial através da inserção em áreas como trabalho, cultura e do lazer, que devem integrar o programa terapêutico singular (PTS).

Essa mudança de paradigma no tratamento das doenças psicossomáticas restou positivada como “direito da pessoa com transtorno mental”, assegurando o art. 2º da Lei 10.216/01 como arcabouço mínimo: a) o direito de ter acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às suas necessidades; b) ser tratada em ambiente terapêutico pelos meios menos invasivos possíveis; c) ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade; d) ser protegida contra qualquer forma de abuso e exploração; e) ser tratada, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental, dentre outros.

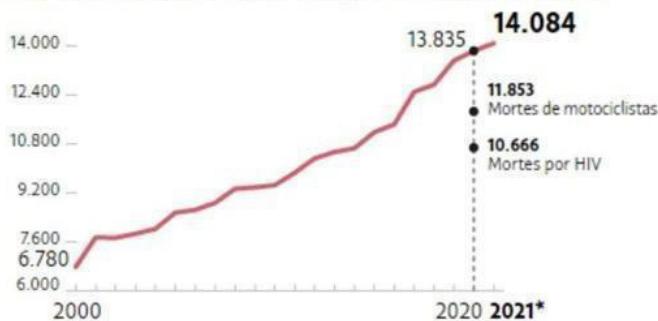
Superada a crise sanitária, atualmente vive-se uma “pandemia de saúde mental”. O aumento dos transtornos de ansiedade e depressão, que já era uma tendência nos últimos anos, atingiu patamares mais alarmantes após a pandemia da Covid-19, ante as dificuldades emocionais impostas pelo isolamento social, o convívio constante com o medo, o luto, o desemprego e a fome. Os distúrbios mentais têm atingido todas as classes sociais, tornando corriqueiras tragédias ocasionadas por diversos tipos de transtorno, como as atuais ondas de ataque às escolas deflagradas no Brasil, que têm vitimado crianças, e o aumento de óbitos por lesões autoprovocadas, que, segundo o Datasus, tem dobrado nos últimos anos (de 7 mil para 14 mil nos últimos 20 anos), sem considerar a subnotificação de casos, conforme demonstrado graficamente.²³

²³ Brasil vive ‘2ª pandemia’ na saúde mental, com multidão de deprimidos e ansiosos. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/07/brasil-vive-2a-pandemia-na-saude-mental-com-muita-o-de-deprimidos-e-ansiosos.shtml#:~:text=O%20total%20de%20%C3%B3bitos%20no.de%20moto%20ou%20por%20HIV.>>> Acesso em: 06 abr. 2023.



Figura 1

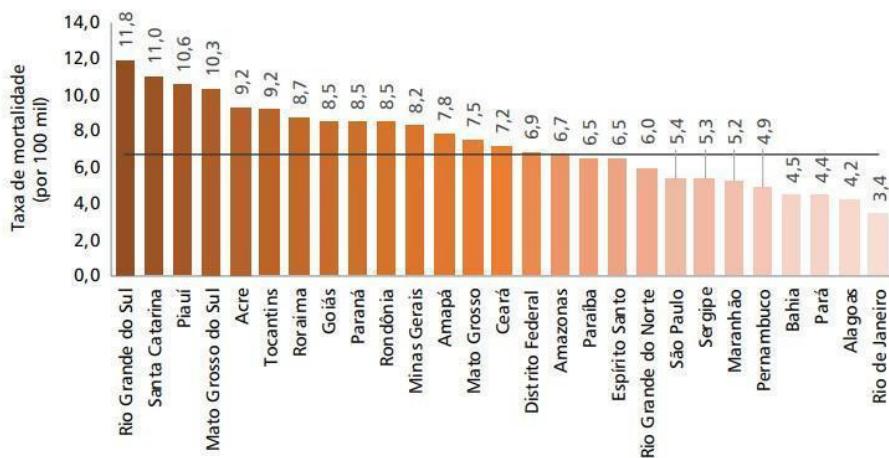
Suicídios dobraram nos últimos 20 anos no Brasil



Fonte: organizada pela autora

A realidade do Tocantins não é diferente da observada no Brasil, estando o Estado em 6º lugar no índice de taxas de mortalidade ocasionadas por suicídio.²⁴

Figura 2



Fonte: Ministério da Saúde – Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

FIGURA 5 Taxas de mortalidade por suicídio, ajustadas por idade, segundo UF. Brasil, 2019

Fonte: Ministério da Saúde (2019)

Especialistas da USP apontam que o Brasil está entre os países que mais apresentam pessoas ansiosas (63%) e depressivas (59%). A depressão é a causa número um de incapacidade, podendo levar ao suicídio. Todos os anos, mais de 800mil pessoas com idades

²⁴ Mortalidade por suicídio e notificação de lesões autoprovocadas no Brasil. Boletim Epidemiológico 33. Secretaria de Vigilância em Saúde, Ministério da Saúde. Disponível em: <boletim_epidemiologico_svs_33_final.pdf(www.gov.br)>. Acesso em: 12 abr. 2023.



entre 15 e 29 anos se matam, sendo o suicídio a terceira causa de morte entre os adolescentes. No mundo a depressão afeta mais de 300 milhões de pessoas de todas as idades. Juntas, depressão e ansiedade custam US\$ 1 trilhão para a economia mundial, de acordo com levantamento da OMS. (Saúde mental, 2022).

A saúde mental é compreendida pela OMS como uma dimensão da saúde, caracterizada como “um estado de bem-estar em que o indivíduo realiza suas capacidades, supera o estresse normal da vida, trabalha de forma produtiva e frutífera e contribui de alguma forma para sua comunidade (OMS, 2013, p. 7). Se o indivíduo não consegue vivenciar, predominantemente, esse bem-estar, ele será compreendido como uma pessoa com transtorno mental, que apresenta um transtorno mental ou mais (comorbidade), e poderá ou não estar vulnerável “a situações e ambientes aos quais” está exposto. (Musse; Pessoa; Souza, 2019, p.2).

As doenças psicossomáticas, em sua grande parte, estão atreladas a fatores socioculturais, afetando pessoas que convivem com a violência doméstica, alcoolismo, drogadição, desestrutura familiar, discriminação, pobreza, etc., as quais, geralmente, dependem do Sistema Único de Saúde para se tratar, vez que consultas e acompanhamentos psiquiátricos são produtos elitizados, disponíveis em larga escala na rede privada, mas escassos na rede pública.

Ressalte-se a importância do diagnóstico precoce e tratamento adequado às pessoas com doenças mentais, pois sem ter o devido cuidado estes ficam sujeitos a mazelas que vão da incapacidade social até a mortalidade precoce. Segundo o médico Antônio Geraldo da Silva, Diretor da Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP), “Todos os transtornos, sem o devido tratamento, oferecem riscos: 96% dos casos de suicídio estão relacionados a distúrbios não tratados ou tratados incorretamente. Quanto mais tempo o indivíduo demora para receber atendimento, mais complexo se torna o quadro e mais difícil a recuperação”.

O Ministério da Saúde elaborou a Política Nacional de Saúde Mental instituindo, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), uma rede e estruturas próprias para o tratamento do transtorno mental, a chamada Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), a qual é constituída por diversos componentes em diferentes pontos de atenção, conforme quadro a seguir:



Quadro 1 - Rede de Atenção Psicossocial (Raps)

| | | |
|--|--|--|
| <u>Atenção Básica em Saúde</u> | 1. Unidade Básica de Saúde , composta por: | 1.1. Equipes de Atenção Básica; 1.2. Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF). |
| | | 2.1. Equipe de consultório de rua. |
| formada pelos seguintes pontos de atenção | 2. Equipes de Atenção Básica para populações específicas : | 2.2. Equipe de apoio aos serviços do componente Atenção Residencial de Caráter transitório. |
| <u>Atenção Psicossocial</u> formada pelos seguintes pontos de atenção | Centros de Atenção Psicossocial , nas suas diferentes modalidades ²⁵ : | CAPS destinados às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes voltados para o público adulto (CAPS I, II, III e IV) ; CAPS i – destinado ao público infantojuvenil ; CAPS Álcool e outras drogas (CAPS AD) destina-se ao público adulto com problemas em decorrência do uso de drogas . |

²⁵ Conforme Portaria de Consolidação nº 03 do Ministério da Saúde e Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017, a implantação do serviço do CAPS leva em consideração o critério populacional, cujos parâmetros são definidos da seguinte forma:

- Município ou regiões com população **acima de 15 mil habitantes** – CAPS I e rede básica com ações de saúde mental;
- Município ou regiões com população **acima de 70 mil habitantes** – CAPS II, CAPS AD e CAPS i;
- Município ou regiões com população **acima de 150 mil habitantes** – CAPS III;
- Município ou regiões com população **com mais de 500 mil habitantes** – CAPS AD IV.



| | |
|--|--|
| | <p>Equipe Multiprofissional de Atenção Especializada em Saúde Mental / Unidades Ambulatoriais Especializadas (deve buscar manter vínculo com a APS de origem do paciente e ofertar cuidado na perspectiva de refinar diagnóstico e instituir tratamento até a estabilização dos quadros).</p> |
| | <ol style="list-style-type: none">1. SAMU - 192;2. Sala de Estabilização;3. UPA 24 horas; |

| | |
|---|---|
| <u>Atenção de Urgência e Emergência²⁶</u> | <ol style="list-style-type: none">4. Portas hospitalares de atenção à urgência/pronto-socorro em Hospital Geral;5. Unidades Básicas de Saúde, entre outros. |
| <u>Atenção Residencial de Caráter Transitório</u> | <ol style="list-style-type: none">1. Unidade de Acolhimento (tempo de permanência do paciente é até 6 meses);2. Serviço de Atenção em Regime Residencial, entre os quais Comunidades Terapêuticas (tempo de permanência do paciente é de até 9 meses);²⁷ |

²⁶ Os referidos pontos de atenção responsáveis pelo acolhimento, classificação de riscos e cuidado nas situações urgência e emergência das pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. **Tais pontos deverão se articular com os Centros de Atenção Psicossocial, devendo nas situações que necessitem de internação ou de serviços residenciais de caráter transitório, articular e coordenar o cuidado** (art. 8º, §§ 1º e 2º da Portaria de Consolidação nº 03 do Ministério da Saúde).

²⁷ Tanto nas Unidades de Acolhimento quanto nos Serviços de Atenção em Regime Residencial, é o CAPS o responsável pela indicação do acolhimento, pelo acompanhamento especializado durante o período através da elaboração do projeto terapêutico singular do usuários, pelo planejamento da saída, em parceria com o Serviço de Atenção em regime Residencial, e pelo prosseguimento dos cuidados após a saída, bem como pela participação de forma ativa da articulação intersetorial para promover a reinserção do usuário na comunidade. (art. 9º, §§ 1º e 3º, II, 2º da Portaria de Consolidação nº 03 do Ministério da Saúde). Para acessar as unidades de acolhimento, o usuário deve estar sob os cuidados do CAPS.



| | |
|---|---|
| <u>Atenção Hospitalar</u> | <ol style="list-style-type: none">1. Unidade de Referência Especializada em Hospital Geral;2. Hospital Psiquiátrico Especializado²⁸;3. Hospital dia; |
| <u>Estratégias de Desinstitucionalização</u> | Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT). ²⁹ |

| | |
|--|---|
| <u>Estratégias de Reabilitação Psicossocial</u> | <ol style="list-style-type: none">1. Iniciativas de trabalho e geração de renda. Ex.: “Programa de Volta para Casa” instituído pela Lei nº 10.708/2003;2. Empreendimentos solidários e cooperativas sociais. |
|--|---|

Fonte: Organizado pela autora

Observa-se que a RAPS é constituída por diversos componentes estruturados em 7 (sete) eixos diferentes de serviços destinados: 1º) à assistência básica do paciente; 2º) à atenção especializada (CAPS); 3º) aos atendimentos de urgência e emergência; 4º) ao acolhimento residencial de caráter transitório; 5º) à atenção hospitalar voltada à internação, segundo critérios clínicos, priorizando o tempo mínimo necessário até a estabilização; 6º) às estratégias de desinstitucionalização e 7º) às estratégias de reabilitação psicossocial.

Ressalte-se que o Estado do Tocantins não possui sua RAPS completamente implementada e estruturada.

A Portaria nº 336 do Ministério da Saúde, de 19 de fevereiro de 2002, dispõe no seu

²⁸ O hospital psiquiátrico pode ser acionado para o cuidado das pessoas com transtorno mental nas regiões de saúde enquanto o processo de implantação e expansão da Rede de Atenção Psicossocial ainda não se apresenta suficiente, devendo estas regiões de saúde priorizar a expansão e qualificação dos pontos de atenção da Rede de Atenção Psicossocial para dar continuidade ao processo de substituição dos leitos em hospitais psiquiátricos (art. 11, §2º, da Portaria de Consolidação nº 03 do Ministério da Saúde). Assim, o paciente deve retornar ao seu território o mais breve possível, tendo como critério as condições de estabilidade clínica, sendo de suma importância a integração do hospital psiquiátrico com a rede local de atendimento (CAPS, Equipe Multiprofissional Especializada em Saúde Mental, UBS, etc).

²⁹ Entende-se como **Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT)** moradias inseridas na comunidade, destinadas a cuidar de pessoas com transtornos mentais crônicos que necessitam de cuidados de longa permanência, prioritariamente egressos de internações psiquiátricas e de hospitais de custódia, que não possuam suporte financeiro, social e/ou laços familiares que permitam outra forma de reinserção." (Art. 77, parágrafo único, Portaria MS nº 3.588/2017). A pessoas moradoras do SRT ficam sob responsabilidade das equipes dos CAPS.



art. 4º, item 4.2, que o serviço de atenção psicossocial do CAPS II deve ter capacidade técnica para atender uma população entre 70.000 e 200.000 habitantes, com as seguintes características:

- a - responsabilizar-se, sob coordenação do gestor local, **pela organização da demanda e da rede de cuidados em saúde mental** no âmbito do seu território;
- b - possuir capacidade técnica para desempenhar **o papel de regulador da porta de entrada da rede assistencial no âmbito do seu território** e/ou do módulo assistencial, definido na Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS), por determinação do gestor local;
- c - coordenar, por delegação do gestor local, **as atividades de supervisão de unidades hospitalares psiquiátricas** no âmbito do seu território;
- d - **supervisionar e capacitar as equipes de atenção básica**, serviços e programas de saúde mental no âmbito do seu território e/ou do módulo assistencial;
- e - **realizar, e manter atualizado, o cadastramento dos pacientes que utilizam medicamentos essenciais para a área de saúde mental** regulamentados pela Portaria/GM/MS nº 1077 de 24 de agosto de 1999 e medicamentos excepcionais, regulamentados pela Portaria/ SAS/MS nº 341 de 22 de agosto de 2001, dentro de sua área assistencial;
- [...].

Da norma posta, extrai-se que, além de ser a unidade voltada à atenção psicossocial especializada³⁰, os CAPS II possuem funções estratégicas de fundamental relevância, uma vez que também são responsáveis pela regulação, articulação e integração entre os diversos componentes dos diferentes eixos de atenção da RAPS (atenção básica, acolhimento, hospitalar, ressocialização, etc), atuando desde a prevenção, as situações de crise até os processos de tratamento e reabilitação psicossocial.

O Estado do Tocantins é dividido em 08 regiões de saúde, sendo que na região “Médio Norte Araguaia”, que inclui o município de Araguaína e 17 outros, somente aquele conta com a unidade do CAPS II instalada, sendo essa a porta de atenção especializada responsável por suprir o vazio assistencial dos demais municípios. Em que pese a relevância do serviço, conforme já demonstrado, e a abrangência de sua atuação, o CAPS II de Araguaína se encontra esvaziado tamanha desestrutura, tanto no tocante à parte

³⁰ Segundo o art. 7º, *caput* e §1º, da Portaria de Consolidação do MS nº 03 de 2017, os Centros de Atenção Psicossocial são serviços de saúde de caráter aberto e comunitário, constituídos por equipe multiprofissional que atua sob a ótica interdisciplinar e realiza prioritariamente atendimento às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e às pessoas com sofrimento ou transtorno mental em geral. Especificamente, o CAPS II “atende prioritariamente pessoas em intenso sofrimento psíquico decorrente de transtornos mentais graves e persistentes, incluindo aqueles relacionados ao uso de substâncias psicoativas, e outras situações clínicas que impossibilitem estabelecer laços sociais e realizar projetos de vida” (art. 7º, §4º, II, da Portaria de Consolidação do MS nº 03/2017) (Grifo dos autores).



física/mobiliário/medicamentos quanto na constituição do seu corpo técnico multiprofissional, o que impossibilita a prestação do serviço com qualidade e a realização de atividades/oficinas terapêuticas, deixando os pacientes desassistidos e ociosos, o que agrava ainda mais o nível de ansiedade e o quadro de sofrimento mental dos que precisam e buscam atendimento.

O descaso do Estado com a saúde mental é antigo, assim como a realidade precária vivenciada pelo CAPS II, a qual remonta ao ano de 2014, quando as irregularidades foram denunciadas ao Ministério Público pela Associação Unidos pela Vida, ocasião em que a 5ª Promotoria de Justiça determinou diligência *in loco*, cujo resultado foi definido como “desesperador e a sensação é de abandono e descaso”. As constatações, minuciosamente descritas, embasaram a propositura de ação civil pública, em 28/05/2015, nos autos do Processo nº 0007465-44.2015.827.2706, tendo o Órgão de Execução destacado na petição inicial (fl. 04) que:

Diante de todo esse quadro impressionante e estarrecedor, é curioso imaginar como a equipe de funcionários consegue desempenhar suas atribuições no local, em meio a toda essa precariedade.

Mais curioso ainda é o fato de o Estado do Tocantins fechar os olhos para esta situação gravíssima, e sequer responder aos ofícios encaminhados pelo Ministério Público. O descaso é tão grande que gera um sentimento imenso de revolta na população de Araguaína” (grifos do original).

Durante os sete anos de tramitação judicial, houve melhorias pontuais na estrutura do CAPS II, que passou por reforma no ano de 2018, entretanto, a falta de medicamentos ainda é recorrente, assim como a ausência de equipe técnica para realização de trabalho multidisciplinar, de materiais para as atividades terapêuticas e de mobiliários para equipar a unidade. A desestrutura do CAPS II de Araguaína constitui violação dos direitos humanos da pessoa que sofre de doença mental, pois inviabiliza o tratamento adequado e a ressocialização dos pacientes, repercutindo a desassistência no aumento da população de rua, no encarceramento, no aumento da violência e do risco à sociedade, além do suicídio, onde o Tocantins, infelizmente, assume posição de destaque.

A demora na adoção de providências estruturantes para ofertar tratamento de saúde mental de qualidade à população revela a incapacidade do Estado em adotar políticas públicas efetivas e eficazes no enfrentamento de tema tão relevante, principalmente no atual cenário pós-pandêmico, em que se registra uma explosão de casos de doenças psicossomáticas, bem como ratifica o tradicional descaso do ente responsável com a saúde mental.

Lado outro, a Política Antimanicomial do Poder Judiciário, instituída pela Resolução



nº 487 do Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2023), reforça ainda a importância da urgente difusão da RAPS e a estruturação do CAPS. Nesse sentido, a normativa determina que, no prazo de até 12 meses a partir da entrada em vigor da Resolução, haja a interdição total e o fechamento dos Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico (HCTP) e, no prazo de 06 meses, a desinstitucionalização das pessoas privadas de liberdade para tratamento ambulatorial em meio aberto, sendo que a internação ocorrerá em hipóteses absolutamente excepcionais, a ser cumprida em leito de saúde mental em Hospital Geral ou em outro equipamento de saúde referenciado pelo CAPS. A normativa citada não levou em consideração o quantitativo insuficiente de leitos da RAPS para absorver a demanda, os quais são leitos de retaguarda, não se destinam à internação, e a desestrutura dos atendimentos ambulatoriais ofertados na rede pública, que não reforçam a adesão ao tratamento, mas estimulam a evasão.

Diante dessa realidade, urge a necessidade de o Ministério Público mudar o seu perfil de atuação, distanciando-se do modelo demandista que busca no Poder Judiciário a solução do problema, assumindo o modelo resolutivo, adotando providências proativas para a construção de soluções em prol da entrega efetiva de um tratamento de saúde mental de qualidade aos usuários do CAPS II. No entanto, o que seria a atuação resolutiva do Ministério Público? Esse assunto será abordado no próximo capítulo.

3 A atuação resolutiva do Ministério Público na Saúde

O modelo de Estado do Bem-Estar-Social (*Welfare State*) afirmou a saúde como direito humano no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, preocupado em garantir direitos sociais (direitos de segunda geração) aos trabalhadores, como saúde, lazer, educação, moradia, a fim de assegurar o mínimo de bem-estar à população. Esse modelo se contrapôs ao Estado Liberal, pautado na não intervenção na economia e na esfera individual do cidadão, bem como na consagração dos direitos individuais (civis e políticos, tidos como direitos de primeira geração), cujo absenteísmo e o descompromisso com aspectos sociais acarretaram condições de vida miseráveis à classe trabalhadora.

Com a crise do Estado Social, enfraquecido após o fim da Guerra Fria, surge o Estado Democrático de Direito, fruto do contexto histórico de reconhecida complexidade social em um mundo cada vez mais globalizado, permeado pelos direitos de titularidade difusa ou transindividual (como o direito ao meio ambiente equilibrado, à paz, à autodeterminação dos povos, à moralidade administrativa e o direito das minorias), fundada na concepção de



universalidade dos direitos humanos fundamentais (direito de terceira geração).

De acordo com Lênio Streck (Streck *apud* La Bradbury, 2006), enquanto o Estado Liberal produziu um Direito Ordenador (fase *declaratória* dos direitos individuais) e o Social, um Direito Promovedor (fase *garantista* dos direitos sociais), o Estado Democrático visa concretizar um Direito Transformador (fase *concretista* dos direitos fraternais).

O desafio atual, portanto, é ir além de meramente declarar e/ou garantir direitos, mas valer-se de um Direito Transformador para que o Estado possa efetivamente concretizá-los em sua acepção metaindividual, sem descuidar dos direitos individuais e sociais já conquistados, a fim de implementar os objetivos fundamentais da República Brasileira, que se constitui em um Estado Democrático de Direito.

Ao lado do amplo rol de direitos fundamentais consagrados, a Constituição Federal incumbiu ao Ministério Público a missão de realizar esse “Direito Transformador” e promover os interesses estratégicos da sociedade. Para tanto, a instituição evoluiu e o que foi originalmente concebido para patrocinar a defesa dos interesses da Coroa e, posteriormente, do Estado, a partir do Código de Processo Civil de 1973 (art. 82, III), passou a se voltar para a defesa dos interesses públicos, além da tradicional acusação no processo penal.

Na atual ordem constitucional, o Ministério Público se firmou como “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” (art. 127, *caput*, Constituição Federal de 1988). Para cumprir a sua abrangente missão constitucional, o Ministério Público obteve autonomia institucional e instrumentos aptos ao exercício das suas funções sociotransformadoras, como o inquérito civil, a recomendação e o compromisso de ajustamento de conduta.

Ocorre que, no desempenho da sua função institucional, o Ministério Público tradicionalmente age como órgão demandista, valendo-se dos instrumentos processuais disponíveis para submeter a demanda ao Judiciário, na busca de obter o resultado prático que a política pública não alcançou ou de evitar abusos e desvios de recursos públicos. Nesse tipo de atuação, caberá ao Poder Judiciário a composição do conflito de interesses, o que geralmente não ocorre de forma célere, dado ao grande número de ações judiciais, não se alcançando a efetividade pretendida na concretização do interesse social tutelado. Assim, faz-se imprescindível que a atuação do Ministério Público se paute, prioritariamente, pela



resolutividade, afirmando a autonomia institucional e assegurando o alcance de resultados concretos, em prazo razoável, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

De acordo com o Conselho Nacional do Ministério Público, a atuação resolutiva deve ser estimulada pelos diversos ramos da instituição, a ponto de se criar uma cultura institucional orientada para a entrega de resultados socialmente relevantes à sociedade. Por meio da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, em seu art. 1º, §1º, o Conselho Nacional definiu que:

[...] entende-se por **atuação resolutiva** aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (Brasil, 2017).

Nos termos do art. 1º, § 3º, da apontada Recomendação, considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado. A atuação ministerial, assim, deve fazer a **gestão dos resultados**, ou seja, buscar a eficiência na sua intervenção e a obtenção de resultados efetivos frente aos objetivos sociais constitucionalmente traçados, a fim de transformar a realidade, adotando para tanto um proceder proativo, dinâmico e sociomediador, valendo-se do seu poder de articulação intersetorial para discussão democrática dos casos, planejando e construindo com os diversos atores sociais solução compartilhada de problemas cada vez mais complexos.

Dedicando-se à temática, Marcelo Pedroso Goulart explana que:

No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzido na interlocução da instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedural. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas (Goulart, 2016, p. 219).

No bojo da missão institucional do Ministério Público está o dever de atuar em favor



da efetividade do direito à saúde, já que são serviços de relevância pública, de interesse da coletividade e indisponível. As funções atribuídas ao MP “criaram entre essa instituição e o sistema de saúde uma relação muito próxima, na medida em que aquela se consolidou como responsável pela efetividade das normas constitucionais e, em especial, dos direitos fundamentais” (Oliveira, 2023, s/p.).

A ausência de efetividade do direito à saúde na prática e a essencialidade na prestação dos serviços de saúde têm levado o Ministério Público a ter uma crescente atuação na área sanitária. Nesse contexto, a partir da manifestação do cidadão ou do conhecimento de uma situação que envolva violação de direito individual ou coletivo à saúde, o membro do MP pode instaurar um procedimento administrativo ou inquérito civil e promover uma exaustiva apuração dos fatos, podendo realizar, inclusive, audiência pública para ampliar o diálogo com a sociedade. Uma vez comprovada a irregularidade, o membro poderá expedir recomendação para a adoção da medida correta ao caso concreto ou ajustar condutas por meio de acordo visando corrigi-la e adequá-la às prescrições legais, deixando a judicialização como última medida.

Outra estratégia inovadora para potencializar os resultados na busca da efetividade do direito à saúde, sob o viés resolutivo, é a criação de núcleo específico de “Negociação e Mediação Sanitária”, o qual busca apoiar o membro na resolução das complexas demandas de saúde e construir soluções por meio do diálogo e consenso, substituindo a judicialização da política pública pela adoção de medidas preventivas. Com o advento da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva no Ministério Público brasileiro (Recomendação nº 54 do CNMP), várias experiências exitosas que utilizam técnicas de mediação de conflitos e métodos autocompositivos têm se difundido pelo país e contribuído para solucionar problemas complexos.

O objeto de estudo do presente trabalho – a falta de política pública voltada ao tratamento da saúde mental no CAPS II de Araguaína – é um problema antigo, complexo e que continua sem solução, mesmo após longos anos de tramitação da ação judicial. O enfrentamento da questão e a concretização do tratamento ambulatorial de qualidade aos que apresentam sofrimento ou transtornos mentais passa pela atuação sociotransformadora do Ministério Público resolutivo, no desafio de construir uma solução intersetorial que resulte em benefícios concretos na estruturação do serviço. No próximo capítulo será apresentado o plano



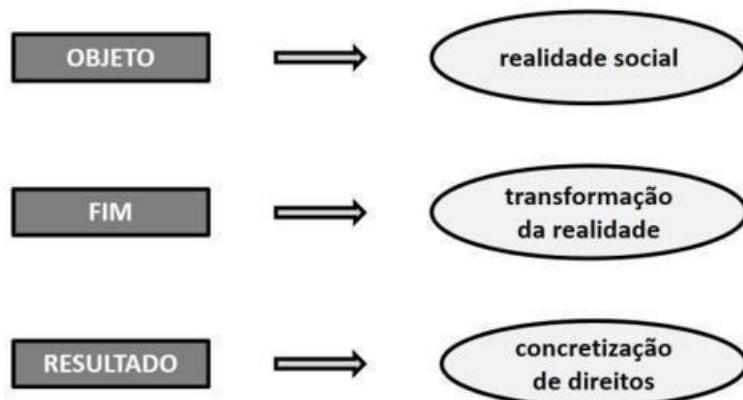
de intervenção ministerial na referida unidade de tratamento mental.

4 Plano de Ação Interventivo no CAPS II de Araguaína: construindo uma nova realidade na Atenção à Saúde Mental

A Constituição Federal de 1988 projetou como missão para o Ministério Público realizar a transformação da realidade social. Assim, ao designar uma instituição permanente para a defesa dos interesses individuais sociais, a Carta Magna a comissionou para promover a efetivação dos interesses e direitos transindividuais por meio do controle e fomento das políticas públicas – *accountability horizontal*. “Pode-se concluir que o projeto democrático definido na Constituição se expressa como *vontade política transformadora*, e o Ministério Público, no papel de co-construtor desse projeto, apresenta-se como *agente dessa vontade*.” (Goulart, 2023, p. 6).

Marcelo Pedro Goulart explica que a atividade essencial do Ministério Público é a *prática sociotransformadora*. “Essa atividade tem como *objeto* a realidade social, como *fim* a transformação dessa realidade e como *resultado* esperado a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social.”. Em síntese:

Quadro 2 - Prática Sociotransformadora



Fonte: organizado pela autora

Assevera ainda Goulart que, por estar vinculada ao projeto democrático da Constituição e voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a *prática sociotransformadora* deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, a serem desenvolvidos e



cumpridos pelos Órgãos de Execução através da atividade sociomediadora, por meio da qual se intervém na realidade social para promover o que ele chama de *consensos emancipadores*³¹. Não alcançada a efetividade do objetivo, os Órgãos de Execução desenvolverão *atividades processuais* a partir da instauração de processos judiciais para fomentar *decisões justas*³².

A Constituição Federal definiu como objetivo estratégico a saúde como um direito de todos e dever do Estado (art. 196) e incumbiu ao Ministério Público garantir e concretizar esse direito. Na área da saúde mental, no entanto, em que pese a grande demanda pelo serviço, o que se observa é um grande vazio assistencial decorrente da falta de políticas públicas e de investimentos econômicos. O CAPS II de Araguaína é exemplo dessa realidade social, o qual se encontra desestruturado, desarticulado e esvaziado de atividades terapêuticas, sendo este o *objeto* da prática sociotransformadora da 5ª Promotoria de Justiça, órgão de execução que possui atribuição na área da saúde.

Com o escopo de melhor conhecer o objeto, em dezembro de 2022, foi realizada inspeção *in loco* no CAPS II pela equipe da 5ª Promotoria de Justiça, que constatou diversos problemas, tais como: falta de identificação no imóvel e problemas estruturais; falta de mobiliário de escritório em geral e refeitório; déficit de recursos humanos (equipe técnica multidisciplinar desfalcada e, o mais grave, ausência de médico psiquiatra, dispondo apenas de médicos clínicos gerais); falta de medicamentos psiquiátricos; ausência de informatização para a gestão de informações e instalação de prontuários eletrônicos; falta de colchões e enxovals para enfermaria; carência de projetos voltados à profissionalização e ressocialização dos pacientes; presença de roedores; etc. Foi elaborado minucioso relatório de fiscalização, com amplo registro fotográfico, e instaurado o Procedimento Preparatório nº 2023.0003598 para adoção de providências.

Ademais, ainda na busca de aprofundar as pesquisas sobre o objeto, foi realizada audiência para a oitiva de representantes da Associação Unidos pela Vida³³, que outrora havia

³¹ Conforme Goulart, por consenso emancipador entende-se a forma acordada de superação de conflitos sociais que: (i) consolida interesses e direitos formalmente reconhecidos, mas não efetivados; ou (ii) concretiza interesses e direitos emergentes, ainda não positivados, que podem promover o avanço substantivo do processo de democratização.

³² O autor define decisão justa como o provimento jurisdicional de mérito que atinja os mesmos objetivos do consenso emancipador.

³³ A Associação realizou a **accountability social**, que é uma vertente da **accountability vertical**, a qual é composta pelos cidadãos, seja individualmente, em grupos populares ou na participação de conselhos. É o constante contato, fiscalização, exposição e a denúncia de atos ilegais que o cidadão faz aos agentes públicos que é chamado de **accountability social**. Um aspecto muito poderoso da **accountability social** é que ele pode dar voz



denunciado o abandono do CAPS II, conhecendo a dimensão histórica do problema e as providências que já foram adotadas no intuito de resolvê-lo, reconhecendo a importância do controle social e aproximando o MP da sociedade para revestir a sua atuação de maior legitimidade social.

O *fim* dessa prática sociotransformadora é a mudança desse cenário que reflete a negligência do Estado com a saúde mental e a desassistência dos pacientes, a quem deveria ser garantido o acesso e a qualidade dos serviços, ofertando cuidado integral e assistência multiprofissional, sob a ótica interdisciplinar (art. 2º, III, da Portaria Consolidada MS nº 03).

Para o alcance desse fim, considerando a ineficácia da atuação judicial, o órgão de execução instaurou procedimento preparatório, realizou planejamento da sua atuação resolutiva e desenvolveu um plano de ação intervencivo no CAPS II, no bojo do qual têm sido empreendidas diversas atividades sociomediadoras, ampliando a discussão do problema com diferentes setores sociais, formando acordos e termos de cooperação, inclusive com representantes da iniciativa privada, no intento de construir soluções compartilhadas e coordenadas.

Nesse contexto, em fevereiro de 2023, no curso do Procedimento Preparatório nº 2023.0003598, foi realizada audiência com representantes da Energisa, concessionária de serviço público, a fim de estabelecer parceria para reestruturar o CAPS II, firmando o compromisso de a empresa realizar reforma elétrica, equipar a unidade com computadores e mobiliários necessários para a rotina administrativa e prover maior conforto nos espaços de atendimento aos pacientes, fornecer insumos para o desenvolvimento de oficinas, conforme o programa terapêutico da unidade, e ampliar as atividades ofertadas, como equipar espaço voltado para a prática de atividade física e musicoterapia, instalação de cozinha industrial e sala de computação para curso de inclusão digital, atividades que, além de terapêuticas, servirão para ressocialização e geração de renda.

O recurso que financiará a reestruturação do CAPS II pela Energisa decorre da reversão do valor de indenização do dano moral coletivo que a empresa foi condenada a pagar em razão de irregularidades na prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica, nos autos da ação civil pública nº 5000579-85.2008.827.2706, proposta pelo Ministério Público

e poder a minorias marginalizadas e causas sociais importantes que não são amplamente representadas.
Disponível em:
<<https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>>. Acesso em: 5 fev. 2023.



(5^a Promotoria de Justiça). A execução das obrigações acordadas ficará sob a responsabilidade da própria empresa parceira, que realizará prestação de contas em juízo em razão do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor ainda passar por estruturação.

Prosseguindo na agenda estabelecida no plano de ação intervencivo, em março de 2023 foram realizadas reuniões com os representantes das entidades paraestatais pertencentes ao Sistema “S”, o SESI (Serviço Social da Indústria) e Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), os quais reconheceram a importância do projeto voltado à qualificação dos serviços de saúde mental e se dispuseram a participar do plano de intervenção no CAPS II, disponibilizando cursos de geração de renda nos segmentos de produção alimentícia e beleza.

Paralelamente ao exposto, o Órgão de Execução está em tratativa com o Estado do Tocantins, por meio da Secretaria Estadual de Saúde, a fim de, reconhecendo as falhas do serviço de saúde mental, firmar acordo de ajustamento de conduta, assumindo o ente público a obrigação de disponibilizar e manter suprido o estoque de medicamentos utilizados nos tratamentos, de recompor o quadro de recursos humanos deficitários, realizar reforma estrutural no imóvel, dedetizar regularmente o CAPS II para combater roedores e outras pragas, dentre outras medidas necessárias para garantir acesso e qualidade ao tratamento de saúde mental, bem como garantir a gestão dos serviços e de todos os investimentos que serão aportados.

O *resultado* da atividade resolutiva que se pretende alcançar é a solução dos problemas históricos do CAPS II, a pronta disponibilização de tratamento de saúde mental de qualidade aos pacientes psiquiátricos e a efetivação do direito fundamental à saúde. A restruturação do referido ponto de atenção psicossocial beneficiará cerca de 100 pessoas que são atendidas diariamente e capacitará a unidade para absorver a grande demanda que aportará quando da vigência da Política Antimanicomial do Poder Judiciário, com o iminente fechamento dos hospitais psiquiátricos.

5 Considerações finais

O Ministério Público foi incumbido pela Constituição Federal de realizar a defesa do direito fundamental à saúde. Nesse campo, tem sido crescente a demanda por tratamento de saúde mental, principalmente em virtude das doenças psicossomáticas ocasionadas pelas limitações, mudanças de rotina e experiências traumáticas vivenciadas no período da



pandemia de Covid-19 (morte, isolamento social, desemprego, insegurança alimentar, etc). Os transtornos mentais são uma doença silenciosa, mas têm consequências graves que, sem o diagnóstico correto e precoce e sem tratamento continuado, podem resultar em incapacidade laboral, marginalização e até em autoextermínio.

O Estado do Tocantins, em que pese a grande demanda, continua relegando a assistência à saúde mental, deixando o CAPS II (componente da atenção especializada) desestruturado e os pacientes sem o devido tratamento. A falta de políticas públicas no campo da saúde mental é antiga e persiste mesmo após o ente público ter sido acionado judicialmente para estruturar o serviço, conforme as especificações do Ministério da Saúde.

Diante dessa grave questão de saúde pública, a 5ª Promotoria de Justiça de Araguaína vem realizando atuação resolutiva no escopo de concretizar políticas públicas voltadas à ampliação e estruturação do tratamento de saúde mental no CAPS II de Araguaína. Ao lado das diversas formas de atuação resolutiva, o referido órgão de execução optou por conhecer *in loco* o objeto de atuação, planejar resolutivamente as atividades realizadas e desenvolver plano de ação interventivo na unidade, o qual vem sendo cumprido através de práticas sociomedidoras com a participação de diversos atores sociais, notadamente da iniciativa privada, ampliando o diálogo e construindo soluções conjuntas e coordenadas através de acordos e parceiras, valendo-se dos princípios de gestão e governança, tudo documentado em procedimento preparatório específico.

A atuação resolutiva do Ministério Público, a exemplo do CAPS II de Araguaína, tem se mostrado a forma mais eficaz para entregar resultados concretos à sociedade frente aos acordos firmados com instituições parceiras, ao reforço de recursos humanos com qualificação técnica e ao aporte financeiro, que ajudará na reestruturação da unidade de saúde mental, materializando, assim, o direito fundamental à saúde. O *Parquet* deve, portanto, construir uma cultura resolutiva e consensual, indo além da tradicional litigância judicial, e promover a convergência interinstitucional, de modo a aumentar a efetividade de suas atuações e a sua legitimidade social.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público como fiscal da ordem jurídica na Constituição de 1988 e no Novo CPC para o Brasil**. Ministério Público. Robson Renault Godinho e Susana Henriques da Costa (coord.). Coleção Repercussões do Novo CPC, v. 6.



Salvador: JusPodivm, 2015).

ALVES, José Márcio Maia. **Ministério Público e políticas públicas**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.

BERNARDO, André. **Saúde mental: a evolução dos tratamentos psiquiátricos no Brasil**. Disponível em: <<https://saude.abril.com.br/mente-saudavel/saude-mental-a-evolucao-dos-tratamentos-psiquiatricos-no-brasil/>>. 2019. Acesso: 5 abr. 2023.

Brasil vive ‘2ª pandemia’ na saúde mental, com multidão de deprimidos e ansiosos.
Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/07/brasil-vive-2a-pandemia-na-saude-mental-com-multidao-de-deprimidos-e-ansiosos.shtml#:~:text=O%20total%20de%20%C3%B3bitos%20no,de%20moto%20ou%20por%20HIV.>> Acesso em: 6 abr. 2023.

BRASIL. Centro Cultural do Ministério da Saúde. **A reforma psiquiátrica brasileira e a política de saúde mental**. Disponível em:
<http://www.ccs.saude.gov.br/VPC/reforma.html#:~:text=No%20s%C3%A9culo%20XIX%2C%20o%20tratamento,tamb%C3%A9m%20como%20uma%20doen%C3%A7a%20org%C3%A2nica.>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 487, de 15 de fevereiro de 2023**. Institui a Política Antimanicomial do Poder Judiciário e estabelece procedimentos e diretrizes para implementar a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência e a Lei n.10.216/2001, no âmbito do processo penal e da execução das medidas de segurança.
Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2015232023022863fe60db44835.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2 ed. Brasília: CNMP, 2015. Disponível em:https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/manual_mediacao_negociacao_membros_mp_2_edicao.pdf. Acesso em: 3 fev. 2023.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017**. p. 02/03. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 6. abr. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2022.

BRASIL. **Lei 10.216, de 06 de abril de 2001**. Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental. Brasília: DF, Presidência da República, 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10216.htm. Acesso em: 5 mar. 2023.

_____. Ministério da Saúde. **Mortalidade por suicídio e notificação de lesões autoprovocadas no Brasil**. Boletim Epidemiológico 33. Secretaria de Vigilância em Saúde, 2021. Disponível em:
<<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/e>>



dicoes/2021/boletim_epidemiologico_svs_33_final.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria de Consolidação nº 03, de 28 de setembro de 2017**. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saes/desmad/legislacao>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 336, de 19 de fevereiro de 2002**. Dispõe sobre os serviços do CAPS. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2002/prt0336_19_02_2002.html>. 2022. Acesso em: 4 mar. 2023.

_____. Ministério da Saúde. **Portaria nº 3.588, de 21 de dezembro de 2017**. Altera as Portarias de Consolidação nº 3 e nº 6, de 28 de setembro de 2017, para dispor sobre a Rede de Atenção Psicossocial, e dá outras providências. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt3588_22_12_2017.html>. Acesso em: 4 mar. 2023.

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Nota Técnica CaoSaúde nº 001/2021**. Dispõe sobre o controle das internações psiquiátricas. Política Nacional de Saúde Mental. Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – Sisnad. Saúde Pública. Sistema Único de Saúde - SUS. Disponível em: <<https://www.mpto.mp.br/caop-da-saude/material-de-apoio/>>. Acesso em: 5 fev. 2023.

CONEXA SAÚDE. **Saúde mental no Brasil**: entenda o que é, impactos e como prevenir. Disponível em: <<https://www.conexasaude.com.br/blog/saude-mental-no-brasil/>>. 2022. Acesso em: 4 abr. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos**. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Atuacao_por_planos_programas_projetos.pdf>. Acessso em: 15 abr. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol.I. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revista-juridica-corregedoria-nacional.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

LA BRADBURY, Leonardo Cacau Santos. **Estados Liberal, Social e Democrático de Direito**: Noções, Afinidades e Fundamentos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9241/estados-liberal-social-e-democratico-de-direito>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

LIRA, Díeyme da Silva; BINDE, João Luís. **O papel do Ministério Público na efetivação das políticas públicas sociais**. Dissertação (Trabalho de Conclusão do Curso de Tecnólogo em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso, 2019, 17 f. Disponível em: <https://bag.ifmt.edu.br/media/filer_public/b3/a1/b3a1918c-78d3-45ac-bf30-cbde4bc33420/o_papel_do_ministerio_publico_na_efetivacao_das_politicas_publicas_sociais.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MUSSE, Luciana Barbosa; PESSOA, Olívia Alves Gomes; DE SOUZA, Selma Leite do Nascimento Sauerbronn. **Entre judicialização e juridicização**: por um Ministério Público



resolutivo nas políticas públicas de saúde mental. Texto para Discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, n. 2.524, nov. 2016.

OLIVEIRA, L. M. de; ANDRADE, E. I. G. de; MILAGRES, M. de O. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. **Revista de Direito Sanitário**, 15(3), 142-161, 2015. Disponível em:
<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p142-161>. Acesso em: 12 abr. 2023.



O Processo Estrutural como Instrumento para a Concretização de Políticas Públicas de Acesso à Educação Infantil no Município de Palmas - Tocantins

Structural Litigation as an Instrument for Implementing Public Policies for Access to Early Childhood Education in the Municipality of Palmas, Tocantins

El Proceso Estructural como Instrumento para la Concretización de Políticas Públicas de Acceso a la Educación Infantil en el Municipio de Palmas, Tocantins

Kamille Renata da Silva³⁴³⁵³⁶

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0002-2140-7048>

Lucas Lima de Castro Ferreira

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-1591-3203>

Submissão em: 25.11.2025

Aceite em: 9.1.2026

Resumo

A oferta insuficiente de vagas em educação infantil no Brasil constitui um problema estrutural que compromete a efetivação de um direito constitucional. Este estudo analisa o processo estrutural das políticas públicas no município de Palmas, Tocantins, com foco na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, ajuizada em 2014 pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública. O objetivo consiste em avaliar como a judicialização estrutural contribui para a ampliação do acesso à educação infantil, identificando instrumentos de planejamento, impactos das decisões judiciais e barreiras à concretização desse direito. A metodologia é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, baseada em análise de conteúdo das peças processuais, decisões judiciais e dados do Censo Escolar. Os resultados demonstram que, embora a ACP tenha imposto medidas programáticas como cronogramas e monitoramento contínuo, houve dissociação entre comandos judiciais e efetividade material. Mesmo após o trânsito em julgado em 2019, a fila de espera alcançou 2.610 crianças em 2025. As principais barreiras identificadas incluem resistência administrativa, planejamento deficiente, opacidade de dados e invocação recorrente da "reserva do possível". Conclui-se que o processo estrutural é instrumento necessário, mas não suficiente: sua eficácia depende de capacidade de gestão pública, cooperação interinstitucional e fortalecimento do monitoramento judicial para garantir a concretização de direitos fundamentais.

³⁴ Declaração de autoria: Kamille Renata da Silva; declaração de coautoria: Lucas Lima de Castro Ferreira.

³⁵ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

³⁶ Correspondência: kamillerenata@gmail.com e lucas.castro@uft.edu.br.



Palavras-chave: processo estrutural; políticas públicas; educação infantil; ação civil pública; Palmas-TO.

Abstract

The insufficient supply of places in early childhood education in Brazil constitutes a structural problem that compromises the realization of constitutional rights. This study analyzes the structural process of public policies in the municipality of Palmas, Tocantins, focusing on Public Civil Action No. 0004409-65.2014.827.2729, filed in 2014 by the Public Prosecutor's Office and the Public Defender's Office. The objective is to evaluate how structural litigation contributes to expanding access to early childhood education, identifying planning instruments, impacts of judicial decisions, and barriers to realizing this right. The methodology is qualitative, bibliographic and documentary in nature, based on content analysis of procedural documents, judicial decisions, and School Census data. The results demonstrate that, although the PCA imposed programmatic measures such as schedules and continuous monitoring, there was a dissociation between judicial commands and material effectiveness. Even after the final judgment in 2019, the waiting list reached 2,610 children in 2025. The main barriers identified include administrative resistance, deficient planning, data opacity, and recurrent invocation of the "reserve of the possible". It is concluded that the structural process is a necessary but not sufficient instrument: its effectiveness depends on public management capacity, interinstitutional cooperation, and strengthening of judicial monitoring to ensure the realization of fundamental rights.

Keywords: structural process; public policies; early childhood education; public civil action; Palmas-TO.

Resumen

La oferta insuficiente de plazas en educación infantil en Brasil constituye un problema estructural que compromete la efectivización de un derecho constitucional. Este estudio analiza el proceso estructural de las políticas públicas en el municipio de Palmas, Tocantins, con foco en la Acción Civil Pública (ACP) núm. 0004409-65.2014.827.2729, interpuesta en 2014 por el Ministerio Público y la Defensoría Pública. El objetivo consiste en evaluar cómo la judicialización estructural contribuye a la ampliación del acceso a la educación infantil, identificando instrumentos de planificación, impactos de las decisiones judiciales y barreras para la concretización de ese derecho. La metodología es cualitativa, de naturaleza bibliográfica y documental, basada en análisis de contenido de las piezas procesales, decisiones judiciales y datos del Censo Escolar. Los resultados demuestran que, aunque la ACP impuso medidas programáticas como cronogramas y monitoreo continuo, hubo una disociación entre los mandatos judiciales y la efectividad material. Incluso después de la cosa juzgada en 2019, la lista de espera alcanzó a 2.610 niñas y niños en 2025. Las principales barreras identificadas incluyen resistencia administrativa, planificación deficiente, opacidad de los datos e invocación recurrente de la “reserva de lo posible”. Se concluye que el proceso estructural es un instrumento necesario, aunque no suficiente: su eficacia depende de la capacidad de gestión pública, la cooperación interinstitucional y el fortalecimiento del monitoreo judicial para garantizar la concreción de los derechos fundamentales.



Palabras clave: proceso estructural; políticas públicas; educación infantil; acción Civil pública; Palmas-TO.

1 Introdução

Os estudos sobre a história da infância no Brasil revelam um caminho marcado por negligência, violência e exclusão social. Durante muito tempo, a infância não foi reconhecida como uma etapa específica e importante do desenvolvimento humano, merecedora de proteção e cuidados voltados ao desenvolvimento integral. Esse reconhecimento só aconteceu após um progressivo processo histórico, impulsionado pelo avanço das discussões sobre os direitos humanos e pela compreensão da educação como instrumento essencial de transformação social e promoção da igualdade.

No cenário internacional, a educação foi gradativamente afirmada como direito fundamental. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabeleceu o princípio da educação básica gratuita como direito de todos (ONU, 1948). Posteriormente, a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) reafirmou o compromisso dos Estados signatários de assegurar o acesso universal à educação, incluindo a educação infantil (ONU, 1989). Em 1990, a Declaração Mundial sobre Educação para Todos ampliou esse entendimento, ao defender a oferta de educação básica a todas as crianças, jovens e adultos, reconhecendo seu papel essencial para o desenvolvimento humano e social. Mais recentemente, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 4, reforçou a meta de garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade para todos até 2030 (ONU, 2015).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconheceu a educação como direito fundamental social, atribuindo ao Estado o dever de garantí-la (Brasil, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – reafirmou a obrigação estatal de prover educação infantil gratuita para crianças de até cinco anos (Brasil, 1996). O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990 – reforçou a corresponsabilidade da família e do poder público na promoção do desenvolvimento integral da criança (Brasil, 1990). Em 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabeleceu metas para a universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos e ampliação da oferta de creches, visando atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos (Brasil, 2014).



O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) estabelece a imprescindibilidade de atenção qualificada e intersetorial às crianças de 0 a 6 anos, reconhecendo a creche como eixo do desenvolvimento integral. Em consonância, o STF, no Tema 548, fixou que o acesso à educação infantil é direito subjetivo da criança e dever imediato do Estado, não condicionado à oferta de vagas ou à conveniência administrativa, o que autoriza a tutela judicial em caso de omissão do Poder Público.

Apesar desse arcabouço legal, persistem desafios significativos para a efetivação do direito à educação infantil no país. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2022, apenas 37,9% das crianças de 0 a 3 anos frequentavam creches ou escolas, percentual ainda distante da meta de 50% estabelecida pelo PNE (IBGE, 2022). Esse déficit de vagas configura-se como um problema estrutural, que afeta de forma desproporcional as famílias de baixa renda e compromete a igualdade de oportunidades desde a primeira infância.

No município de Palmas, capital do Tocantins, a insuficiência de vagas em educação infantil atingiu proporções que demandaram a intervenção do sistema de justiça. Em 2014, o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e a Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPETO) ajuizaram a Ação Civil Pública (ACP) nº 0004409-65.2014.827.2729 em face do município, apontando um déficit entre 5.229 e 6.292 vagas em creches e pré-escolas, à época com apenas 23 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) em funcionamento.

A sentença de primeiro grau, proferida em 2016 e confirmada em segunda instância pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) em 2019, possui perfil estruturante, ao impor obrigações programáticas: elaboração de cronogramas, conclusão de obras, construção e entrada em funcionamento de novos CMEIs, implementação de políticas para atendimento da demanda e prestação bimestral de informações ao juízo, fixando prazo máximo de três anos para a conclusão das obras (Tocantins, 2016, 2019). Contudo, mesmo após o trânsito em julgado, a fila de espera persistiu, alcançando aproximadamente 2.610 crianças em 2025, segundo manifestação do MPTO.

Esse cenário evidencia que a ausência de oferta adequada de vagas em Palmas/TO revela um problema estrutural, complexo, policêntrico e multifacetado, cuja resolução não depende apenas da construção de novas unidades, mas demanda planejamento integrado, contratação de profissionais, capacitação, fornecimento de alimentação, realização de concursos públicos e aquisição de equipamentos, entre outras medidas. A persistência do



déficit, mesmo diante de uma decisão judicial transitada em julgado, suscita questionamentos sobre a efetividade dos instrumentos processuais tradicionais e sobre o papel do processo estrutural como ferramenta de concretização de políticas públicas.

Embora a literatura sobre processo estrutural tenha avançado significativamente nos últimos anos, com contribuições relevantes sobre seus fundamentos teóricos e características (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2021) e sobre sua aplicação no controle judicial de políticas públicas (Bucci, 2006; Leite; Silva, 2023), ainda são escassos os estudos de caso que analisem, de forma longitudinal e empírica, a implementação de decisões estruturantes no contexto da educação infantil em municípios brasileiros. Especificamente, há uma lacuna no conhecimento sobre como os comandos judiciais programáticos se traduzem (ou não) em ações concretas da administração pública local, quais barreiras institucionais, financeiras e políticas limitam sua efetividade e de que forma o monitoramento judicial pode ser aprimorado para garantir resultados materiais.

Diante desse contexto, a presente pesquisa busca responder à seguinte pergunta: "De que maneira o processo estrutural, materializado na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, contribuiu para a efetivação do acesso à educação infantil no município de Palmas/TO, e quais barreiras limitaram sua efetividade no período de 2014 a 2025?"

Para responder a essa questão, o estudo tem como objetivo geral analisar o processo estrutural das políticas públicas de educação infantil no município de Palmas/TO, com foco na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, avaliando sua contribuição para a ampliação do acesso a creches e pré-escolas e identificando os fatores que limitaram sua efetividade.

Como objetivos específicos, a pesquisa propõe-se a: a) Examinar os comandos judiciais impostos pela ACP e os instrumentos de planejamento e execução adotados pelo município de Palmas em resposta às determinações judiciais; b) Avaliar os resultados materiais alcançados em termos de ampliação de vagas, redução da fila de espera e cumprimento das metas estabelecidas no período de 2014 a 2025; c) Identificar as barreiras estruturais, financeiras, administrativas e jurídicas que dificultaram o cumprimento integral da decisão judicial e a efetivação do direito à educação infantil.

A relevância social desta pesquisa reside na contribuição para a compreensão dos desafios enfrentados por municípios brasileiros na efetivação de direitos sociais fundamentais,



especialmente em contextos de recursos limitados e demandas crescentes. Ao documentar e analisar criticamente o caso de Palmas, o estudo oferece subsídios para o aprimoramento das políticas públicas de educação infantil e para o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento judicial. No campo acadêmico, a pesquisa contribui para a literatura sobre processo estrutural ao fornecer uma análise empírica detalhada de um litígio de longa duração, evidenciando as potencialidades e os limites da judicialização estrutural como instrumento de transformação de políticas públicas. Além disso, ao integrar perspectivas do Direito Processual, do Direito Constitucional e da Administração Pública, o estudo promove uma abordagem interdisciplinar que enriquece a compreensão sobre a articulação entre Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário na efetivação de direitos coletivos.

2 Materiais e Métodos

Adotou-se abordagem qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, combinando pesquisa bibliográfica e documental. O desenho metodológico busca responder à pergunta central mediante estudo de caso único: a Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.827.2729, proposta em 2014 pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPETO) contra o Município de Palmas. A escolha decorre do caráter paradigmático do litígio e do robusto acervo documental, que exemplificam a aplicação do processo estrutural na educação infantil municipal ao longo de mais de uma década.

As fontes de dados foram organizadas em duas categorias. (i) Bibliográficas: revisão para sustentar os conceitos de processo/litígio estrutural, políticas públicas e direito à educação infantil. Realizaram-se buscas em Google Scholar, Portal de Periódicos CAPES, SciELO e BD TD, com as palavras-chave “processo estrutural”, “processo estruturante”, “políticas públicas”, “educação infantil”, “educação”, “crianças”, “Palmas”, “primeira infância” e “Tocantins”. Selecionaram-se produções em português (2019–2024), com texto completo e aderência temática; excluíram-se estudos sem aplicação do processo estrutural a políticas públicas ou sem acesso integral. O recorte temporal visou alinhar a revisão a debates contemporâneos sobre políticas públicas e judicialização estrutural. As buscas combinaram operadores booleanos e filtros por título, resumo e palavras-chave, bem como verificação



cruzada de referências, assegurando cobertura temática adequada e atualidade do estado da arte.

(ii) Documentais: corpus primário e secundário. A principal fonte foi o processo eletrônico da ACP no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO). Complementaram-se evidências com dados do Censo Escolar do INEP e do Sistema de Matrículas (SIM) da Secretaria Municipal de Educação de Palmas (SEMED). Diante da extensão do feito (centenas de eventos em mais de dez anos), selecionaram-se classes documentais centrais: petição inicial (fev. 2014); sentença de 1º grau (set. 2016); acórdão de 2ª instância (ago. 2019); pareceres do Ministério Público posteriores ao trânsito em julgado com atualização da fila de espera e proposição de medidas; manifestações da Defensoria Pública; defesas e relatórios do Município (contestações, cronogramas, justificativas orçamentárias e de obras); e ofícios recentes (2024–2025) com o status do cumprimento. O acesso às peças ocorreu entre agosto e outubro de 2025, pelo sistema eletrônico do TJTO.

A análise seguiu o método de Análise de Conteúdo de Bardin (2016), em três etapas. (1) Pré-análise: leitura flutuante do material, identificação de temas recorrentes e formulação de três hipóteses: (a) a ACP configura processo estrutural, impondo medidas programáticas e monitoramento contínuo; (b) dissociação entre comandos judiciais e efetividade material; (c) barreiras administrativas, financeiras e jurídicas ao cumprimento integral. A partir dessas hipóteses, definiram-se os objetivos operacionais: identificar características estruturais da decisão (comandos, prazos, monitoramento), mapear a cronologia e os resultados materiais, e sistematizar argumentos das partes sobre cumprimento parcial ou descumprimento.

(2) Exploração do material: codificação temática. Definiram-se unidades de registro (termos e conceitos recorrentes, p.ex., “sentença estruturante”, “reserva do possível”, “cronograma”, “fila de espera”) e de contexto (trechos amplos de decisões, relatórios do Município, manifestações do MP/DP). As categorias foram mistas. Aquelas, a priori, ancoradas no referencial sobre processo estrutural (Didier Jr.; Zaneti Jr.; Oliveira, 2020; Vitorelli, 2021), contemplaram: natureza estrutural da decisão; resistência administrativa; e potencialidades/limites do processo. Emergiram subcategorias (opacidade de dados da fila; obras não inauguradas; credenciamento de instituições privadas), incorporadas ao esquema analítico. O procedimento de codificação consistiu na leitura integral das peças, com marcação eletrônica das ocorrências e registro, em planilha, do evento (número e data), tipo documental,



unidade de registro, categoria e excerto literal. A codificação foi manual, sem software específico, assegurando rastreabilidade do protocolo.

(3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação: as unidades codificadas foram organizadas por categoria e sintetizadas no Quadro 1, com interpretações preliminares. Embora qualitativa, a análise registrou recorrências lexicais e argumentativas – especialmente a invocação de “reserva do possível” em manifestações do ente municipal –, úteis à identificação de padrões de resistência e de gargalos de implementação. Efetuou-se triangulação com o Censo Escolar/INEP e o SIM/SEMED para validar déficit de vagas e matrículas, confrontando alegações processuais com indicadores quantitativos. Os achados foram cotejados com limites de instrumentos processuais tradicionais e com as possibilidades do processo estrutural na efetivação do direito à educação infantil, em consonância com o referencial adotado. A ausência de múltiplos codificadores foi mitigada por citações literais e pela triangulação entre fontes.

Aspectos éticos: por basear-se exclusivamente em documentos públicos e estatísticas oficiais, a pesquisa não envolveu seres humanos e, conforme a Resolução CNS nº 510/2016, dispensou apreciação por Comitê de Ética em Pesquisa.

Limitações: (i) natureza documental, que restringe a análise a peças processuais e dados secundários, sem captar percepções e motivações de gestores, famílias e profissionais; (ii) codificação por único pesquisador, com potencial viés – mitigado por citações literais e triangulação; (iii) não avaliação da qualidade pedagógica das vagas criadas, dado o foco em dimensão quantitativa e processual; e (iv) limites de generalização inerentes a estudo de caso único, recomendando cautela na extração dos resultados. O protocolo e os critérios de elegibilidade foram registrados.

3 Resultados

A apresentação dos resultados está organizada em duas subseções: a primeira descreve a cronologia da Ação Civil Pública e os principais eventos processuais no período de 2014 a 2025; a segunda apresenta as categorias de análise de conteúdo identificadas a partir da codificação das peças processuais.

3.1 Cronologia da Ação Civil Pública e Evolução do Déficit de Vagas



A Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729 foi ajuizada em 24 de fevereiro de 2014 pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins (DPETO) em face do município de Palmas. A petição inicial apontava um déficit estimado entre 5.229 e 6.292 vagas em creches e pré-escolas. O pedido incluía tutela de urgência e a condenação do município à adoção de medidas concretas, especialmente a construção e ampliação de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs).

Em 28 de setembro de 2016, proferiu-se a sentença de primeiro grau, impondo ao município obrigações de caráter programático, incluindo a elaboração de cronograma de obras e reformas, a apresentação de relatórios circunstanciados e a prestação de informações bimestrais ao juízo. Foi estabelecido o prazo de três anos para o cumprimento integral da determinação. A sentença foi confirmada em segunda instância e transitou em julgado em 21 de agosto de 2019.

Apesar do trânsito em julgado, estimativas apresentadas pelas partes indicavam que cerca de 4.000 crianças permaneciam na fila de espera em 2019. A fase de cumprimento de sentença foi iniciada em 25 de maio de 2021, diante da persistência do déficit. Em 2022, relatório processual apontava que 2.300 crianças ainda aguardavam vaga, levando o juízo a fixar novo prazo de 90 dias para o cumprimento integral da decisão.

Entre 2022 e 2024, o município apresentou relatórios de obras e alegações de restrições financeiras, invocando a teoria da "reserva do possível", enquanto o MPTO e a DPETO argumentavam que tais limitações não poderiam se sobrepor ao núcleo essencial do direito fundamental à educação. Em 2023, o MPTO propôs medidas alternativas, como convênios com organizações privadas e comunitárias, criação de comissão gestora na Secretaria de Educação e previsão orçamentária específica, sem obter adesão integral do município.

Em novembro de 2024, o município anunciou a criação imediata de 1.932 vagas, além de 840 vagas em obras e ampliações, reconhecendo, contudo, a existência de déficit de 1.112 crianças. No início de 2025, a Defensoria contestou esses números, estimando que apenas 544 vagas haviam sido efetivamente abertas desde 2019 e que quase 4.000 crianças permaneciam na fila de espera.

Em 02 de outubro de 2025, o Ministério Público apresentou nova atualização, evidenciando que a fila havia aumentado de 1.112 crianças em março de 2025 para 2.610 em agosto do mesmo ano. O documento relatou falhas estruturais na execução das obras, com sete CMEIs paralisados, cujos percentuais de execução variavam de 7% a 19%, além de ausência



de plano de ação estruturado contendo metas, indicadores e fontes de custeio. Foi identificada instabilidade administrativa, com a substituição de três secretários de educação entre novembro de 2024 e julho de 2025, resultando em projeções contraditórias quanto ao número de vagas criadas e ausência de dados consistentes. O MPTO requereu a imposição de multa diária ao município, aplicação de sanções pessoais aos gestores e o credenciamento imediato de entidades privadas até que a fila de espera fosse eliminada.

O Quadro 1 sintetiza a evolução cronológica dos principais eventos processuais e as estimativas da fila de espera ao longo do período analisado.

Quadro 1 – Cronologia da ACP nº 0004409-65.2014.8.27.2729 e Evolução da Fila de Espera

| Data | Evento Processual | Estimativa da Fila de Espera | Fonte |
|-------------|--|--------------------------------------|-----------------------------------|
| 24/02/2014 | Ajuizamento da ACP | 5.229 a 6.292 crianças | Petição inicial (MPTO/DPETO) |
| 28/09/2016 | Sentença de 1º grau (estruturante) | Não informado | Sentença (Evento 82) |
| 16/09/2019 | Trânsito em julgado | ~4.000 crianças | Manifestações das partes |
| 25/05/2021 | Início do cumprimento de sentença | Não informado | Evento 114 |
| 2022 | Relatório de acompanhamento | 2.300 crianças | Evento 157 |
| 2023 | Propostas de medidas alternativas (MPTO) | Não informado | Manifestação do MPTO |
| 11/2024 | Anúncio de criação de vagas pelo município | 1.112 crianças (déficit reconhecido) | Evento 349 |
| Início/2025 | Contestação da Defensoria Pública | ~4.000 crianças | Manifestação da DPETO |
| 03/2025 | Atualização da fila | 1.112 crianças | Manifestação do MPTO |
| 08/2025 | Atualização da fila (Of. nº 2300/2025/GAB/SEMED) | 2.610 crianças | Manifestação do MPTO (02/10/2025) |

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos documentos da ACP nº 0004409-65.2014.8.27.2729 (2025).



As divergências nos números da fila de espera refletem diferentes metodologias de contagem adotadas pelas partes, ausência de transparência na gestão da lista de espera e possíveis variações sazonais na demanda. O município tende a apresentar números menores, enquanto o MPTO e a DPETO apresentam estimativas superiores, baseadas em dados do Sistema de Matrículas e em denúncias de famílias.

3.2 Categorias de Análise de Conteúdo

A análise de conteúdo das peças processuais, conduzida conforme o método de Bardin (2016), resultou na identificação de três categorias centrais, apresentadas no Quadro 2. As categorias foram definidas de forma mista, combinando dimensões teóricas a priori, baseadas no referencial sobre processo estrutural, com subcategorias emergentes identificadas durante a codificação do material.

Quadro 2 – Categorias da Análise de Conteúdo

| Categoria | Unidades de Registro (Expressões e Termos Recorrentes) | Interpretação Preliminar |
|---|---|--|
| 1. Natureza Estrutural da Decisão Judicial | "sentença estruturante", "planejamento", "cronograma", "relatórios bimestrais", "monitoramento judicial" | O Poder Judiciário reconheceu a omissão administrativa e impôs medidas programáticas contínuas, evidenciando a natureza estrutural da tutela. |
| 2. Resistência Administrativa e Inércia na Execução | "reserva do possível", "limitações orçamentárias", "descumprimento parcial", "cronogramas genéricos", "obras não inauguradas" | Observa-se comportamento reiterado de resistência do município, com cumprimento formal das obrigações e ineficácia material das ações. |
| 3. Potencialidades e Limites do Processo Estrutural | "monitoramento contínuo", "cooperação institucional", "convênios", "planejamento participativo" | Embora a ACP tenha promovido avanços no debate público e exigido planejamento, a ausência de cooperação efetiva entre os atores públicos e o controle judicial insuficiente limitaram os resultados. |

Fonte: Elaborado pelos autores com base na análise de conteúdo das peças processuais (2025).

A primeira categoria, "Natureza Estrutural da Decisão Judicial", foi identificada a partir da recorrência de termos relacionados a instrumentos programáticos e de monitoramento nas decisões judiciais. A sentença de primeiro grau e o acórdão de segunda instância



mencionam explicitamente a necessidade de cronogramas, relatórios circunstanciados e prestação de informações periódicas, características típicas de decisões estruturantes.

A segunda categoria, "Resistência Administrativa e Inércia na Execução", emergiu da análise das manifestações do município, que apresentou, ao longo de 11 anos, argumentos recorrentes baseados na "reserva do possível" e em limitações orçamentárias. Foram identificados cronogramas genéricos, sem detalhamento de metas, prazos e fontes de custeio, além de obras paralisadas ou não inauguradas. A expressão "reserva do possível" apareceu em oito manifestações do município entre 2016 e 2025.

A terceira categoria, "Potencialidades e Limites do Processo Estrutural", foi construída a partir da análise das propostas de medidas alternativas apresentadas pelo MPTO, como convênios com instituições privadas e criação de comissão gestora, e da constatação de que tais propostas não foram implementadas de forma efetiva. Termos como "cooperação institucional" e "planejamento participativo" apareceram predominantemente nas manifestações do MPTO e da DPETO, mas não foram incorporados às ações do município.

3.3 Dados Complementares: Censo Escolar e Sistema de Matrículas

Para triangular as informações processuais, foram consultados dados do Censo Escolar do INEP e do Sistema de Matrículas (SIM) da Secretaria Municipal de Educação de Palmas. O Quadro 3 apresenta a evolução das matrículas em educação infantil no município entre 2014 e 2024.

Quadro 3 – Evolução das Matrículas em Educação Infantil em Palmas/TO (2014-2024)

| Ano | Creche (0-3 anos) | Pré-escola (4-5 anos) | Total | Variação Anual (%) |
|------|-------------------|-----------------------|--------|--------------------|
| 2014 | 3.245 | 7.890 | 11.135 | - |
| 2016 | 3.512 | 8.123 | 11.635 | +4,5% |
| 2019 | 4.021 | 8.456 | 12.477 | +7,2% |
| 2022 | 4.389 | 8.734 | 13.123 | +5,2% |
| 2024 | 4.567 | 8.891 | 13.458 | +2,6% |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do Censo Escolar/INEP (2014-2024).



Os dados do Censo Escolar indicam um crescimento de 20,8% no total de matrículas em educação infantil entre 2014 e 2024, passando de 11.135 para 13.458 matrículas. O crescimento foi mais acentuado em creches (40,7%) do que em pré-escolas (12,7%). Contudo, a taxa de crescimento anual apresentou desaceleração no período mais recente, passando de 7,2% em 2019 para 2,6% em 2024.

Segundo dados do Sistema de Matrículas (SIM) acessados em outubro de 2025, o município de Palmas possuía 42 CMEIs em funcionamento, com capacidade total de 13.458 vagas. Não foram identificadas vagas em instituições conveniadas ou credenciadas, indicando que o atendimento é realizado exclusivamente pela rede municipal.

4 Discussão

Os resultados apresentados na seção anterior evidenciam um padrão de dissociação entre os comandos judiciais estruturantes e sua efetivação material no contexto da educação infantil em Palmas/TO. Esta seção interpreta esses achados à luz do referencial teórico sobre processo estrutural, analisa as causas das barreiras identificadas, discute as implicações para políticas públicas e reconhece as limitações inerentes ao desenho metodológico adotado.

4.1 Caracterização do Processo como Estrutural e suas Implicações

A análise documental confirma que a Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729 configura-se como um processo estrutural, conforme a conceituação proposta por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) e Vitorelli (2021). A sentença de primeiro grau, proferida em 2016 e confirmada em 2019, apresenta as características típicas de decisões estruturantes: reconhecimento de um problema estrutural complexo e policêntrico, imposição de medidas programáticas com caráter prospectivo, estabelecimento de mecanismos de monitoramento contínuo e flexibilidade para ajustes ao longo do tempo.

Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) definem o processo estrutural como aquele destinado a promover a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma situação de violação de direitos. No caso analisado, a estrutura disfuncional é a própria política municipal de educação infantil, caracterizada pela insuficiência crônica de vagas, planejamento deficiente e ausência de mecanismos efetivos de ampliação da oferta. A decisão judicial buscou não apenas determinar



a criação de vagas pontuais, mas reestruturar a forma como o município planeja, executa e monitora a oferta de educação infantil.

Vitorelli (2021) destaca que processos estruturais exigem uma postura judicial diferenciada, que vai além da mera declaração de direitos e passa a envolver a supervisão da implementação de políticas públicas. A sentença analisada incorpora essa perspectiva ao determinar a elaboração de cronogramas, a apresentação de relatórios bimestrais e a prestação de informações periódicas ao juízo. Contudo, os resultados demonstram que a mera existência desses instrumentos não foi suficiente para garantir a efetividade material da decisão. Mesmo após seis anos do trânsito em julgado, a fila de espera não apenas persistiu, mas aumentou de 1.112 para 2.610 crianças entre março e agosto de 2025, conforme manifestação do Ministério Público.

Essa constatação sugere que a efetividade do processo estrutural depende não apenas da qualidade da decisão judicial, mas também da capacidade institucional do ente público de implementar as medidas determinadas e da eficácia dos mecanismos de monitoramento e coerção, uma vez que políticas públicas são arranjos institucionais complexos que envolvem múltiplos atores, recursos limitados e disputas políticas, conforme argumenta Bucci (2006).

4.2 Resistência Administrativa e Inéria na Execução: Causas e Manifestações

A categoria “Resistência Administrativa e Inéria na Execução” revela padrão reiterado do município ao longo de 11 anos. A expressão “reserva do possível” apareceu em oito manifestações (2016-2025), sempre com alegações genéricas sobre limitações orçamentárias, sem detalhamento de fontes de custeio, prioridades ou medidas alternativas.

A teoria da reserva do possível, originária da jurisprudência alemã e incorporada ao debate brasileiro, sustenta que a efetivação de direitos sociais está condicionada à disponibilidade de recursos financeiros e à razoabilidade da prestação exigida. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem estabelecido limites claros ao uso desse argumento, especialmente quando se trata do núcleo essencial de direitos fundamentais, como é o caso da educação infantil. No julgamento da ADPF 45, o Ministro Celso de Mello afirmou que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada para frustrar a implementação de políticas públicas definidas na Constituição, especialmente quando há comprovação de que o Estado dispõe de recursos, mas os aloca em outras prioridades.



No caso de Palmas, os dados apresentados pelo MPTO em outubro de 2025 indicam que o município possui recursos para outras finalidades, mas não priorizou a educação infantil de forma adequada. A existência de sete CMEIs paralisados, com percentuais de execução entre 7% e 19%, sugere falhas no planejamento e na gestão de contratos de obras públicas, não apenas escassez de recursos, haja vista que obras com percentuais tão baixos de execução evidenciam problemas de gestão, não de financiamento.

Leite e Silva (2023) argumentam que a resistência administrativa é um dos principais obstáculos à efetividade de processos estruturais no Brasil, dado que essa resistência manifesta-se de diversas formas: apresentação de relatórios genéricos e pouco informativos, cumprimento meramente formal das obrigações judiciais, invocação de argumentos orçamentários sem fundamentação técnica e recusa em adotar medidas alternativas propostas pelos órgãos de controle.

A recusa do município em credenciar instituições privadas, conforme proposto pelo MPTO em 2023, ilustra essa resistência. O art. 213, § 2º, da Constituição Federal autoriza expressamente o credenciamento de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas quando a oferta pública for insuficiente. Contudo, o município apresentou justificativas genéricas de natureza estrutural, financeira e pedagógica, sem demonstrar que tais alternativas foram efetivamente avaliadas por meio de estudos técnicos ou comparações de custo-efetividade, visto que não foram apresentados dados empíricos que fundamentassem as alegações.

4.3 Fragilidades do Monitoramento Judicial e Insuficiência dos Instrumentos de Coerção

A terceira categoria, identificada “Potencialidades e Limites do Processo Estrutural”, revela que, embora a ACP tenha promovido avanços no debate público e exigido maior transparência na gestão da educação infantil, o monitoramento judicial foi insuficiente para garantir o cumprimento efetivo da decisão, uma vez que a fixação de prazos sucessivos, sem a aplicação de sanções efetivas quando não foram cumpridos, sugere uma postura judicial excessivamente diferente em relação ao Poder Executivo.

Vitorelli (2021) alerta para o risco de que processos estruturais se transformem em litígios intermináveis, nos quais o Judiciário monitora formalmente o cumprimento de suas decisões, mas não adota medidas coercitivas suficientes para vencer a inércia administrativa. O autor propõe que o monitoramento judicial em processos estruturais deve ser ativo,



envolvendo a realização de audiências periódicas com a participação de todos os atores relevantes, a definição de indicadores objetivos de desempenho e a aplicação gradual de sanções quando as metas não forem alcançadas.

No caso de Palmas, o monitoramento judicial baseou-se predominantemente na análise de relatórios escritos apresentados pelo município, sem a realização de audiências públicas ou inspeções, o que dificultou a avaliação da adequação das medidas implementadas, dado que a ausência de indicadores objetivos de desempenho e de verificação *in loco* compromete a confiabilidade das informações prestadas.

A aplicação de multas diárias, solicitada pelo Ministério Público em outubro de 2025, é um instrumento previsto no art. 536 do CPC para compelir o devedor ao cumprimento da obrigação. Contudo, a jurisprudência tem demonstrado que multas aplicadas ao ente público, embora formalmente adequadas, podem ter eficácia limitada, uma vez que os recursos utilizados para o pagamento das multas são os mesmos que deveriam ser destinados à implementação das políticas públicas. Por essa razão, o MPTO também solicitou a aplicação de sanções pessoais aos gestores, medida que pode ser mais eficaz para vencer a resistência administrativa.

4.4 Comparação com a Literatura sobre Judicialização de Políticas Públicas

Os achados deste estudo são consistentes com a literatura sobre judicialização de políticas públicas no Brasil, que tem documentado um padrão de dissociação entre decisões judiciais e efetividade material, especialmente em casos envolvendo direitos sociais de natureza prestacional. Bucci (2006) argumenta que o Judiciário brasileiro tem se mostrado cada vez mais disposto a intervir em políticas públicas, mas nem sempre dispõe dos instrumentos adequados para garantir a implementação efetiva de suas decisões.

Leite e Silva (2023) analisaram diversos casos de processos estruturais no Brasil e identificaram três fatores críticos para a efetividade dessas decisões: capacidade institucional do ente público, qualidade do monitoramento judicial e cooperação entre os órgãos envolvidos. No caso de Palmas, os três fatores apresentaram deficiências, o que explica, em grande medida, a limitada efetividade da ACP analisada.

A literatura internacional sobre litígios estruturais também oferece *insights* relevantes. Nos Estados Unidos, onde o conceito de *structural litigation* foi desenvolvido a partir da década de 1950, estudos demonstram que a efetividade de decisões estruturantes depende de



fatores como a clareza dos comandos judiciais, a existência de mecanismos de *accountability* e a capacidade do Judiciário de mobilizar recursos políticos e sociais para apoiar a implementação das decisões. No caso *Brown v. Board of Education*, por exemplo, a dessegregação das escolas públicas levou décadas para ser efetivamente implementada, apesar da clareza da decisão da Suprema Corte.

4.5 Implicações para Políticas Públicas e Aprimoramento do Processo Estrutural

Os resultados deste estudo sugerem que o processo estrutural, embora represente um avanço significativo em relação aos instrumentos processuais tradicionais, não é suficiente, por si só, para garantir a efetivação de direitos sociais. A efetividade de decisões estruturantes depende de um conjunto de condições que vão além da esfera judicial, incluindo capacidade de gestão pública, transparência na alocação de recursos, cooperação interinstitucional e mecanismos eficazes de monitoramento e coerção.

Com base nos achados, é possível identificar algumas recomendações práticas para o aprimoramento do processo estrutural no contexto da educação infantil. Primeiramente, as decisões judiciais devem exigir a apresentação de planos de ação detalhados, contendo metas escalonadas, indicadores objetivos de desempenho, cronogramas realistas e fontes de custeio claramente identificadas, haja vista que a mera determinação genérica de “criar vagas” ou “ampliar a oferta” mostrou-se insuficiente no caso de Palmas.

Em segundo lugar, é fundamental fortalecer a transparência e a gestão da lista de espera. A ausência de dados consistentes sobre o número de crianças aguardando vaga dificulta o monitoramento judicial e compromete a *accountability* dos gestores públicos. As Leis nº 14.685/2023 e nº 14.851/2024, que estabelecem critérios para a gestão de listas de espera em educação infantil, devem ser rigorosamente cumpridas, e o Judiciário deve exigir a apresentação periódica de relatórios detalhados sobre a evolução da fila de espera.

Em terceiro lugar, é necessário viabilizar formas imediatas de atendimento enquanto a rede própria é ampliada. O credenciamento de instituições privadas, conforme autorizado pela Constituição Federal, pode ser uma alternativa eficaz para reduzir a fila de espera no curto prazo, desde que acompanhado de estudos comparativos de custo-efetividade e de salvaguardas pedagógicas para garantir a qualidade do atendimento. A recusa do município de Palmas em considerar essa alternativa, sem fundamentação técnica adequada, representa uma barreira injustificada à efetivação do direito à educação infantil.



Em quarto lugar, o monitoramento judicial deve ser mais ativo e rigoroso, uma vez que a realização de audiências periódicas com a participação de todos os atores relevantes, incluindo representantes do MPTO, da DPETO, do município e da sociedade civil, pode contribuir para aumentar a transparência e a *accountability*.

Por fim, é fundamental vincular a execução de obras públicas a exigências técnicas de planejamento previstas na legislação de licitações e contratos administrativos. A existência de sete CMEIs paralisados em Palmas, com percentuais de execução extremamente baixos, sugere falhas no planejamento e na gestão de contratos que poderiam ter sido evitadas com maior rigor técnico e fiscalização adequada.

4.6 Limitações do Estudo

Reconhecem-se limitações do desenho metodológico. Primeiro, a natureza exclusivamente documental restringiu a análise a peças processuais e dados secundários, sem captar percepções e constrangimentos de gestores, Ministério Público, Defensoria, magistrados e famílias. Pesquisas qualitativas futuras, com entrevistas semiestruturadas, podem esclarecer barreiras à implementação de decisões e mapear estratégias de superação, com cooperação e transparência.

Segundo, a codificação foi realizada por pesquisador único, o que pode introduzir viés interpretativo. Embora o uso de citações literais e a triangulação com dados oficiais mitiguem o risco, recomenda-se codificação por múltiplos avaliadores, com cálculo de concordância e auditoria, elevando a confiabilidade das categorias e reproduzibilidade do procedimento em pesquisas futuras.

Terceiro, não se avaliou a qualidade pedagógica das vagas criadas; a análise concentrou-se na quantidade de vagas e cumprimento de comandos judiciais. A literatura indica que ampliar o acesso é necessário, mas insuficiente, sem padrões de qualidade. Entre indicadores relevantes, destaca-se formação continuada, razão adulto-criança, adequação e segurança de espaços, acessibilidade e coerência com diretrizes nacionais. Pesquisas futuras devem incorporar tais métricas para avaliação abrangente e comparável.

Por fim, trata-se de estudo de caso único, cujos achados não são generalizáveis sem cautela. Embora Palmas apresente traços paradigmáticos – longa duração do litígio, decisão estrutural e persistência do déficit –, outros municípios podem enfrentar condicionantes ou adotar arranjos mais eficazes de expansão. Estudos comparativos entre municípios que



adotaram estratégias diversas – expansão da rede própria, credenciamento de instituições privadas e convênios com organizações comunitárias – podem oferecer evidências sobre alternativas efetivas e custo-efetivas. Recomenda-se explicitar custos, fontes de financiamento, cronogramas, governança e monitoramento, além de participação social, para informar decisores e fortalecer a implementação.

4.7 Agenda de Pesquisa Futura

Com base nas limitações identificadas e nos achados deste estudo, sugere-se a seguinte agenda de pesquisa futura. Primeiramente, estudos comparativos entre municípios que adotaram modelos distintos de ampliação da oferta de educação infantil, incluindo a expansão da rede própria, o credenciamento de instituições privadas e a celebração de convênios com organizações comunitárias, poderiam fornecer evidências sobre as vantagens e desvantagens de cada modelo, bem como sobre os fatores contextuais que influenciam sua efetividade.

Em segundo lugar, avaliações de custo-efetividade das alternativas emergenciais para ampliação da oferta de educação infantil, comparando os custos de construção e operação de CMEIs próprios com os custos de credenciamento e convênio com instituições privadas, poderiam subsidiar decisões mais informadas dos gestores públicos e do Judiciário. Tais avaliações deveriam considerar não apenas os custos diretos, mas também os custos de oportunidade e os impactos de longo prazo sobre a qualidade do atendimento.

Em terceiro lugar, pesquisas qualitativas com famílias afetadas pela insuficiência de vagas em educação infantil poderiam avaliar os impactos sociais e econômicos dessa situação, incluindo os efeitos sobre a inserção das mulheres no mercado de trabalho, sobre a renda familiar e sobre o desenvolvimento das crianças. Tais pesquisas poderiam também capturar as percepções das famílias sobre a qualidade do atendimento oferecido e sobre as barreiras de acesso aos serviços de educação infantil.

Por fim, acompanhamentos longitudinais da implementação das vagas efetivamente abertas, com monitoramento de impacto sobre frequência, qualidade do atendimento e desenvolvimento infantil, poderiam fornecer evidências sobre a efetividade das políticas de educação infantil no longo prazo. Tais estudos poderiam utilizar desenhos quase-experimentais, comparando crianças que tiveram acesso à educação infantil com crianças que permaneceram na fila de espera, para estimar os efeitos causais da educação infantil sobre o desenvolvimento cognitivo, socioemocional e físico das crianças.



4.8 Proposição sintética de governança

Para converter o título judicial em resultado mensurável, recomenda-se um arranjo mínimo de governança: (i) plano anual com cronograma por CMEI, metas mensais de redução líquida da fila e fontes de custeio; (ii) transparência bimestral em dados abertos da fila por idade/bairro, capacidade operante vs. instalada e tempo médio de espera; (iii) priorização territorial via mapa de calor; (iv) ponte de atendimento por credenciamento/convênios enquanto novas unidades não operam (com padrões de qualidade e avaliação de custo-aluno); e (v) acompanhamento trimestral com participação social e possibilidade de ajuste de metas. O modelo preserva a autonomia administrativa e apenas operacionaliza os comandos estruturais já fixados, elevando a efetividade material do direito à educação infantil.

5 Considerações finais

Este estudo teve como objetivo analisar o processo estrutural das políticas públicas de educação infantil no município de Palmas/TO, com foco na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729, avaliando sua contribuição para a ampliação do acesso a creches e pré-escolas e identificando os fatores que limitaram sua efetividade no período de 2014 a 2025. A investigação documental e a análise de conteúdo das peças processuais, trianguladas com dados do Censo Escolar e do Sistema de Matrículas, permitiram responder à pergunta de pesquisa e alcançar os objetivos propostos.

Os achados centrais desta pesquisa podem ser sintetizados em três dimensões inter-relacionadas. A primeira dimensão refere-se à caracterização da ACP como processo estrutural, conforme evidenciado pela natureza programática das medidas impostas pela decisão judicial, que incluíram cronogramas de obras, relatórios circunstanciados, prestação de informações bimestrais e mecanismos de monitoramento contínuo. Essa caracterização alinha-se à conceituação teórica proposta por Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) e Vitorelli (2021), confirmando que o litígio analisado transcendeu a mera declaração de direitos e buscou promover a reestruturação da política municipal de educação infantil.

A segunda dimensão diz respeito à dissociação entre os comandos judiciais e a efetividade material das ações implementadas pelo município. Apesar do trânsito em julgado da sentença em 2019 e da imposição de prazos sucessivos para o cumprimento integral da decisão, a fila de espera não apenas persistiu, mas aumentou de 1.112 para 2.610 crianças



entre março e agosto de 2025. Os dados do Censo Escolar indicam que houve crescimento de 20,8% no total de matrículas em educação infantil entre 2014 e 2024, mas esse crescimento foi insuficiente para atender à demanda crescente, evidenciando que a ampliação da oferta não acompanhou o ritmo de crescimento da população e da conscientização das famílias sobre a importância da educação infantil.

A terceira dimensão refere-se às causas dessa dissociação, identificadas por meio da análise de conteúdo das peças processuais. A resistência administrativa, manifestada pela invocação recorrente da "reserva do possível" sem fundamentação técnica adequada, pela apresentação de cronogramas genéricos e pela recusa em adotar medidas alternativas propostas pelo Ministério Público, revelou-se como a principal barreira à efetivação do direito à educação infantil. A fragilidade do planejamento e da execução de obras públicas, evidenciada pela existência de sete CMEIs paralisados com percentuais de execução entre 7% e 19%, aponta para deficiências na gestão de contratos e na fiscalização das obras. A instabilidade administrativa, com a substituição de três secretários de educação em menos de um ano, comprometeu a continuidade das políticas e a consistência dos dados apresentados ao Judiciário. Por fim, a ausência de transparência na gestão da lista de espera dificultou o monitoramento judicial e comprometeu a *accountability* dos gestores públicos.

Respondendo à pergunta de pesquisa, é possível afirmar que o processo estrutural, materializado na Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729, contribuiu de forma limitada para a efetivação do acesso à educação infantil no município de Palmas/TO no período de 2014 a 2025. Embora a decisão judicial tenha promovido avanços significativos, como o reconhecimento da natureza estrutural do problema, a imposição de medidas programáticas e o fortalecimento do debate público sobre a educação infantil, sua efetividade material foi comprometida por barreiras administrativas, financeiras e institucionais que o Judiciário, isoladamente, não conseguiu superar. Essa constatação sugere que a efetividade de processos estruturais depende não apenas da qualidade das decisões judiciais, mas também da capacidade institucional do ente público, da qualidade do monitoramento judicial e da cooperação entre os órgãos envolvidos.

Em termos de significado teórico, os achados deste estudo são consistentes com a literatura sobre judicialização de políticas públicas no Brasil, que tem documentado um padrão de dissociação entre decisões judiciais e efetividade material, especialmente em casos envolvendo direitos sociais de natureza prestacional. A contribuição específica deste estudo



reside na análise empírica longitudinal de um caso paradigmático de processo estrutural, que permite compreender não apenas os avanços promovidos pela judicialização, mas também as limitações e os desafios enfrentados ao longo de mais de uma década de tramitação. Ao integrar perspectivas do Direito Processual, do Direito Constitucional e da Administração Pública, o estudo demonstra a complexidade da articulação entre Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública e Poder Judiciário na efetivação de direitos coletivos.

Em termos de significado prático, os achados sugerem que o processo estrutural representa um avanço significativo em relação aos instrumentos processuais tradicionais, mas não é suficiente, por si só, para garantir a efetivação de direitos sociais. A efetividade de decisões estruturantes depende de um conjunto de condições que vão além da esfera judicial, incluindo capacidade de gestão pública, transparência na alocação de recursos, cooperação interinstitucional e mecanismos eficazes de monitoramento e coerção. As recomendações práticas derivadas deste estudo, apresentadas na seção de Discussão, podem subsidiar o aprimoramento das decisões judiciais em processos estruturais, a formulação de políticas públicas de educação infantil e o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento.

Do ponto de vista social, este estudo reforça a urgência de repensar a governança das políticas públicas e os desafios enfrentados por municípios brasileiros na efetivação de direitos sociais fundamentais, especialmente em contextos de recursos limitados e demandas crescentes. Ao documentar e analisar criticamente o caso de Palmas, o estudo oferece subsídios para o aprimoramento das políticas públicas de educação infantil e para o fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento judicial. A persistência da fila de espera, mesmo após mais de uma década de tramitação da ACP, evidencia a necessidade de mudanças estruturais na forma como o Estado brasileiro planeja, implementa e monitora as políticas de educação infantil.

As limitações deste estudo, reconhecidas na seção de Discussão, indicam caminhos para pesquisas futuras que possam aprofundar a compreensão sobre a efetividade de processos estruturais no contexto da educação infantil. Estudos comparativos entre municípios que adotaram modelos distintos de ampliação da oferta, avaliações de custo-efetividade das alternativas emergenciais, pesquisas qualitativas com famílias afetadas e acompanhamentos longitudinais com desenhos quase-experimentais podem fornecer evidências mais robustas



sobre as estratégias mais eficazes para a universalização do acesso à educação infantil com qualidade.

Por fim, conclui-se que o processo estrutural, quando bem conduzido, pode se tornar uma ferramenta estratégica para aprimorar a governança pública e promover a efetividade dos direitos fundamentais. Contudo, sua eficácia depende de uma atuação coordenada e comprometida de todos os atores envolvidos: o Judiciário, ao proferir decisões claras, estabelecer mecanismos rigorosos de monitoramento e aplicar sanções quando necessário; o Ministério Público e a Defensoria Pública, ao fiscalizar o cumprimento das decisões e propor medidas alternativas; e o Poder Executivo, ao priorizar a educação infantil na alocação de recursos, planejar tecnicamente a ampliação da oferta e garantir transparência na gestão das políticas públicas. Somente por meio dessa articulação será possível transformar o reconhecimento jurídico do direito à educação infantil em acesso efetivo e igualitário para todas as crianças brasileiras, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 13563, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 120-A, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 18 out. 2025.



BRASIL. Lei nº 14.685, de 27 de setembro de 2023. Institui a Política Nacional de Gestão de Listas de Espera de Serviços Públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 185, p. 1, 28 set. 2023. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14685.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.851, de 11 de abril de 2024. Altera a Lei nº 14.685, de 27 de setembro de 2023, para dispor sobre a transparência e o controle social na gestão de listas de espera de serviços públicos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 71, p. 2, 12 abr. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14851.htm. Acesso em: 18 out. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49. Disponível em:
<https://pt.scribd.com/document/474004084/03-BUCCI-Maria-Paula-Dallari-O-conceito-de-politica-publica-em-direito>. Acesso em 15.10.2025.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. 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. 107-132, jan./mar. 2020. Disponível em:
https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf. Acesso em 15.10.2025.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2022: educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao.html>. Acesso em: 18 out. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica**: microdados 2016-2024. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 18 out. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar da Educação Básica 2014-2024**: sinopse estatística. Brasília, DF: INEP, 2024. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 18 out. 2025.

LEITE, Wendy Luiza Passos; SILVA, Juvêncio Borges. O processo estrutural como instrumento de efetivação de políticas públicas. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, p. 126-141, set./dez. 2023. DOI: <https://doi.org/10.5935/2238-1899/2023.0009>. Disponível em: <https://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/9716>. Acesso em: 18 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em:



<https://www.un.org/pt/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 18 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 18 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 18 out. 2025.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Ação Civil Pública nº 0004409-65.2014.8.27.2729**. Ministério Público do Estado do Tocantins e Defensoria Pública do Estado do Tocantins versus Município de Palmas. Palmas, 28 set. 2016. Disponível em: <https://www.tjto.jus.br/>. Acesso em: 18 out. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. 2. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. 544 p. ISBN 978-65-5680-380-7. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/738303668/Processo-estrutural-Edilson-Vitorelli>. Acesso em: 18 out. 2025.

REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

 e-ISSN : 2763-5910 / V.18 (2025) / DOI:



Violência e Revitimização de Crianças e Adolescentes na Comarca de Natividade/TO: Rede de Proteção e Atuação do Ministério Público à Luz das Leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022

Violence and Revictimization of Children and Adolescents in the District of Natividade/TO:
Protection Network and the Role of the Public Prosecutor's Office in Light of Laws No.
13.431/2017 and No. 14.344/2022

Violencia y Revictimización de Niños y Adolescentes en la Comarca de Natividade/TO: Red
de Protección y Actuación del Ministerio Público a la Luz de las Leyes n.º 13.431/2017 y n.º
14.344/2022

Tâmara Maranhão de Moraes³⁷³⁸³⁹

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0002-3439-9868>.

Sidney Fiori Junior

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-7235-1358>

Submissão em: 25.11.2025

Aceite em: 9.1.2026

Resumo

O artigo analisa as fragilidades estruturais da rede de proteção à criança e ao adolescente, com foco no Tocantins e na Comarca de Natividade/TO, à luz da Doutrina da Proteção Integral (CF/1988, ECA) e das leis n. 13.431/2017 e n. 14.344/2022. A partir de abordagem documental-normativa e de dados públicos recentes, evidencia-se a distância entre o marco legal e a prática: desarticulação intersetorial do Sistema de Garantia de Direitos, subnotificação, prevalência da violência doméstica, insuficiência de salas e equipes para escuta especializada e depoimento especial, além de baixa capacitação contínua. Em municípios de pequeno porte, vínculos pessoais entre atores locais e agressores corroem a impessoalidade, gerando omissões e revitimização. Assim, a carência orçamentária e a rotatividade de profissionais agravam os gargalos. Defende-se a atuação resolutiva do Ministério Público como indutor de políticas públicas e articulador institucional (recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, fluxos integrados, grupos intersetoriais, formação continuada e monitoramento por indicadores), com prioridade à primeira infância e ao fortalecimento da rede municipal, para romper o ciclo de violência e garantir atendimento humanizado e efetivo.

Palavras-chave: revitimização; Lei n. 13.431/2017; Lei Henry Borel; Ministério Público; Natividade/TO.

³⁷ Declaração de autoria: Tâmara Maranhão de Moraes; declaração de coautoria: Sidney Fiori Junior.

³⁸ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

³⁹ Correspondência: divulgação não autorizada.



Abstract

The article analyzes the structural weaknesses of the child and adolescent protection network, focusing on the state of Tocantins and the Judicial District of Natividade/TO, in light of the Doctrine of Integral Protection (Federal Constitution of 1988, Child and Adolescent Statute) and Laws n. 13.431/2017 and n. 14.344/2022. Based on a documentary-normative approach and recent public data, the study highlights the gap between the legal framework and practical implementation: lack of intersectoral coordination within the Child and Adolescent Rights Protection System, underreporting, prevalence of domestic violence, insufficient rooms and teams for specialized hearings and special testimony, as well as low continuous training. In small municipalities, personal ties between local actors and aggressors undermine institutional impartiality, generating omissions and revictimization. Budget shortages and high staff turnover further aggravate these bottlenecks. The article advocates for a resolute role of the Public Prosecutor's Office as an inducer of public policies and an institutional coordinator (recommendations, Conduct Adjustment Terms, integrated flows, intersectoral groups, continuous training, and indicator-based monitoring), prioritizing early childhood and strengthening the municipal protection network to break the cycle of violence and ensure humane and effective care.

Keywords: revictimization; Law No. 13,431/2017; Henry Borel Law; Public Prosecutor's Office; Natividade/TO.

Resumen

El artículo analiza las debilidades estructurales de la red de protección a la niñez y adolescencia, con énfasis en el estado de Tocantins y en la Comarca de Natividade/TO, a la luz de la Doctrina de la Protección Integral (Constitución Federal de 1988, Estatuto del Niño y del Adolescente) y de las Leyes N° 13.431/2017 y N° 14.344/2022. A partir de un enfoque documental-normativo y de datos públicos recientes, se evidencia la brecha entre el marco legal y la práctica: desarticulación intersectorial del Sistema de Garantía de Derechos, subregistro, predominio de la violencia doméstica, insuficiencia de salas y equipos para la escucha especializada y el testimonio especial, además de la baja capacitación continua. En los municipios pequeños, los vínculos personales entre actores locales y agresores socavan la imparcialidad institucional, generando omisiones y revictimización. Así, la escasez presupuestaria y la rotación de profesionales agravan los cuellos de botella. El estudio defiende el papel resolutivo del Ministerio Público como inductor de políticas públicas y articulador institucional (recomendaciones, Términos de Ajuste de Conducta, flujos integrados, grupos intersectoriales, formación continua y monitoreo por indicadores), con prioridad para la primera infancia y el fortalecimiento de la red municipal, a fin de romper el ciclo de violencia y garantizar una atención humanizada y efectiva.

Palabras clave: revitimización; Ley N° 13.431/2017; Ley Henry Borel; Ministerio Público; Natividade/TO.

1 Introdução

O Princípio da Proteção Integral, consagrado pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), estabelece que



crianças e adolescentes são sujeitos de direitos e devem receber prioridade absoluta na proteção e promoção desses direitos por parte da família, da sociedade e do Estado. Apesar desse marco normativo, a concretização dessa garantia ainda encontra inúmeros entraves, sobretudo diante das situações de violência e revitimização infantojuvenil.

Para que a proteção integral se torne efetiva, é indispensável a existência de uma rede de proteção estruturada, interligada e com profissionais capacitados. No entanto, o cenário observado em diversas comarcas do Tocantins – incluindo Natividade/TO – evidencia a fragilidade dessa rede, caracterizada pela desarticulação institucional e pela insuficiência de políticas públicas. Essa deficiência resulta em atendimentos fragmentados e desumanizados, contribuindo para a perpetuação da violência institucional e o descrédito das vítimas, o que, por sua vez, reforça o ciclo de revitimização.

Além disso, a relevância do tema também se relaciona à vivência profissional da autora, que atua como assessora ministerial na comarca de Natividade/TO, acompanhando rotineiramente casos de violência infantojuvenil e a atuação da rede local de proteção. Essa experiência direta na atuação institucional confere maior precisão ao recorte territorial adotado e contribui para a compreensão das fragilidades estruturais que permeiam o enfrentamento da violência no município, especialmente quanto aos fluxos de atendimento, à articulação intersetorial e aos riscos de revitimização decorrentes de práticas ainda despadronizadas.

Outro aspecto que agrava esse quadro é o perfil social das famílias envolvidas. Na maioria dos casos, a violência ocorre em lares socioeconomicamente vulneráveis, marcados pela ausência de planejamento familiar e pela negligência nas relações parentais. Muitas dessas crianças vivem em ambientes de abandono afetivo e material, o que as torna especialmente suscetíveis à violência doméstica, ao abuso e à exploração sexual. A carência de suporte emocional e de condições básicas de subsistência faz com que a violência se naturalize no contexto familiar, perpetuando ciclos intergeracionais de violação de direitos. Para os fins deste estudo, adota-se como recorte temporal o período de 2024 a 2025, correspondente às estatísticas oficiais mais recentes e ao acompanhamento institucional realizado na Comarca de Natividade/TO. Esse recorte permite observar com maior nitidez como a rede de proteção tem respondido, na prática, às demandas de enfrentamento da violência infantojuvenil, evidenciando lacunas que permanecem mesmo diante de avanços normativos importantes.



Além disso, a configuração territorial do Tocantins impõe desafios adicionais à proteção infantojuvenil. Grande parte dos municípios do Estado é de pequeno porte, com população que raramente ultrapassa dez mil habitantes. Essa característica demográfica favorece vínculos pessoais entre os agentes públicos e os autores das violências, comprometendo a imparcialidade das ações e, em muitos casos, levando à omissão. É comum que membros do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) deixem de adotar as medidas protetivas cabíveis por receio de retaliações, por laços de amizade ou até por compaixão em relação aos agressores, o que resulta na continuidade das violações e na ausência de responsabilização efetiva.

A situação se agrava diante do baixo cumprimento das determinações da Lei nº 13.431/2017 e do Decreto nº 9.603/2018, que preveem a criação de salas de escuta e depoimento especial em todas as comarcas, conforme também orienta a Resolução nº 299/2019 do CNJ. No Tocantins, a implementação dessa estrutura ainda é incipiente, ocasionando falhas na proteção das vítimas e na coleta de dados fidedignos sobre a violência infantojuvenil, pois, por todo o contexto acima citado, ainda há a subnotificação dos casos. A ausência de capacitação continuada dos profissionais e de infraestrutura adequada compromete a responsabilização dos agressores e agrava a vulnerabilidade das crianças e adolescentes.

As leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022 (Lei Henry Borel) formam um arcabouço legal robusto voltado à prevenção e ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes, impondo ao Estado o dever de oferecer respostas articuladas e qualificadas.

Nesse contexto, o Ministério Público Estadual assume papel central como fiscal da lei e indutor de políticas públicas, devendo promover articulações institucionais, expedir recomendações e adotar medidas judiciais e extrajudiciais que assegurem a proteção integral dos vulneráveis.

Dessa forma, este artigo propõe analisar as deficiências e os desafios das políticas públicas voltadas à infância e juventude na Comarca de Natividade/TO, resultantes da desestruturação da rede de proteção, bem como examinar o papel do Ministério Público na identificação e superação dessas fragilidades, à luz das legislações mencionadas e das diretrizes nacionais de atendimento às vítimas de violência.



Metodologicamente, o estudo adota abordagem qualitativa, de natureza descritiva e documental, fundamentada na análise normativa (CF/1988, ECA, leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022), revisão bibliográfica e levantamento de dados secundários extraídos de fontes públicas, como Sinan, SSP/TO, Caopije/MPTO, Atlas da Violência e IBGE. A ênfase territorial na Comarca de Natividade/TO justifica-se pela necessidade de compreender, em escala local, como as fragilidades da rede de proteção impactam a efetividade das políticas públicas de enfrentamento à violência contra crianças e adolescentes. Ressalta-se, ainda, que algumas percepções institucionais decorrem da atuação profissional da autora na comarca, o que contribui para a análise contextual, embora se reconheçam limitações decorrentes da subnotificação e da ausência de dados sistematizados nos municípios de pequeno porte.

Cabe registrar que, para a adequação deste trabalho às diretrizes de formatação da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), foram utilizados, de forma auxiliar, os recursos de inteligência artificial ChatGPT e Gemini, exclusivamente para apoio técnico na padronização estrutural e revisão formal do texto, sem interferir no conteúdo, análise e conclusões.

2 A Doutrina da Proteção Integral e o Sistema de Garantia de Direitos à Luz das Leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022

A Doutrina da Proteção Integral constitui um dos marcos mais importantes da história dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Ela foi consagrada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), representando a superação do modelo anterior, centrado na chamada Doutrina da Situação Irregular. Essa ruptura significou o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, titulares de dignidade própria e destinatários de políticas públicas integradas voltadas à sua proteção integral (Brasil, 1988; 1990).

Este princípio, previsto no artigo 227 da Constituição e nos artigos 4º e 5º do ECA, impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever conjunto de assegurar, com prioridade absoluta, todos os direitos fundamentais das crianças e adolescentes, respeitando sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, abrangendo o direito à vida, saúde, educação, liberdade, respeito e dignidade, e garante que estejam livres de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência ou opressão (Brasil, 1990).



Para efetivá-lo no plano prático, foi criado o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), estabelecido pela Resolução nº 113/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). O SGD é um conjunto articulado de órgãos públicos e entidades da sociedade civil que atuam nos eixos de promoção, defesa e controle social dos direitos infantojuvenis. Ele pressupõe a articulação permanente entre as políticas de assistência social, saúde, educação, segurança pública e justiça, assegurando que o atendimento às vítimas ocorra de forma integrada e humanizada (Conanda, 2006).

A atuação integrada entre os atores do SGD é indispensável para que o atendimento às crianças e adolescentes ocorra de maneira célere, acolhedora e técnica, evitando a fragmentação e a repetição de procedimentos. Essa intersetorialidade é fundamental para garantir o melhor interesse da criança e do adolescente, princípio basilar do sistema protetivo, e para prevenir práticas que resultem em revitimização institucional.

Nesse contexto, a Lei nº 13.431/2017 e o Decreto nº 9.603/2018 constituem avanços significativos ao instituírem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência. Essas normas estabelecem parâmetros para a escuta especializada e o depoimento especial, criando fluxos de atendimento interinstitucional e orientando a atuação coordenada entre justiça, saúde, assistência social e segurança pública. A lei também define a revitimização institucional como a submissão da criança a procedimentos repetitivos, invasivos ou desnecessários, que a fazem reviver o trauma da violência – e busca eliminá-la por meio de práticas humanizadas e técnicas adequadas de acolhimento (Brasil, 2017; 2018).

A Lei nº 14.344/2022, conhecida como Lei Henry Borel, aprofunda essa perspectiva ao estabelecer mecanismos de prevenção e enfrentamento da violência doméstica e familiar contra crianças e adolescentes, inspirando-se nos princípios da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). A nova legislação amplia as medidas protetivas de urgência, reforça o direito de viver sem violência e determina que todos os órgãos integrantes do SGD – incluindo Conselhos Tutelares, escolas, unidades de saúde e forças de segurança pública – atuem de forma coordenada para garantir a proteção integral e imediata das vítimas (Brasil, 2022).

Como destaca o Relatório Sobre a Situação da Violência contra Crianças e Adolescentes no Estado do Tocantins, elaborado pelo Centro de Apoio às Promotorias da Infância, Juventude e Educação do Ministério Público do Tocantins (Caopije), “a sociedade



não suporta mais assistir a tamanhos atos de violência contra crianças e adolescentes, os quais aumentam a cada dia, sendo possível apontar rapidamente os casos que mais repercutiram nos meios de comunicação no Brasil” (Caopije; Cedeca, 2021, p. 5). Tal constatação reforça a urgência de consolidar o Sistema de Garantia de Direitos como instrumento efetivo de prevenção, acolhimento e responsabilização, conforme previsto nas leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022.

As supracitadas legislações ressaltam a importância do direito à escuta e à participação da criança e do adolescente em todas as decisões que lhes digam respeito, assegurando-lhes o reconhecimento como sujeitos de direito, que possuem voz e de autonomia progressiva. Tal princípio encontra respaldo na Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas, de 1989, ratificada pelo Brasil, e na Resolução nº 299/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determina a implantação de salas de escuta e depoimento especial em todas as comarcas (CNJ, 2019). A existência da escuta protegida é essencial para reduzir o número de entrevistas, evitar a revitimização e garantir que o atendimento seja conduzido com sigilo, acolhimento e sensibilidade técnica.

Portanto, a efetivação da Doutrina da Proteção Integral e a consolidação do Sistema de Garantia de Direitos dependem da atuação integrada e contínua entre os entes estatais e a sociedade civil, bem como da formação permanente dos profissionais e do fortalecimento das redes municipais de proteção. O cumprimento das leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022, ao lado do ECA e da Constituição Federal, representa não apenas uma obrigação legal, mas um compromisso ético e civilizatório com a dignidade e o futuro das crianças e adolescentes brasileiros.

3 Fragilidades Estruturais da Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente no Brasil, no Tocantins e na Comarca de Natividade/TO

A violência contra crianças e adolescentes figura entre as mais severas violações de direitos humanos no Brasil, revelando a precariedade estrutural das políticas públicas voltadas à proteção infantojuvenil. Apesar de o país dispor de um arcabouço normativo consistente – ancorado na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e nas leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022 –, a concretização da Doutrina da Proteção Integral ainda enfrenta obstáculos expressivos. Como pontuam Wu; Ramesh; Howlett e Fritzen (2014), a formulação de políticas públicas eficazes requer não apenas



normas, mas a existência de processos administrativos articulados e sustentáveis, capazes de transformar previsões legais em práticas concretas. Nesse sentido, abordou Rubio, em seu artigo *Rede de Proteção às Crianças/Adolescentes Vítimas de Violência*:

É necessária uma articulação entre governo e sociedade civil para implementar mecanismos destinados à efetivação da defesa das garantias dos direitos humanos da criança e adolescente, por meio de práticas sociais e políticas públicas para atuação em rede (Rubio, 2025, p. 2).

Essa distância entre o plano normativo e o cotidiano evidencia o que o Ipea e a Casa Civil denominaram de “falhas de implementação” das políticas públicas, resultantes da ausência de coordenação intersetorial, da insuficiência de diagnósticos prévios e da carência de avaliação contínua das ações estatais (Brasil, 2018). A consequência é a perpetuação de lacunas históricas na prevenção, enfrentamento e responsabilização das violências cometidas contra o público infantojuvenil.

3.1 O Cenário Nacional e Estadual

De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025, o Brasil registrou, em 2024, 20.350 casos de estupro (9,6 por 100 mil habitantes) e 67.204 casos de estupro de vulnerável (31,6 por 100 mil habitantes), número quase três vezes superior àquele ano. Esses dados reforçam o caráter endêmico da violência sexual contra crianças e adolescentes, apesar dos avanços legislativos (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2025). A violência contra crianças e adolescentes, na maioria dos casos, ocorre dentro do ambiente doméstico – espaço que deveria ser protetor, mas frequentemente se converte em cenário de violações.

O Atlas da Violência 2025, elaborado pelo Ipea e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mostra que entre 2013 e 2023 foram assassinadas mais de 2 mil crianças de até 4 anos, 6 mil entre 5 e 14 anos e cerca de 90 mil adolescentes de 15 a 19 anos. Em dois terços dos casos, a arma de fogo foi o instrumento utilizado (IPEA; FBSP, 2025). Tais números expressam a insuficiência de políticas integradas e revelam um padrão estrutural de desproteção infantojuvenil.

O Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde, confirma a tendência de aumento das violências não letais – agressões físicas, psicológicas, sexuais e negligência –, com incidência majoritária dentro da residência das vítimas. Esses



dados evidenciam que a violência contra crianças e adolescentes é um fenômeno endógeno às relações familiares, marcado por relações de poder desiguais, naturalização da violência e impunidade.

No plano estadual, o Tocantins espelha o quadro nacional. Em 2024, a Secretaria de Segurança Pública registrou 1.126 ocorrências de estupro e estupro de vulnerável, sendo 789 contra vítimas de 0 a 17 anos (cerca de 80% do total). Até julho de 2025, foram notificados 553 novos casos, 456 envolvendo vítimas vulneráveis (SSP/TO, 2025). Proporcionalmente à população, o Estado apresenta índices compatíveis com as regiões mais críticas do país, o que reforça a necessidade de políticas locais articuladas e sustentadas por mecanismos de monitoramento contínuo.

O relatório elaborado pelo Centro de Apoio às Promotorias da Infância, Juventude e Educação (Caopije/MPTO) em parceria com o Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedeca Glória de Ivone) apresenta um panorama detalhado das violações de direitos de crianças e adolescentes no estado do Tocantins, com base em dados do Disque 100, da Secretaria de Segurança Pública e dos Conselhos Tutelares de Palmas. Segundo o estudo, o Tocantins registrou 1.179 casos de crimes sexuais entre 2019 e 2020, sendo 63% das vítimas pardas e a maioria do sexo feminino, o que reflete tanto desigualdades de gênero quanto o racismo estrutural presente na sociedade tocantinense.

As crianças de 0 a 11 anos constituem o grupo mais atingido, sobretudo na primeira infância, fase em que a vulnerabilidade é maior e as consequências do trauma são mais profundas. O relatório enfatiza que a violência doméstica e intrafamiliar é predominante – 705 registros em 2020 –, sendo a negligência o tipo mais recorrente (50% dos casos), seguida por violência física (24%) e violência sexual (8%).

O estudo destaca ainda que o poder público estadual não tem priorizado a primeira infância em sua agenda orçamentária, o que compromete a execução de políticas públicas integradas e a efetividade do Pacto Nacional pela Primeira Infância (CNJ, 2020).

Na conclusão, o documento afirma que a violência infantil é estrutural e histórica, resultado das desigualdades sociais e da falta de políticas contínuas de prevenção e atendimento. A pandemia de Covid-19 agravou a subnotificação e o confinamento das vítimas com seus agressores. O relatório recomenda o fortalecimento da Rede de Proteção, a criação de fluxos intersetoriais de atendimento e a atuação articulada do Ministério Público, do Cedeca e dos serviços de saúde, educação e assistência social.



A fragilidade institucional e a ausência de fluxos integrados no atendimento às vítimas contribuem significativamente para a perpetuação da revitimização. Como alerta o Ministério da Cidadania:

Agravando mais esse cenário, ocorre, com acentuada frequência, a revitimização dessas crianças e adolescentes durante o atendimento oferecido pelas instâncias públicas governamentais e da sociedade civil que constituem o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGD. Aspectos como o despreparo de alguns profissionais para lidar com essas situações, a falta de fluxos instituídos formalmente para compartilhamento de informações, a dificuldade de estabelecer ações articuladas entre os órgãos do SGD, a limitação de recursos (financeiros, estruturais, materiais e humanos), dentre outras questões, contribuem para expor crianças e adolescentes à exaustiva repetição do relato sobre a violação sofrida e, ainda, para a morosidade e descontinuidade do atendimento e a baixa qualidade das ofertas (Brasil, 2019, p. 13).

Por fim, ressalta que o enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes requer mobilização social, investimento em políticas de primeira infância, e formação permanente dos profissionais da rede de proteção, conforme previsto nas leis nº 13.431/2017 e nº 14.344/2022.

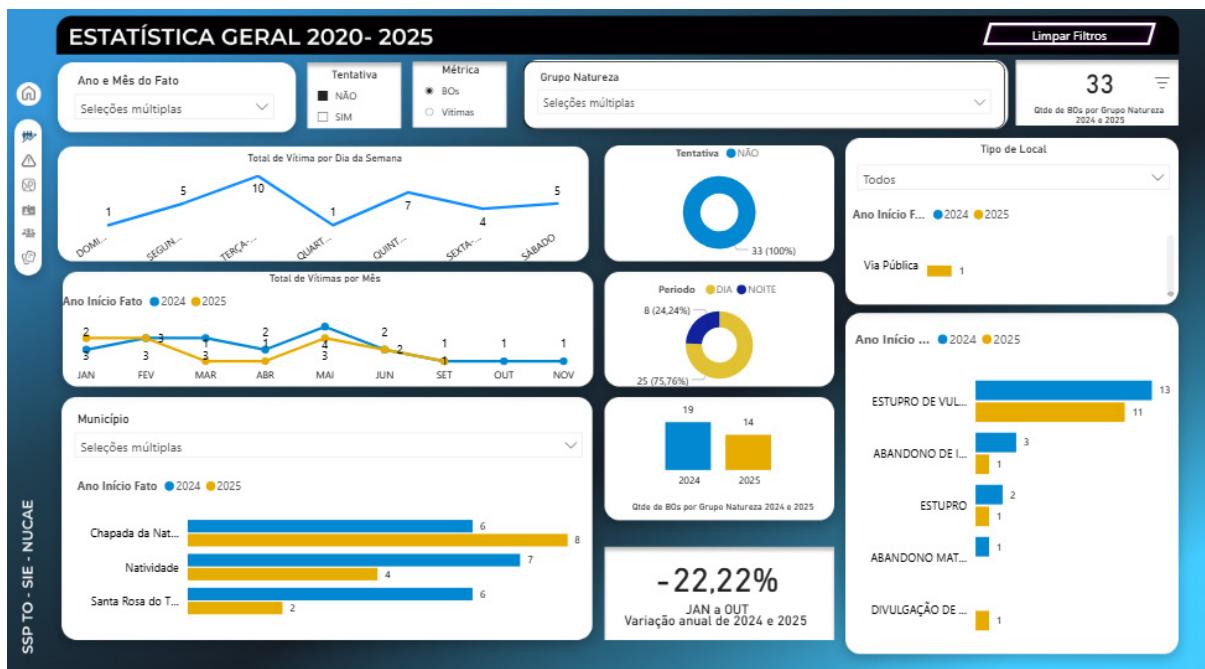
3.2 A Realidade Local: A Comarca de Natividade/TO

Observa-se, no âmbito da Comarca de Natividade/TO – que abrange os municípios de Natividade, Chapada da Natividade e Santa Rosa do Tocantins – que a ausência de fluxos formais, a rotatividade de profissionais e a inexistência de sala equipada para escuta especializada e depoimento especial impactam diretamente o tempo de resposta e aumentam o risco de revitimização. A vivência profissional da autora na comarca confirma que a desarticulação da rede frequentemente resulta em atendimentos fragmentados, dificuldades de comunicação institucional e inconsistências nos encaminhamentos, especialmente quando o agressor possui vínculos familiares ou comunitários com os agentes da rede. Esses fatores tornam ainda mais evidente a necessidade de fortalecimento da articulação intersetorial e da padronização dos procedimentos locais.

A Comarca de Natividade reproduz, em escala reduzida, as fragilidades observadas em todo o país. Entre 2024 e 2025, foram registrados 33 boletins de ocorrência envolvendo crimes como abandono de incapaz, estupro, aliciamento e divulgação de material pornográfico. A maior parte ocorreu no período noturno e dentro das residências das vítimas, revelando o caráter doméstico das violências (Tocantins, 2025).



Gráfico 1 – Ocorrências de crimes contra criança e adolescente na comarca de Natividade/TO (2024–2025)



Fonte: Secretaria de Segurança Pública do Tocantins, 2025.

A queda de 22,22% nas notificações em 2025 não representa melhoria efetiva, mas alarma provável subnotificação de casos. O SGD, que deveria operar de forma interligada, padece de baixa articulação institucional, escassez de recursos humanos e técnicos e ausência de protocolos unificados e fluxos de atendimento. Essa desorganização fragiliza o atendimento e aumenta o risco de revitimização das crianças.

Segundo o IBGE (2022), Natividade possui um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,659 – classificado como médio –, mas com fortes desigualdades internas. Em Chapada da Natividade e Santa Rosa do Tocantins, a situação é mais crítica, com elevado percentual da população dependente de programas assistenciais e com deficiências graves em infraestrutura urbana e saneamento. O Relatório sobre o Financiamento da Primeira Infância confeccionado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (2024) confirma que os investimentos federais destinados ao Tocantins concentram-se em políticas compensatórias e não estruturantes, o que perpetua o ciclo de vulnerabilidade social.

A vulnerabilidade estrutural – expressa na falta de acesso à saúde, educação e segurança – é, portanto, causa e consequência das violações. Deste modo, contextos de carência material e simbólica produzem indivíduos vulneráveis, propícios à reprodução da



violência. O ambiente comunitário, em pequenas cidades, torna-se ainda mais desafiador, pois as relações interpessoais se sobrepõem às relações institucionais, gerando conivência, medo e silêncio. Assim, a denúncia é frequentemente vista como ameaça à coesão social e não como exercício de cidadania.

Nas cidades que integram a Comarca de Natividade, o baixo número populacional e a intensa interconexão entre os indivíduos criam um ambiente social peculiar, no qual “todos se conhecem”. Esse fator, embora característico da vida comunitária interiorana, constitui obstáculo à efetividade do SGD. A interdependência entre famílias, agentes públicos e lideranças locais dilui as fronteiras entre o público e o privado, permitindo que vínculos pessoais e políticos se sobreponham às funções institucionais. Como observa Bobbio (1999), a ausência de distinção entre esferas públicas e privadas é um dos elementos que corrompe a lógica da impessoalidade e da justiça, minando a legitimidade da ação estatal.

Esse cenário reflete o que Bourdieu (1989) denomina *poder simbólico*, entendido como a capacidade de produzir obediência e consentimento social por meio de relações simbólicas e afetivas, e não apenas formais. Em contextos de pequena escala, a autoridade institucional tende a ser substituída por hierarquias informais baseadas em status, parentesco ou dependência econômica, criando um campo social em que as relações de poder se reproduzem sob a aparência da convivência cotidiana. Assim, a título de exemplo, o conselheiro tutelar que é primo do agressor, o policial que joga futebol com o suspeito ou o assistente social que convive no mesmo bairro da vítima, passam a atuar dentro de uma rede de vínculos que neutraliza a imparcialidade e enfraquece a capacidade estatal de garantir direitos.

Essa realidade é confirmada por estudos realizados no Tocantins, que evidenciam a fragilidade da articulação entre os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. De acordo com pesquisa conduzida no âmbito da Universidade Federal do Tocantins,

Em um estudo recente pelo Programa de Iniciação Científica realizado pela autora deste trabalho, intitulado *A Rede de Proteção no Enfrentamento à Violência Sexual Infantojuvenil*, observou-se esse fenômeno da desestruturação da rede, ficando evidente que há no estado do Tocantins uma rede de serviços e não uma rede de proteção, uma vez que a atuação dos serviços é fragmentada e individualizada, contribuindo para a alta reincidência dos casos e a revitimização de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual (Matos; Feitosa, 2022, p. 34).



De acordo com Weber (1999), o funcionamento ético da burocracia depende da impessoalidade e da separação entre os interesses particulares e o dever público. Nas pequenas comarcas, contudo, os profissionais do SGD – conselheiros tutelares, educadores, profissionais da saúde, assistentes sociais, policiais e gestores municipais – se veem envolvidos em dilemas éticos recorrentes. As pressões locais, o medo de represálias e o receio de comprometer relações pessoais levam à omissão, à autocensura e, em situações extremas, à prevaricação, especialmente quando o agressor ocupa posição de prestígio político ou econômico na comunidade.

A cultura de lealdade comunitária, sustentada pelo desejo de manter a harmonia social, termina por consolidar um pacto de silêncio coletivo. Esse acordo implícito de não interferência transforma-se em uma forma de autoproteção social, em que o aparente equilíbrio da convivência local é colocado acima da busca por justiça e da proteção das vítimas. As relações sociais, ainda marcadas por estruturas hierárquicas e valores tradicionais, acabam legitimando comportamentos desiguais e naturalizando formas sutis de violência, o que favorece a repetição de abusos e a permanência da impunidade.

Quando a situação de risco é finalmente comunicada à Polícia Civil ou ao Ministério Público, uma nova barreira se impõe: a falta de estrutura adequada para a realização da escuta especializada e do depoimento especial, conforme previsto na Lei nº 13.431/2017 e no Decreto nº 9.603/2018.

A Comarca de Natividade ainda não dispõe de sala própria e equipada para a oitiva de crianças e adolescentes vítimas de violência, o que obriga a realização dos depoimentos especiais em ambientes inadequados, com repetições de perguntas que constrangem quem está sendo ouvido. Além disso, o número reduzido de profissionais habilitados para conduzir tais procedimentos é insuficiente diante da demanda, ocasionando longas filas de espera para o agendamento da oitiva. Durante esse intervalo, é comum que as vítimas e testemunhas sejam pressionadas por familiares a se calarem ou a modificarem suas declarações, movidas por sentimentos de culpa, dependência afetiva ou medo de prejudicar o agressor – geralmente uma figura próxima. Esse lapso entre a denúncia e o depoimento especial fragiliza a prova e compromete a efetividade da proteção integral, gerando um ciclo de revitimização e impunidade.

A dificuldade se estende também à execução da escuta especializada, incumbência dos técnicos de referência das redes municipais de assistência social, saúde e educação. Em



muitos casos, os municípios enfrentam sérios entraves para capacitar e manter profissionais capacitados, pois os salários oferecidos não cobrem as despesas de mudança e fixação no interior do Estado. Essa baixa atratividade profissional resulta em rotatividade elevada e escassez de servidores especializados, comprometendo a continuidade do atendimento. Além disso, há um déficit significativo de capacitação técnica, onde muitos profissionais, mesmo nomeados para exercer a escuta, não dominam os protocolos previstos na Lei n. 13.431/2017, especialmente quando se trata de vítimas de tenra idade.

Diante da complexidade emocional e psicológica das crianças pequenas, é comum que os técnicos se recusem a realizar o procedimento, alegando não possuir prepraro adequado para conduzir entrevistas forenses sem causar danos adicionais. Essa lacuna técnica evidencia o abandono institucional da política de formação continuada, prevista na própria legislação, e reforça a dependência do interior em relação aos polos regionais, o que retarda ainda mais o atendimento e potencializa a revitimização.

Dessa forma, nas comarcas interioranas, a violência contra crianças e adolescentes não se restringe à carência material ou estrutural, mas envolve uma captura simbólica das instituições públicas por redes de poder locais, além de englobar as relações pessoais dos municíipes. Esse fenômeno de hibridização entre cultura comunitária e fragilidade institucional desvirtua os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e legalidade (CF/1988, art. 37), além de contrariar a Doutrina da Proteção Integral prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990). O resultado é um sistema que protege mais a estabilidade social do que as vítimas, reforçando a invisibilidade das violências e a perpetuação da vulnerabilidade infantojuvenil.

3.3 Caminhos para o Fortalecimento da Rede de Proteção

O enfrentamento das fragilidades estruturais exige o fortalecimento do SGD, com base em princípios de eficiência, eficácia e efetividade. Isso demanda investimentos públicos contínuos, planejamento estratégico e monitoramento permanente das políticas sociais. O Guia de Políticas Públicas (Wu *et al.*, 2014) divulgado pela Enap enfatiza que gestores públicos devem atuar como articuladores entre níveis de governo e setores, garantindo a integração entre saúde, assistência social, educação e segurança pública.



A formação continuada dos profissionais que integram o Sistema de Garantia de Direitos é um dos pontos mais críticos para a efetividade das políticas públicas de proteção. Como destacam Silva e Alberto (2018):

Não se trata aqui de responsabilizar os atores sociais, mas percebe-se que alguns aspectos – como o não entendimento da lei e as diversas interpretações que a ela são dadas, os estereótipos e estigmas com que ainda são tratados as crianças e os adolescentes, a ausência de capacitação que promova mudanças de perspectivas, a falta de um posicionamento crítico-político, assim como a não interação entre os atores sociais – têm contribuído para uma atuação de forma desencontrada e uma Rede fragilizada. Temos uma Rede em que não há nós, que não possibilita os encontros e as trocas, mas há fios soltos, que não se conectam.(Silva; Alberto, 2018, p. 10).

Nesse contexto, o Ministério Público Estadual exerce papel essencial como órgão indutor e fiscalizador da efetivação das políticas públicas. Por meio de recomendações, audiências públicas e termos de ajustamento de conduta, o MP pode fomentar a articulação interinstitucional e exigir o cumprimento das normas de proteção integral. Conforme ressaltado no Guia de Análise Ex Ante de Políticas Públicas (Casa Civil da Presidência da República; IPEA, 2018), políticas bem avaliadas e monitoradas garantem não apenas a economicidade do gasto público, mas também a sustentabilidade social e institucional das ações governamentais.

Somente com uma rede de proteção tecnicamente preparada, humanizada e integrada será possível romper o ciclo da violência e assegurar que crianças e adolescentes cresçam com dignidade, segurança e respeito – não apenas no Tocantins, mas em todo o território nacional.

4 A Infância Ferida e o Ciclo da Violência: As Consequências da Omissão Estatal na Formação do Ser Humano

Conforme expressa Lya Luft em sua célebre frase presente na obra Perdas & Ganhos, “A infância é um chão que pisamos a vida inteira” (Luft, 2003, p. 27), as experiências vividas durante a infância moldam toda a trajetória humana.

A Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, em sua recente publicação sobre o Panorama da Primeira Infância, aduziu:

Trata-se da fase de maior desenvolvimento do ser humano, quando as conexões cerebrais ocorrem a um ritmo de 1 milhão por segundo e 90% do cérebro é formado. Em nenhuma outra idade esse desenvolvimento será tão rápido e potente. Esse desenvolvimento, no entanto, não ocorre automaticamente. O que acontece no entorno de bebês e crianças, a alimentação e os cuidados que recebem ou deixam de



receber interferem nesse desenvolvimento. As evidências mostram que bebês e crianças que recebem atenção integral na primeira infância têm mais saúde física e mental ao longo da vida, melhores condições de aprendizagem e mais oportunidades profissionais. Além disso, têm menor propensão ao tabagismo, alcoolismo, criminalidade e violência, bem como menor risco de gravidez na adolescência. Por outro lado, a negligência, a violência e a pobreza impactam negativamente o desenvolvimento de bebês e crianças, com possíveis consequências ao longo de suas vidas e de suas próximas gerações. Uma primeira infância bem cuidada é fundamental para que bebês e crianças possam alcançar todo o seu potencial no presente e no futuro (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024, p. 7).

Nesse sentido, as marcas deixadas pela violência na infância e na adolescência são profundas e, quando o Estado falha em enfrentá-las, convertem-se em problemas sociais de grandes proporções. Crianças expostas a abusos, negligência ou abandono carregam feridas emocionais que não se apagam com o tempo, ao contrário, elas se transformam em padrões de comportamento que influenciam a forma como essas pessoas percebem o mundo, constroem vínculos e compreendem o afeto e o respeito. Quando o poder público se omite, a vítima de hoje tem grandes chances de se tornar o agressor de amanhã, reproduzindo o mesmo sofrimento que um dia lhe foi imposto.

A infância constitui o alicerce do desenvolvimento emocional e moral. Quando esse período é marcado pela dor e pela violência, a criança cresce em um ambiente onde o medo substitui o cuidado e a insegurança ocupa o lugar do afeto. A ausência de acolhimento e de políticas públicas efetivas de proteção transforma o trauma em raiva, frustração e rejeição. Nesses contextos, a violência deixa de ser um evento isolado e passa a ser um padrão aprendido e naturalizado, reproduzido dentro de casa, nas escolas e, mais tarde, na vida adulta. Assim, o que deveria ser exceção torna-se regra – e o ciclo intergeracional da violência se perpetua.

As relações familiares e sociais estão intimamente associadas à vulnerabilidade de crianças e adolescentes. A falta de recursos afetivos e materiais dentro da família fragiliza o núcleo protetivo e expõe os jovens a riscos externos, como exploração sexual, envolvimento com drogas e criminalidade. Em vez de ser um espaço de cuidado, o lar torna-se o ambiente onde a violência física, psicológica, sexual ou por negligência se repete. A ausência de políticas públicas voltadas ao fortalecimento familiar e à assistência social contribui para esse quadro, pois famílias despreparadas e desamparadas tendem a reproduzir a violência como forma de disciplina e controle.



Como a família é o primeiro espaço de socialização, as crianças aprendem desde cedo que o comportamento agressivo é uma forma legítima de resolver conflitos. A violência, então, transforma-se em herança intergeracional, transmitida de pais para filhos, perpetuando padrões de violência, que passam a ser normalizados.

Segundo Faleiros (1995), a violência praticada contra crianças e adolescentes nasce em relações assimétricas de poder, nas quais o agressor exerce domínio sobre a vítima, suprimindo sua autonomia e sua capacidade de decisão. Esse processo resulta em desumanização, reduzindo o sujeito à condição de objeto, privado de vontade e dignidade. O autor ainda observa que esses abusos não se restringem ao âmbito doméstico, ocorrendo também em escolas, instituições religiosas e meios de comunicação, onde estruturas hierárquicas reproduzem práticas autoritárias e repressivas, negando às vítimas o direito de serem ouvidas e respeitadas.

Estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Centers for Disease Control and Prevention (CDC) confirmam que a violência na infância altera o desenvolvimento cerebral e emocional, comprometendo a empatia, o controle dos impulsos e a capacidade de estabelecer vínculos afetivos. Crianças expostas à violência tornam-se adultos com maior propensão à agressividade, ao uso de substâncias psicoativas, à criminalidade e a transtornos mentais graves (OMS 2020; CDC, 1998). Tais dados demonstram que a negligência estatal não é neutra – ela gera violência futura, retroalimentando um ciclo que a sociedade inteira paga.

Quando o Estado falha em garantir os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), ele não apenas abandona indivíduos em situação de vulnerabilidade, mas compromete o próprio tecido social. Crianças desprotegidas tornam-se adolescentes em conflito com a lei e adultos emocionalmente desestruturados, muitas vezes transformando-se em novos agressores. O que deveria ser solucionado por meio de políticas preventivas de proteção e educação acaba se convertendo em sobrecarga para o sistema penal, de saúde e de segurança pública.

Ignorar ou fingir combater a violência infantil – apenas para cumprir formalidades e burlar fiscalizações – é plantar a semente de uma sociedade mais violenta e desigual. Cada criança que o Estado deixa de proteger pode se tornar, no futuro, mais uma vítima ou agressora, inserida nas estatísticas da marginalização e da criminalidade. Investir na infância é



investir em prevenção social: proteger uma criança hoje é evitar um agressor amanhã, é romper o ciclo da violência e construir uma sociedade mais justa e segura.

Toda omissão estatal diante da violência contra crianças e adolescentes constitui uma forma de violência institucional, que alimenta o próprio problema que deveria combater. O preço da inércia é altíssimo: transforma vítimas em algozes e perpetua uma cultura de sofrimento e exclusão. Romper esse ciclo é um dever coletivo, mas, acima de tudo, é uma obrigação constitucional do Estado, que deve garantir que nenhuma criança cresça acreditando que a violência é o único caminho possível.

5 O Ministério Público como Agente Transformador e Indutor de Políticas Públicas na Defesa dos Direitos Infantojuvenis

O Ministério Público Estadual exerce papel essencial na defesa e promoção dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, atuando tanto na fiscalização da execução das políticas públicas quanto na articulação interinstitucional entre os órgãos que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. Conforme o artigo 127 da Constituição Federal de 1988, 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, além de ser dotado do poder-dever de adotar todas as medidas necessárias voltadas à proteção dos direitos sociais e individuais indisponíveis (Brasil, 1988).

Para garantir efetividade em suas ações, o Ministério Público dispõe de instrumentos jurídicos e administrativos que fortalecem sua atuação resolutiva. Entre eles, destacam-se as recomendações administrativas, termos de ajustamento de conduta (TACs), audiências públicas e planos de ação interinstitucionais, mecanismos que viabilizam a solução de conflitos e o aprimoramento de políticas públicas de modo preventivo e colaborativo.

A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as funções do Ministério Público, atribuindo-lhe independência e legitimidade para agir não apenas como órgão de persecução penal, mas também como promotor de justiça social. Essa nova configuração institucional transformou o Ministério Público em um importante instrumento de defesa da ordem jurídica e de garantia dos direitos fundamentais, com atuação voltada à proteção de interesses coletivos e difusos. Diante dessa ampliação de atribuições, tornou-se indispensável adotar uma postura mais proativa e resolutiva, indo além da simples judicialização de conflitos



e buscando soluções estruturais e sustentáveis capazes de gerar mudanças concretas na realidade social.

Segundo Ribeiro e Barcellos (2023), durante anos, o MP adotou um modelo demandista e judicializado, no qual predominava a ação reativa e a transferência da solução dos conflitos ao Judiciário. Entretanto, tal formato revelou-se insuficiente, pois gerava decisões muitas vezes inexequíveis e de impacto social limitado. O amadurecimento institucional da instituição levou ao fortalecimento de uma atuação resolutiva e dialógica, centrada na mediação e na cooperação com os gestores públicos, priorizando a construção conjunta de soluções sustentáveis.

Essa atuação resolutiva e propositiva do Ministério Público, que busca resultados práticos e imediatos na defesa dos direitos fundamentais, é destacada por Ribeiro e Barcellos (2023):

Esse modelo do Ministério Público demanda essencialmente uma atuação resolutiva, ou seja, busca-se solucionar as pendências sociais o mais rápido possível, gerando um reflexo positivo imediato na população, já que se beneficia da política pública. Entretanto, quando não é possível a resolução proativa, cabe ao Ministério Público se socorrer do Poder Judiciário, essencialmente pela via da ação civil pública, apenas nas situações em que a judicialização se faz imprescindível. E um detalhe importantíssimo precisa ser comemorado após 1988. O Ministério Público, que era instituição essencialmente voltada para a persecução criminal e proteção de incapazes, ganhou atribuições na concretização de direitos fundamentais, fiscalizando e cobrando o próprio Estado (Ribeiro; Barcellos, 2023, p. 2).

Nesse contexto, o papel indutor do Ministério Público assume importância estratégica. Mais do que fiscalizar, cabe-lhe estimular a formulação e a execução de políticas públicas, prestando apoio técnico e promovendo a integração das redes de atendimento, com base em diagnósticos territoriais, indicadores sociais e monitoramento constante de resultados, assegurando a efetividade das políticas de proteção.

Todavia, é necessário refletir criticamente sobre a função social do Ministério Público Estadual, especialmente nas comarcas do interior. Nessas localidades, observa-se uma redução da presença institucional, com escassez de servidores, sobrecarga de atribuições e distanciamento das realidades locais, o que enfraquece a capacidade resolutiva e o protagonismo da instituição. Tal cenário tem permitido que outros atores do sistema de justiça, como a Defensoria Pública, assumam funções de mediação e indução de políticas públicas originalmente atribuídas ao Ministério Público.



Diante desse panorama, impõe-se um reposicionamento institucional do Ministério Público como agente transformador e protagonista na defesa de grupos vulneráveis. É imprescindível fortalecer sua presença territorial, aprimorar a articulação interinstitucional e investir em estratégias resolutivas, com foco na capacitação permanente da rede de proteção – e dos integrantes do próprio *Parquet* – na indução de políticas públicas estruturantes e na articulação efetiva entre os órgãos do SGD. O MP deve atuar de forma proativa, técnica e colaborativa, promovendo ações conjuntas com gestores municipais, fiscalizando a execução das políticas públicas e garantindo o cumprimento das normas de proteção infanto-juvenil.

Entre as medidas essenciais para consolidar essa atuação, destacam-se: a capacitação continuada da rede de proteção, com ênfase na aplicação das leis nº 13.431/2017 e 14.344/2022, para prevenir a revitimização institucional e assegurar um atendimento humanizado; a implementação de fluxos integrados de atendimento, envolvendo CRAS, CREAS, Conselhos Tutelares, escolas, unidades de saúde e forças de segurança pública; e a criação de grupos interinstitucionais permanentes sob coordenação ministerial, voltados ao acompanhamento dos casos de violência e à formulação de estratégias conjuntas de enfrentamento.

A adoção de diagnósticos territoriais, indicadores sociais e audiências públicas aproxima o Ministério Público da sociedade e fortalece sua legitimidade como órgão de transformação social, reafirmando sua missão constitucional de proteger os direitos humanos de crianças e adolescentes e garantir a efetividade do princípio da proteção integral.

6 Considerações Finais

O estudo demonstra que a proteção infantojuvenil na Comarca de Natividade/TO é limitada não pela ausência de normas, mas por falhas de implementação: articulação frágil entre saúde, assistência, educação, segurança e justiça; déficit de estrutura para escuta especializada e depoimento especial; escassez e baixa capacitação de profissionais; e, nos pequenos municípios, conflitos de interesse que enfraquecem a imparcialidade e retardam medidas protetivas. Esses fatores alimentam a subnotificação e a revitimização, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica.

Para superar tais entraves, impõe-se a implantação e manutenção de salas de escuta especializada e depoimento especial, com equipes suficientes e formação continuada, implementação de fluxos intersetoriais padronizados, metas e prazos para oitiva e



atendimento, priorização orçamentária para políticas públicas destinadas à infância e juventude, e monitoramento por indicadores públicos e fiscalizações periódicas da rede.

Cabe ao Ministério Público protagonizar a indução dessas políticas por meio de diagnósticos territoriais, recomendações, TACs, audiências públicas e grupos de trabalho permanentes, articulando SGD e gestores para soluções estruturantes e mensuráveis. Somente uma rede tecnicamente capacitada, humanizada e integrada tornará efetiva a Doutrina da Proteção Integral e quebrará o ciclo de violência que hoje atinge crianças e adolescentes no Tocantins e, em particular, na Comarca de Natividade/TO.

Referências

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. Disponível em:<https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/bobbio-n-estado-governo-sociedade-para-uma-teoria-geral-da-polc3adtica.pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. Disponível em:
https://www.uel.br/grupo-pesquisa/socreligoes/pages/arquivos/fabio_lanza/Textos_Soc.%20Relig/3.Mod_BOURDIEU%20P.%20O%20Poder%20Simbolico.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.603, de 10 de dezembro de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.431/2017. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9603.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Guia prático de análise ex post de políticas públicas**. Casa Civil da Presidência da República; Ipea, 2018. Disponível em:
<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em:



https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.344, de 24 de maio de 2022 (Lei Henry Borel). Brasília: Presidência da República, 2022. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14344.htm . Acesso em: 8 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. O SUAS e a garantia de direitos de crianças e adolescentes vítimas e/ou testemunhas de violência: orientações técnicas. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2019. Disponível em:
https://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2020/03/SUAS_garantia_direitos_criancas_adolescentes_vitimas_testemunhas_violencia.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex ante, volume 1. Brasília : Ipea, 2018. Disponível em:
https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/planejamento_e_strategico_arquivos/livros_guias_publicacoes/avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante-volume-1-ipea-2018.pdf/view. Acesso em: 9 jan. 2026.

CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION (CDC). The Adverse Childhood Experiences (ACE) Study. **American Journal of Preventive Medicine**, v. 14, n. 4, p. 245–258, 1998. Disponível em:
<https://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797%2898%2900017-8/pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.

CONANDA. Resolução nº 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos. Brasília, 2006. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-conanda/resolucoes/resolucao-no-113-de-19-04-06-para-metros-do-sgd.pdf/view> . Acesso em: 8 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 299, de 22 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a criação e funcionamento de salas de depoimento especial. Brasília, 2019. Disponível em:<https://atos.cnj.jus.br/files/original000346201912045de6f7e29dcd6.pdf> . Acesso em: 8 out. 2025.

FALEIROS, V. P. Violência contra a infância. **Revista Sociedade e Estado**, volume X, n. 2, 1995.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 19º Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025. São Paulo, 2025. Disponível em:
<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf> . Acesso em: 8 out. 2025.



FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Panorama da Primeira Infância**: o que o Brasil sabe, vive e pensa sobre os primeiros seis anos de vida. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2024. Disponível em:
<https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/panorama-da-primeira-infancia-o-que-o-brasil-sabe-vive-e-pensa-sobre-os-primeiros-seis-anos-de-vida/>. Acesso em: 14 out. 2025.

IPEA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2025**. Brasília, 2025. Disponível em:<https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes> . Acesso em: 8 out. 2025.

LUFT, Lya. **Perdas & ganhos**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MATOS, Débora da Gama; FEITOSA, Maria José. **A rede de proteção no enfrentamento à violência sexual infantojuvenil**. Palmas: Universidade Federal do Tocantins, 2022. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2022. Disponível em:
<https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/6321/1/D%C3%A9bora%20da%20Gama%20Matos%20-%20Monografia.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **O financiamento da primeira infância no orçamento federal – 2024 (ano base 2023)**. Brasília: MPO, 2024. Disponível em:
https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/2024_06_03-2024_financiamento_primeira_infancia-web.pdf. Acesso em: 8 out. 2025.

MPTO; CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CEDCA). **Relatório de violências contra crianças e adolescentes no Tocantins**. Palmas: Caopije, 2021. Disponível em:
<https://www.cedecato.org.br/site/images/observatorio/download/relatoriocaopijecedecaviolenciaecriancaseadolescentes.pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os direitos da criança**. Nova York, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 8 out. 2025.

RIBEIRO, Tarso Rizo Oliveira; BARCELLOS, Rodrigo Alves. Os limites da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, Edição Especial, p. 54–64, 2023. Disponível em:
<https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/122> . Acesso em: 7 out. 2025.

RUBIO, Carolina Alves Ribeiro. Rede de proteção às crianças/adolescentes vítimas de violência: impasses e desafios contemporâneos. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 659–670, 2025. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/csc/a/8Mft78WXSqSfty3pcbmGcBp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232025283.04562024>.



SILVA, Ana Cristina Serafim da; ALBERTO, Maria de Fátima Pereira. **Fios soltos da Rede de Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes**. Brasília, v. 38, n. 1, p. 95–106, 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/pcp/a/d3rnLL3KmZvCQBKJzn9f8nd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 out. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703002792017>

TOCANTINS. Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins. **Estatísticas Criminais do Estado do Tocantins (2018–2024)**. Disponível em:

<https://www.to.gov.br/ssp/estatisticas/37s2impwz72k>. Acesso em: 8 out. 2025.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999. Disponível em:

<https://ayanrafael.com/wp-content/uploads/2011/08/weber-m-ensaios-de-sociologia.pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Global status report on preventing violence against children 2020**. Geneva: WHO, 2020. Disponível em:

<https://apps.who.int/iris/handle/10665/332394>. Acesso em: 8 out. 2025.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. T. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 8 out. 2025.



Compliance nas licitações da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins

Compliance in bids for the Attorney General of Justice of the State of Tocantins

Compliance en licitaciones para la Fiscalía General del Estado de Tocantins

Edilma Dias Negreiros Lopes⁴⁰⁴¹⁴²⁴³

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<http://orcid.org/0009-0007-4823-0875>

Michelle Marry Marques da Silva

Advocacia-Geral da União, Brasília, DF, Brasil.

<http://lattes.cnpq.br/1347920140868498>

Submissão em: 11.06.2025

Aceite em: 19.11.2025

Resumo

O presente texto aborda aspectos relevantes acerca da implementação e regulamentação do *compliance*, ou programa de integridade nas contratações públicas. A elaboração do texto tomou por base matrizes legais como a Lei nº 2.864/2013, alguns artigos da Lei nº 14.133/2021 e a Portaria nº 1089/2018 da Controladoria-Geral da União. Buscou-se apresentar como a aplicação de um programa de integridade voltado para os procedimentos licitatórios pode se tornar uma ferramenta de controle, proteção e prevenção de práticas ilegais, além de proporcionar um incentivo à aplicação de boas práticas de integridade, envolvendo um controle mais efetivo com foco na gestão de riscos no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins e dispor aos interessados uma leitura básica e prática sobre o assunto.

Palavras-chave: administração pública; licitação; corrupção; compliance; programa de integridade.

Abstract

This text addresses relevant aspects regarding the implementation and regulation of compliance, or integrity program in public procurement. The elaboration of the text was based on legal matrices such as Law nº 12.864/2013, some articles of Law nº 14.133/2021 and Ordinance nº 1089/2018 of the Comptroller General of the Union. We sought to show how the application of an integrity program aimed at bidding procedures can become a control, protection and prevention tool for illegal practices, in addition to providing incentives for the application of good integrity practices, involving more effective control, effective with a focus

⁴⁰ Declaração de autoria: Edilma Dias Negreiros Lopes.

⁴¹ Declaração de coautoria: Michelle Marry Marques da Silva.

⁴² Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁴³ Autoria de correspondência: divulgação não autorizada.



on risk management within the scope of the Attorney General's Office of the State of Tocantins and provide interested parties with a basic and practical reading on the subject.

Keywords: public administration; bidding; corruption; compliance; integrity program.

Resumen

Este texto aborda aspectos relevantes en cuanto a la implementación y regulación del programa de cumplimiento o integridad en las compras públicas. La elaboración del texto se basó en matrices legales como la Ley nº 12.864/2013, algunos artículos de la Ley nº 14.133/2021 y la Ordenanza nº 1089/2018 de la Contraloría General de la Unión. Se buscó mostrar que la aplicación de un programa de integridad dirigido a los procedimientos de licitación puede convertirse en una herramienta de control, protección y prevención de prácticas ilegales, además de incentivar la aplicación de buenas prácticas de integridad, implicando un control más eficaz. sobre gestión de riesgos en el ámbito de la Fiscalía General del Estado de Tocantins y brindar a los interesados una lectura básica y práctica sobre el tema.

Palabras clave: administración pública; licitaciones; corrupción; cumplimiento; programa de integridad.

1 Introdução

Nicolau Maquiavel (1469-1527), em *O Príncipe* (2010), afirma que um povo que aceita passivamente a corrupção e os corruptos não merece a liberdade. Merece a escravidão. Um país cujas leis são lenientes e beneficiam bandidos não tem vocação para a liberdade.

Atualmente, as aquisições e contratações públicas brasileiras têm sido alvo de muitas notícias, por vezes negativas, na mídia nacional que, em sua maioria, divulga casos de corrupção envolvendo recursos oriundos de licitações e contratações fraudulentas.

Sabe-se que as aquisições públicas movimentam um volume vultoso de recursos financeiros, e as normas vigentes que tratam da matéria foram elaboradas visando evitar possíveis irregularidades nos contratos firmados entre a administração e as empresas privadas.

É notório e amplamente divulgado que as normas, em si, não se mostraram eficientes na prevenção da corrupção, sendo necessária a implementação de outros meios, a exemplo de programas de integridade, para evitar danos e prejuízos às contratações públicas.

Com o intuito de fomentar o interesse e o compromisso das organizações no combate à fraude e visando à estruturação de políticas de integridade no âmbito das contratações públicas no país, foi sancionada a Lei nº 12.864/2013, conhecida com Lei Anticorrupção, a qual estabelece sanções para empresas envolvidas em atos de corrupção e determina, dentre outras



medidas, que empresas com interesse em se valer das atenuantes às penas previstas na lei adotem programas de integridade.

Nesse contexto, emerge o *compliance*, que nada mais é do que a observância ao direito e às normas. Para tanto, ele busca a consonância com os princípios administrativos, tendo a ética, a moral, a transparência e a honestidade como bases para a condução dos procedimentos e para a conduta dos agentes envolvidos no processo. Não é objeto deste estudo comentar em pormenores a Lei Anticorrupção, nem tampouco esgotar as discussões sobre o conceito de *compliance* e programas de integridade.

O objetivo é apresentar, ainda que de forma sucinta, as características gerais e conceitos de *compliance*, ou programa de integridade na administração pública, como ferramenta de excelência nas compras públicas, a qual pode tornar o procedimento licitatório um instrumento de controle e prevenção de práticas ilegais nas instituições e, como consequência, contribuir para o combate à corrupção, incentivando a aplicação de boas práticas de integridade e promovendo um controle mais efetivo com foco na gestão de riscos no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins.

A metodologia aplicada na construção deste artigo foi a pesquisa bibliográfica, de forma exploratória, baseada na consulta à Constituição Federal, às leis e portarias regulamentadoras do assunto, em livros de especialistas e artigos científicos.

O artigo está estruturado em quatro sessões: após a introdução, a primeira seção trata das considerações sobre Administração Pública e seus princípios norteadores, na segunda é descrito um breve relato das licitações no Brasil e as práticas na Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins, a terceira discorre sobre a corrupção nas contratações públicas, na quarta é apresentado de forma sucinta o *compliance* e políticas de integridade na Gestão Pública, seguida das considerações finais.

2 Considerações sobre Administração Pública e princípios norteadores

Para tratar do assunto proposto, é necessário contextualizar brevemente Administração Pública, que em sentido amplo nada mais é do que o arcabouço estatal composto pelo conjunto de órgãos, serviços e agentes públicos que têm como objetivo gerir e executar as políticas públicas em benefício da sociedade. Ela é responsável pela gestão dos recursos públicos, pela prestação dos serviços públicos e pela regulação das atividades econômicas e sociais.



A partir da definição defendida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2012), a administração pública é um dos principais instrumentos do Estado para a realização do bem comum, o que implica dizer que sem a execução das atividades estatais a coletividade estaria desprotegida da consecução dos serviços a ela atinentes.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), a Administração Pública deve ser considerada em sentido geral sob o aspecto subjetivo e objetivo. No aspecto subjetivo, é compreendida pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e seus respectivos órgãos governamentais, cada um com funções específicas e trabalhando em conjunto para garantir o funcionamento adequado do Estado.

Sob o prisma do aspecto objetivo, é composta pelos órgãos administrativos, os quais exercem as atividades realizadas pelo Estado e seus agentes para promover o bem-estar da sociedade e atender às demandas públicas, e é responsável pela gestão dos recursos e serviços públicos, como saúde, educação, segurança, transporte, infraestrutura, entre outros. Para alcançar esses objetivos, são adotadas políticas, programas e projetos que visam a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse sentido, a administração pública é dividida em três esferas: a administração direta, que é formada pelos órgãos e entidades que fazem parte da estrutura do Estado, como ministérios, secretarias e autarquias; a administração indireta, composta pelas empresas estatais, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista; e a administração fundacional, que é formada pelas fundações públicas.

O professor Dirley da Cunha Junior (2002, p. 33) faz a seguinte diferenciação na grafia de Administração Pública escrita com letra maiúscula ou minúscula:

[...] no sentido subjetivo, formal e orgânico, Administração Pública, grafada com letras maiúsculas, é o conjunto de entidades jurídicas, seja de direito público ou privado, de órgãos e agentes que formam o aparelho orgânico da administração, representando a estrutura administrativa. Por sua vez, no sentido objetivo, material ou funcional, administração pública, escrita com letras minúsculas, corresponde ao conjunto de atividades ou funções de caráter essencialmente administrativo, que têm como objetivo realizar de forma concreta, direta e imediata os fins constitucionais atribuídos ao Estado.

Em razão do tema proposto, destacamos que o Ministério Público, nos termos do art. 127 da Constituição Federal de 1988, contempla as funções essenciais à justiça, dispostas no Capítulo IV, Seção I, e no âmbito das Unidades Federativas tem como órgão administrativo, que exerce as funções no sentido objetivo, as Procuradorias-Gerais de Justiça.



Para a consecução dos seus objetivos, a administração pública utiliza-se dos princípios esculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, que devem ser observados por todos os agentes públicos em suas atividades.

Esses princípios são fundamentais para garantir que a administração pública atue de forma transparente, justa e eficiente, buscando sempre atender às necessidades da coletividade.

Por motivos didáticos, optou-se por apresentar a caracterização dos princípios básicos da Administração Pública tendo-se por base as referências de Mello (2003), Gasparini (2009), Meirelles (2009), Moraes (2003) e Di Pietro (2009), acrescentando-se a estes o Princípio da Publicidade, conforme definido por Mello (2016).

Quadro 1 - Princípios básicos da Administração Pública

| | |
|--|-----------------------|
| <u>Marco Teórico Geral para definição de Princípios.</u> Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério pra uma exata compreensão. | Mello (2003, p.103) |
| <u>Princípio da Legalidade:</u> Princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se a anulação. Seu campo de ação, com se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei autoriza e, ainda assim, quando e como autoriza. | Gasparini (2009, p.7) |
| <u>Princípio da Impessoalidade:</u> O princípio da impessoalidade referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. | Meirelles (2009,p.31) |
| <u>Princípio da Moralidade:</u> Pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. | Moraes (2003, p.312) |
| <u>Princípio da Publicidade:</u> O princípio da publicidade consagra-se o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. | Mello (2016, p.117) |
| <u>Princípio da Eficiência:</u> O princípio da eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar. É um | |



| | |
|--|------------------------|
| princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito. | Di Pietro (2009, p.98) |
|--|------------------------|

Fonte: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, 2015.

Para além dos princípios que regem a Administração Pública esculpidos na Carta Magna, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1933, conhecida como a Lei das Licitações e Contratos, em seu art. 3º, estabelece os princípios que devem nortear as licitações realizadas pela Administração Pública, como se vê a seguir:

Art. 3º – A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e dos que lhes são correlatos.

Da leitura do artigo citado, vê-se que a lei apresentou alguns princípios básicos e outros correlatos. Consideram-se básicos os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Para o estudo em questão, nos atentaremos à sucinta definição dos princípios básicos, que ainda não foram mencionados alhures.

O primeiro deles é o da competitividade, que é correlato da igualdade, e por esse princípio as licitações devem ser competitivas, de modo a permitir a participação de diversos interessados que possam apresentar propostas em conformidade com as exigências do edital.

Para José dos Santos Carvalho Filho (2016), o princípio da isonomia não se revela absoluto, segundo ele, porque já está pacificado e reconhecido que situações desiguais devem ser tratadas de forma desigual.

A esse respeito, é o que nos ensina também o professor Victor Amorim, no artigo intitulado O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e a juntada posterior de documento “novo” nas licitações eletrônicas: a necessária evolução dos editais, ao tratar do princípio formalismo moderado:

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências (Acórdão nº 2.302/2012 - Plenário).



A Nova Lei de Licitações incorporou algumas características do formalismo moderado em sua abordagem, buscando reduzir formalidades desnecessárias nas licitações, simplificando alguns procedimentos e exigências, sem comprometer a transparência e a competitividade do processo.

O respeito ao princípio da probidade administrativa traduz que a licitação deve ser conduzida de forma íntegra, com observância aos princípios da honestidade, da transparência e da ética. Através da vinculação ao instrumento convocatório, todos os participantes devem estar vinculados às condições estabelecidas no edital e o condutor da licitação tem que julgar as propostas seguindo critérios objetivos, os quais precisarão estar previamente estabelecidos no edital.

Além desses princípios, a Lei nº 8.666/93 também estabelece outros requisitos para as licitações, como a obrigatoriedade de competitividade, a vedação de fraude e o respeito ao interesse público. O objetivo da lei é garantir que as compras e contratações realizadas pela administração pública sejam feitas de forma transparente, justa e eficiente, visando sempre ao interesse público.

Com a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), o legislador também preocupou-se com as questões principiológicas que regem as licitações públicas e contratos, tal a importância do tema para a Administração Pública que o assunto veio disposto em um capítulo próprio. Foram mantidos tanto os princípios mencionados na Constituição Federal quanto os previstos na Lei nº 8.666/93.

Dessa forma, a nova lei acrescentou expressamente ao rol já existente os princípios do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e, por fim, as disposições contidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Veja-se:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).



Constata-se que os princípios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 refletem a importância de se garantir uma atuação ética, transparente e eficiente por parte da Administração Pública na condução de processos licitatórios e contratações de bens e serviços, sendo nítido que a nova lei primou pela importância do planejamento das aquisições na tentativa de mitigar o emprego indevido dos recursos públicos.

3 Breve relato das licitações no Brasil e práticas na Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins

A institucionalização da concorrência no Brasil ocorreu há aproximadamente 161 anos, por meio do Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Outras normas jurídicas surgiram e trataram sutilmente do assunto, de forma que o procedimento concorrencial somente veio a se consolidar, ainda que de maneira precária, no âmbito federal, pelo Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União.

Nesse ínterim, o procedimento de aquisições públicas evoluiu com o objetivo de conferir maior eficácia às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Somente a partir daí substituiu-se o vocábulo “concorrência” pelo termo “licitação”.

A posteriori, com a edição do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, institucionalizou-se o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, agrupando em uma mesma norma, regras gerais e especiais relacionadas à matéria.

Após a edição do Decreto-Lei nº 2.300/86, o processo de aquisições foi melhor delineado, porém ainda com diversas lacunas, sendo o primeiro estatuto a dispor sobre os procedimentos licitatórios para toda a Administração Pública, o qual passou a ter o cunho de impedir os desvios de conduta e reprimir as corrupções que atingiam as licitações públicas daquela época.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os processos de atualização ocorreram para institucionalizar e democratizar a Administração Pública. No tocante aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, a licitação passou a ter a respeitabilidade de princípio constitucional, cuja observância obrigatória se estende a todos os órgãos e instituições públicas.



Desse modo, ao analisar o disposto no art. 37, inciso XXI, da Carta Máxima (Brasil, 2002), observa-se ser regra a obrigatoriedade de licitar, sendo dispensada ou inexigida apenas nos casos previstos em lei, conforme se verifica a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Observa-se que a evolução das licitações no Brasil interage com o avanço da sociedade, e, por sua vez, envolve também as necessidades coletivas. Como acontece em todo ordenamento jurídico, as normas que disciplinam as licitações devem se modificar e se adequar aos novos princípios socioeconômicos e culturais que fundamentam a construção da sociedade.

Nota-se que a licitação se destina a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, proporcionando a igualdade de oportunidades entre os competidores desejosos de contratar com o Poder Público, o que garante a eficiência e moralidade dos atos e negócios realizados pela Administração Pública.

Na Procuradoria-Geral de Justiça, até meados do ano de 2007 as licitações de grande vulto e todas nas modalidades concorrência e tomada de preços eram processadas pela Comissão de Licitações do Poder Executivo, ficando a cargo da Comissão de Licitações da Instituição apenas as licitações na modalidade convite.

A partir de então, foi instituído e regulamentado o Pregão, na sua forma presencial através do Ato nº 077/2007 o qual dispôs sobre o regulamento da modalidade de licitação denominada Pregão, veja-se: Art. 1º – Este Ato regulamenta o procedimento da modalidade de licitação denominada Pregão, destinada à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Em 2008 foi regulamentado também o Pregão na forma eletrônica, por meio do Ato nº 034/2008 (Ministério Público do Tocantins, 2008):

Art. 1º. Este Ato regulamenta os procedimentos para a realização de licitações na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço, em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns ocorre, em sessão pública, por meio de



propostas e lances à distância, com a utilização de sistema eletrônico que promova a comunicação pela internet, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins.

Para realização dos pregões eletrônicos é utilizado, até o presente momento, o Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet, sítio www.compras.gov.br, conforme disposição do art. 22 do mesmo ato.

Estruturalmente, a Instituição conta com um Departamento próprio para processamento e realização dos certames e Comissão Permanente de Licitação designada para instruir, receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes de acordo com os poderes e atribuições conferidos pelas normas vigentes.

Conforme consulta aos relatórios de gestão, apresentados anualmente, nos últimos três anos, em média, são realizados 60 (sessenta) procedimentos licitatórios por ano, entre pregões eletrônicos e presenciais, concorrências e chamamentos públicos.

O advento da nova Lei de Licitações trouxe a necessidade explícita de regulamentação. Além de aplicar internamente a própria lei, aos gestores coube a incumbência de alinhar os atos internos aos comandos normativos.

De modos que, foi editado o Ato PGJ nº 013/2013 que tem como objetivo regulamentar princípios, objetivos, instrumentos, estrutura e atribuições da Governança das Contratações Públicas no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, estabelecendo os princípios que deverão ser respeitados quando se trata da Governança das Contratações:

Art. 3º A Governança das Contratações Públicas no âmbito do MPTO rege-se pelos princípios da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade, da economicidade, do desenvolvimento sustentável, da isonomia, da igualdade, da competitividade, da integridade, da confiabilidade, da probidade administrativa, do planejamento, da motivação, da segurança jurídica, da celeridade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da prestação de contas e responsabilidade, da segregação de funções, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da transparência, do interesse público e pelos demais princípios constitucionais e legais e atos normativos correlatos (grifo nosso).

Nota-se que o princípio da integridade está relacionado à ética e à transparência nos setores público e privado. Ele se baseia na ideia de que as instituições devem ter uma conduta íntegra, honesta e transparente em todas as suas atividades, respeitando as leis e regulamentos aplicáveis e evitando qualquer forma de corrupção, fraude, conflito de interesses ou outras práticas ilícitas.



Promover uma cultura de integridade pública é um requisito essencial para o aumento da confiança da sociedade no Estado e em suas instituições. Manter um elevado nível de integridade pública e corporativa e desenvolver uma cultura organizacional baseada em elevados valores e padrões de conduta é uma política fundamental para o desenvolvimento de todo o Estado (CGU, 2017, *apud* Vieira; Barreto, 2019).

Coaduna-se ao princípio e programas de integridade o *compliance*, que por sua vez, é o conjunto de medidas e procedimentos adotados pelos órgãos para garantir o cumprimento das leis, normas e regulamentos aplicáveis à sua atividade, bem como a adoção de boas práticas de governança, buscando evitar e/ou minimizar riscos de exposição a sanções legais, financeiras e reputacionais decorrentes de violações às leis e regulamentos.

4 Corrupção nas contratações públicas

Sabe-se que a corrupção nas contratações públicas é um problema sério que afeta muitos países em todo o mundo. Isso ocorre quando empresas ou indivíduos utilizam práticas ilegais para obter vantagens em processos de licitação ou para garantir contratos com o governo.

Nos ensina Pinheiro (2021) que há uma tendência natural das pessoas, principalmente por parte de quem domina a seara jurídica, a fazer uma associação do termo corrupção com as normas de caráter penal. Tal conclusão, embora não seja completamente equivocada (já que existem diversos diplomas criminais anticorrupção), peca por apresentar apenas uma visão parcial desse fenômeno, que é interdisciplinar e multinormativo.

Desse modo, entende-se que existem várias formas de corrupção nas contratações públicas, como suborno, fraude, conluio, nepotismo e tráfico de influência, práticas estas que prejudicam a concorrência e impedem que empresas idôneas possam competir em igualdade de condições.

Nos dizeres de Pinheiro (2021) tradicionalmente, o legislador preocupa-se com os desvios dos agentes públicos ou dos particulares que se relacionam com o Estado. Prova disso é a plêiade de nomenclaturas que se verifica para os atos de corrupção nesse contexto, tais como: crimes de responsabilidade, crimes contra a Administração Pública (destacando-se corrupção passiva e corrupção ativa), crimes de lavagem de dinheiro, crimes de abuso de autoridade, crimes licitatórios, crimes eleitorais de corrupção, improbidade administrativa,



abuso de poder nas eleições, as condutas vedadas em ano eleitoral, a captação ilícita de sufrágio, a captação e gastos ilícitos de campanha, dentre outros.

Vê-se que além das consequências diretas na gestão dos recursos públicos, a corrupção, nas contratações públicas, tem um impacto negativo na economia, uma vez que recursos públicos são desperdiçados em contratos superfaturados ou em projetos que não atendem às necessidades da população.

Nos últimos anos, a Administração Pública brasileira sofreu grandes mudanças, principalmente na forma de se combater a corrupção e de se relacionar com a iniciativa privada. Tudo isso, graças à repercussão da Ação Penal 470, popularmente conhecida como “mensalão”, e das prisões e condenações de agentes públicos do mais alto escalão e de diretores executivos de empresas públicas e privadas.

Após a deflagração da operação conhecida como “lava-jato”, exigiu-se do poder público uma mudança comportamental, em especial na maneira de o ente público lidar com as políticas públicas. Assim, diante de tais circunstâncias, o combate à corrupção adquiriu força política em consonância com a onda anticorrupção que tomou grande parte dos cidadãos brasileiros, que exigiram uma atuação mais eficiente do Estado em gerir os recursos e aplicá-los corretamente em prol da sociedade, conforme descrito por Ribeiro (2015).

Em razão disso e da pressão da sociedade, foi editada a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como “Lei Anticorrupção”, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e, conforme a lição de Schramm (2018), instituiu procedimentos e mecanismos internos de integridade e governança, trazendo ao ordenamento jurídico brasileiro o instituto do *Compliance*, com o objetivo de prevenir atos de corrupção e contribuir para o fomento de uma cultura de honestidade e de ética no país, em especial na classe política e empresarial.

Nesta direção, aponta-se a novidade trazida pela Lei nº 14.133/21 no parágrafo único do art. 11, sobre a obrigatoriedade de implementar a governança e materializá-la em processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o fim de alcançar a seleção da proposta mais vantajosa, assegurar tratamento isonômico, evitar contratações com sobrepreço ou preços excessivos e incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável, *in verbis*:



Art. 11

[...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Em complemento, o art. 169 traz a obrigatoriedade de que órgãos e entidades da Administração Pública se submetam a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, veja:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

[...]

Assim, para combater a corrupção nos órgãos e entidades públicas, é preciso investir em transparência e em mecanismos de controle e fiscalização. É importante que os processos de licitação sejam transparentes e que haja uma ampla divulgação das informações sobre os contratos firmados. Transparentes porque o seu conteúdo precisa ser entendido com clareza, bem como toda sua instrução, inclusive os motivos e finalidades, facilitando assim os diversos tipos de controle, enquanto que a ampla divulgação é necessária para torná-los públicos e que seja dado conhecimento aos interessados através dos meios de publicidade legalmente previstos.

5 Compliance e políticas de integridade na Gestão Pública

O termo *compliance* ou programas conformidade, de acordo com Saad-Diniz (2015), surgiram nos Estados Unidos nas organizações empresariais privadas, com o objetivo de regular ações e, principalmente, garantir a conformidade com normas jurídicas e sociais.

De acordo com os ensinamentos de Del Debbio, Maeda e Ayres (2012), a legislação que inicialmente estabeleceu sanções para pessoas jurídicas por atos praticados contra a Administração estrangeira surgiu nos Estados Unidos na década de 1970, o que fez com que diversas organizações implantassem, através dos programas de *compliance*, padrões éticos e transparentes no ambiente corporativo, de modo a coibir ações de corrupção e aumentar o controle sobre suas atividades.



Segundo o Dicionário Online Priberam de Língua Portuguesa, o termo *compliance* ou conformidade, em português, é o conjunto de ações ou procedimentos que visam verificar o cumprimento de leis, regulamentos, normas ou padrões estabelecidos, geralmente numa empresa ou instituição; verificação da conformidade.

Nesse sentido, pode-se entender que *compliance* é um conjunto de medidas que visa garantir a ética e a transparência nos negócios, reduzindo os riscos de corrupção, fraude e outras irregularidades. Na esfera pública, o instituto é essencial para assegurar a lisura das licitações, podendo ser entendido como um conjunto de procedimentos que visa garantir a integridade do processo licitatório. A implementação de medidas de *compliance* é fundamental para garantir a integridade do processo licitatório e evitar desvios de conduta que possam prejudicar o interesse público.

No Brasil, como já dito alhures, os temas relacionados à *compliance* foram conhecidos por força das disposições contidas na Lei nº 12.846/2013, que implementou as diretrizes para o combate à prática de atos lesivos contra a Administração Pública, assim, a adoção de programas de *compliance* passou a ser ferramenta eficaz para prevenir e combater práticas ilegais no âmbito das contratações públicas.

Com isso, os órgãos públicos, no entendimento de Braga (2014), passaram a se utilizar dos mecanismos de *compliance*, adotando suas normas, processos e práticas voltados à boa conduta ética, garantindo transparência e propiciando a melhoria no desempenho dos serviços prestados aos cidadãos. O setor público deve construir sistemas e rotinas que incentivem a integridade das ações de seus gestores e colaboradores, como uma maneira de transformar o comportamento dentro das instituições públicas.

Para Mesquita (2018), *compliance* na Administração Pública poderia ser conceituado como sendo o programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelo órgãos e entidades da Administração Pública. Por meio de *compliance* público é possível promover o fortalecimento, tanto da comunicação interna como da interação entre os órgãos e entidades da Administração Pública, focando em resultados eficientes na gestão das políticas públicas, ou seja, na maximização do bem-estar social e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.

Sob um ponto de vista prático, Castro e Ziliotto (2021) nos ensinam que o *compliance*, por assim dizer, envolve questões estratégicas de uma organização, como a identificação de situações aptas a inibir condutas ilegais e antiéticas e a implementação de comportamentos



conforme as normas. A responsabilidade dessa área é, portanto, identificar, prevenir e mitigar a prática de eventos que possam causar danos, elaborando-se códigos de conduta e regulamentos internos aptos a adequar a atuação da empresa no mercado. Dentre suas diversas funções, as principais são (i) a criação de códigos de conduta e integridade que abranjam princípios, valores e missões da organização pública; (ii) a instituição de canal de denúncias que permita o recebimento de denúncias internas e externas relativas aos descumprimentos dos regulamentos internos do Poder Público e demais legislações aplicáveis; (iii) instituição de mecanismos de proteção, com a determinação de sanções em caso de descumprimento das regras criadas; e (iv) realização de treinamentos periódicos, buscando-se a atualização contínua dos agentes públicos.

Embora na Procuradoria-Geral de Justiça não haja regulamento formal que trate da aplicação interna de *compliance*, tendo sido a integridade regulamentada como princípio de governança através do Ato PGJ nº 013/23 apenas nesse exercício, as boas práticas do instituto vêm sendo aplicadas desde 2009 com a adesão e implantação ao programa de gestão para a excelência institucional, o Programa Nacional de Desburocratização da Gestão Pública (Gespública), cujos elementos, ferramentas e objetivos foram inspirados no modelo da Fundação Nacional da Qualidade, buscando estabelecer padrões de qualidade internacionais para a Administração Pública no Brasil. O programa foi utilizado pela instituição entre 2009 e 2017, ano em que foi descontinuado.

Como oportunidades de melhorias do Gespública, dentre outras medidas, surgiram a elaboração e implantação do Planejamento Estratégico Institucional, Mapeamento dos Processos, o início dos trabalhos para implantação do modelo Gestão por Competência, a regulamentação do Plano de Logística Sustentável. De modo que, após a descontinuidade do programa, a Administração optou por continuar avaliando o grau de maturidade da Gestão através do Modelo de Excelência em Gestão (MEG) da Fundação Nacional da Qualidade.

Neste sentido, Castro e Ziliotto (2021) afirmam que a implementação de Programas de Compliance merece especial atenção das organizações que contratam com o poder público, pois devem ser vistos não apenas como uma exigência legal, mas também como uma oportunidade de as empresas se apresentarem ao mercado positivamente, demonstrando sua preocupação com a integridade e ética em suas relações.



Corroboram com esse pensamento Coimbra e Manzi (2010), ao defender que programas de integridade vão além da questão meramente formal de criação de regras internas ou instruções normativas. A estruturação e a colocação em funcionamento de um programa de *compliance* podem não ser suficientes para tornar uma empresa, uma entidade sem fins lucrativos ou mesmo uma entidade pública à prova de desvios de conduta e das crises por eles causadas. Mas, certamente, poderá ser utilizado como uma proteção da integridade, com a redução de riscos, aprimoramento do sistema de controles internos e combate à corrupção e a fraudes.

Dessa forma, vê-se que a implementação de programas de integridade no âmbito das contratações públicas é de suma importância, dados os seus mecanismos de aplicação de princípios éticos e legais, como ferramenta de controle, proteção e prevenção de práticas ilícitas nas instituições e, como consequência, o combate à corrupção.

Em âmbito federal, o Ministério do Estado da Transparência e Controladoria-Geral da União editou a Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018, com o fito de estabelecer orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade.

Os programas de integridade deveriam ser aprovados até 20 de novembro de 2018, atribuindo as seguintes competências aos processos já existentes: promoção da ética e de regras de conduta para servidores; promoção da transparência ativa e do acesso à informação; tratamento de conflitos de interesses e nepotismo; tratamento de denúncias; verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria e implementação de procedimentos de responsabilização.

Nesse contexto, para implantação interna de um programa de integridade no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça será necessário, no mínimo, além do que já há regulamentado (Governança e Plano de Logística Sustentável), a implementação e fortalecimento de controles internos efetivos, com a definição clara das responsabilidades de cada envolvido no processo licitatório, essencial para evitar desvios de conduta e garantir a legalidade do processo, como Leciona Mourão (2017, p. 59):

O controle interno é fundamental para o combate e, notadamente, para a prevenção à corrupção, sendo sua inexistência ou seu funcionamento apenas formal uma das razões para a resiliência da corrupção em nosso País.



A criação de rotinas de verificação e controle que incentivem a integridade das ações dos gestores públicos constitui vantagem competitiva junto aos fornecedores, entretanto, sabe-se que não cabe somente às controladorias o papel e o dever de combater a corrupção e as práticas que não condizem com a regular aplicação do erário.

Para disciplinar um controle mais efetivo por todos os setores da Administração Pública, o art. 169 da Lei nº 14.133/21 traz expressamente em seu inciso I que, além do controle social, as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, na primeira linha, por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade.

Outro pilar de um programa de integridade é a gestão de riscos. Embora ainda não regulamentado internamente, conforme preceitua a Lei nº 14.133/2021, encontra-se previsto como objetivo de Governança das Contratações Públicas previsto no art. 4º, I, do Ato PGJ nº 013/2023, *in verbis*:

I – implementar rotinas de trabalho e estruturas organizacionais, inclusive de gestão de riscos e controles internos administrativos, de maneira que possibilitem aos procedimentos licitatórios e respectivos contratos o alcance dos objetivos estabelecidos no caput do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 (grifo nosso).

Diferentemente dos demais programas, para Mesquita (2019), o *compliance* público é um programa normativo de integridade ou conformidade elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública que, abarcando um conjunto de mecanismos e procedimentos setoriais, se destinaria a promover uma eficaz, eficiente e efetiva análise e gestão de riscos decorrentes da implementação, monitoramento e execução das políticas públicas, procuraria promover um fortalecimento tanto da comunicação interna como da interação entre órgãos e entidades da Administração Pública, traria uma maior segurança e transparência das informações e, por essa razão, promoveria um incentivo à denúncia de irregularidades e controle da corrupção, focado no resultado eficiente, ou seja, na maximização do bem-estar e na realização dos direitos fundamentais, sobretudo os de natureza social.

Em suma, os programas de integridade, segundo Assis (2016), podem ser entendidos como programas normativos elaborados por órgãos e entidades da administração pública, com intuito de promover maior eficiência na gestão, auxiliando no monitoramento e execução das políticas públicas ao garantir maior segurança e transparência, e estão diretamente ligados aos



programas de *compliance*. Programas de *compliance* expressam a ideia de conformidade e consistem em políticas e procedimentos criados para prevenir e detectar violação às leis, baseados em regulamentos e políticas de integridade, desenvolvendo assim uma cultura de ética, integridade e prevenção de atos ilícitos.

6 Considerações finais

O *compliance* em licitações envolve a implementação de políticas e práticas que visam garantir a transparência e a integridade governamental. No entender de Gonsales (2016), políticas de integridade consistem em programas efetivados por meio de ações de planejamento, apoio, operação, monitoramento e avaliação promovidos pela alta direção comprometida com a promoção e disseminação de uma cultura de integridade na gestão. Programas de integridade abarcam todos os setores da organização, mudando a cultura e os processos para garantir sua conformidade aos princípios éticos e normas legais aplicáveis à organização.

Nesse contexto, a adoção de programas de *compliance* pode ser uma ferramenta eficaz para prevenir e combater práticas ilegais, consistindo em um conjunto de medidas que visam garantir a conformidade do órgão com as leis, normas e regulamentos aplicáveis, além de promover uma cultura ética e de integridade. Para Schramm (2018), a preocupação com uma administração pública eficiente e eficaz foi intensificada com a edição da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, que prevê a responsabilização administrativa e civil das pessoas jurídicas que cometem atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e que trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro o instituto do *compliance*.

A implementação de programas de *compliance* em licitações é medida essencial para garantir a integridade e a transparência nos processos de compras governamentais. Na visão de Mesquita (2018), é importante ressaltar que, para muitos, os programas de *compliance* apresentam-se com natureza predominantemente gerencial, por estabelecer diretrizes para gestão de riscos e informações, implementação de transparência e de procedimentos padronizados e equânimes de atuação institucional ou corporativa e recursos de *accountability* (controle).

No contexto atual, vê-se que a Administração Pública, como um todo, está se adaptando às exigências da sociedade quanto a regular a aplicação dos recursos públicos.



Diante da ampla divulgação de casos de corrupção envolvendo órgãos públicos e a iniciativa privada, adotar boas práticas é desafiador e exige mudança de cultura organizacional.

Nesse sentido, Losinskas e Ferro (2021, p. 367), citando o “Manual para implementação de programas de integridade: orientações para o setor público”, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, dizem que o desafio para que se promova, de fato, a efetividade do *compliance* em qualquer organização (seja empresarial ou governamental) é fazer com que a sua implementação corresponda ao desenvolvimento de um programa de integridade real, como “conjunto de medidas e ações institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção” (Losinkas; Ferro, 2021, s/p.).

Destaca-se que não há exigência normativa para implementação de programas de integridade (*compliance*) no âmbito na Administração Pública, no entanto, comungamos do entendimento expresso por Castro (2021) de que a exigência dos programas de *compliance* nas relações contratuais em momento algum fere as diretrizes básicas da Lei Geral de Licitações, uma vez que a exigência está em estrita concordância com as diretrizes da norma geral, ainda que esta não tenha disciplinado de modo expresso determinada obrigação.

Conforme já mencionado, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado Tocantins, ainda não há implementação de um programa de integridade (*compliance*), tampouco a regulamentação da Lei nº 14.133/2021, no entanto, há normatização da integridade como princípio de Governança através do Ato PGJ nº 013/2023.

Assim, dado o papel constitucional do Ministério Público, insculpido no art. 127 da Constituição Federal, que é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que as Unidades Federativas têm como órgão administrativo da instituição as Procuradorias-Gerais de Justiça, que exercem a gestão administrativa, orçamentária e financeira, urge, por parte da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins, a regulamentação e implementação de um programa de integridade para contribuir com a aplicação das normas em licitações com vistas a promover o combate à corrupção no procedimento licitatório, além de incentivar posturas dos agentes envolvidos com maior transparência, ética e integridade nas contratações.



Referências

ASSIS, Sérgio Augusto Alves de. **Norma anticorrupção e os programas de compliance no direito brasileiro.** 2016. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Marília (Unimar), Marília, 2016.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e a juntada posterior de documento “novo” nas licitações eletrônicas: a necessária evolução dos editais.**

Disponível em:

<<https://www.novaleilicitacao.com.br/2023/04/04/o-art-64-da-lei-no-14-133-2021-e-a-juntada-posterior-de-documento-novo-nas-licitacoes-eletronicas-a-necessaria-evolucao-dos-editais/>>.

Acesso em: 19 de Abr. de 2023.

BRAGA, Marcus. Por um mundo com mais compliance. **Revista Jus Navigandi**, ISS 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4192, 23 dez. 2014. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/31415>. Acesso em 27 de abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Vade Mecum. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro**. Vade Mecum. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública**. Vade Mecum. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências**. Vade Mecum. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Vade Mecum. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia Prático de implementação de programa de Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional**, Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/implementacao-da-integridade-na-administracao.pdf>>. Acesso em 20 de abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 1089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Gabinete do Ministro. **Portaria 1.089, de 25 de abril de 2018**. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de



integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILIOOTTO, Mirela Miró. **Compliance nas contratações públicas:** exigências e critérios normativos. 2ª ed. São Paulo: Fórum, 2021.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Exigência de compliance nas contratações com o poder público é constitucional. **Revista Consultor Jurídico**, 3 de dez. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-03/pironti-constitucional-exigir-compliance-contratacoes-publicas>>. Acesso em 29 de abr. de 2023.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar; MANZI, Vanessa A. **Manual de compliance.** São Paulo: Editora Atlas, 2010.

COMPLIANCE. In: **Dicionário Priberam de Língua Portuguesa 2023.** Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/compliance>>. Acesso em: 25/04/2023.

DEL DEBBIO, Alessandra; MAEDA, Bruno Carneiro; AYRES, Carlos Henrique da Silva. **Temas de anticorrupção & compliance.** 1ª ed. São Paulo: Elsevier, 2012.

DI PIETRO, Maria Zylvia Zanella. **Direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2002.

GONSALEZ, Alessandra; ESLAR, Karine Dias. **Como avaliar a efetividade de um programa de compliance.** In: MUNHÓS, Jorge; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. (Orgs.). Lei anticorrupção e temas de compliance. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito administrativo.** 20. ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

LOSINKAS, Paulo Victor Barchi; FERRO, Murilo Ruiz. Exigência de compliance nas licitações e contratações públicas. In: CARVALHO, André Castro; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otávio. (Coord.). **Manual de compliance.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O princípio.** São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2010.

MESQUITA, C. B. C. de. O que é compliance público? Partindo para uma Teoria Jurídica da Regulação a partir da Portaria nº 1.089 (25 de abril de 2018) da Controladoria-Geral da União (CGU). **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 147-182, maio 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. Ato nº 077, de 16 de março de 2007. **Dispõe sobre o regulamento da modalidade de licitação denominada Pregão, e adota outras providências.** Diário Oficial do Estado do Tocantins: seção 23, Procuradoria-Geral de Justiça, Palmas, ano XIX, n. 2.369 p. 86, 16 mar. 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. Ato nº 034, de 28 de maio de 2008. **Dispõe sobre o Regulamento da Modalidade de Licitação denominada Pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços**



comuns, do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Tocantins, seção 21. Procuradoria-Geral de Justiça, Palmas, ano XX, n. 2.656, p. 43, 28 mai. 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Relatórios de Gestão 2020, 2021 e 2022**. Tocantins, 2023. Disponível em:
<https://mpto.mp.br/planejamento/2021/02/09/relatorio-de-gestao-2020-ano-base-2019>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. Gabinete do Procurador-Geral de Justiça. **Ato nº 013, de 8 de março de 2023**. Regulamenta a Governança das Contratações Públicas no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. Diário Oficial Eletrônico do Ministério Público do Estado do Tocantins: seção 1, Procuradoria-Geral de Justiça, Palmas, 1642, p. 2, 8 de mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Diagnóstico de Melhoria da Gestão 2018**. Tocantins, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Relatório GESPÚBLICA 2009**. Tocantins, 2009, p. 19. Disponível em:
<https://mpto.mp.br/planejamento/2011/06/14/relatorio-de-auto-avaliacao-gespublica-ano-2010> referencia-2009. Acesso em: 27 abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Relatório GESPÚBLICA 2011**. Tocantins, 2009. Disponível em:
<https://mpto.mp.br/planejamento/2012/05/04/068820-relatorio-gespublica-ano-2011>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Relatório GESPÚBLICA 2013**. Tocantins, 2013. Disponível em:
<https://mpto.mp.br/planejamento/2015/03/10/autoavaliacao-gespublica-ciclo-20132014>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**. Coordenação de José Maria da Silva Júnior. Palmas: Cesaf, Ano 8, nº 13, 2015.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MOURÃO, Licurgo. **Controle democrático da administração pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017.

RODRIGUES, Elvis da Silva. PEREIRA, Suelen Correa. *Compliance na administração pública: boas práticas de governança e políticas de integridade na gestão pública*. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 6, n. 05, Vol. 12, pp. 26-42, maio 2021. ISSN: 2448-0959, Link de acesso:
<https://nucleodoconhecimento.com.br/administracao/boas-praticas>, DOI:10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/boas-praticas. Acesso em 06 abr. 2023.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Improbidade administrativa no STF e STJ**. São Paulo: Mizuno, 2021.



RIBEIRO, M. C.P.; DINIZ, P. D. F. Compliance e Lei Anticorrupção nas Empresas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 52, n. 205, jan/mar. 2015. Disponível em: <www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205ril_v52_205_p87.pdf>. Acesso em 14 de abr. de 2023.

SAAD-DINIZ, E. Compliance, corrupção e lavagem de dinheiro. In: SILVEIRA, R, M (Coord.). **Crônicas Franciscanas do Mensalão**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

SCHRAMM, F. S. O Compliance como instrumento de combate à corrupção no âmbito das contratações públicas. **Repositório Institucional**, UFSC 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/190091/PDPC1368-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>>. Acesso em 14 de abr. de 2023.

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



Análise da implementação de Núcleos de Acessibilidade no Ministério Público Brasileiro: Barreiras e Oportunidades para a Inclusão da Pessoa com Deficiência

Analysis of the implementation of Accessibility Centers in the Brazilian Public Prosecutor's Office: Barriers and Opportunities for the Inclusion of Persons with Disabilities

Análisis de la implementación de Centros de Accesibilidad en el Ministerio Público Brasileño:
Barreras y Oportunidades para la Inclusión de Personas con Discapacidad

Eliana Batista de Lima⁴⁴⁴⁵⁴⁶

Escola Superior do Ministério Público, Palmas, TO, Brasil

<https://orcid.org/0009-0001-7534-9691>

Keila Fernandes Santos Stakoviak

Escola Superior do Ministério Público, Palmas, TO, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-8945-2609>

Submissão em: 25.11.2025

Aceite em: 9.1.2026

Resumo

O presente estudo analisou a implementação de Núcleos de Acessibilidade e Inclusão no Ministério Público brasileiro, com foco na estrutura, atuação normativa e práticas institucionais, buscando identificar barreiras e oportunidades de melhorias das ações de acessibilidade e inclusão já realizadas. A pesquisa qualitativa com análise documental e bibliográfica evidenciou que núcleos formalmente instituídos fortalecem a articulação intersetorial, consolidam equipes multidisciplinares e promovem maior visibilidade das iniciativas voltadas à inclusão de pessoas com deficiência. Apesar desses avanços, persistem desafios como a ausência de uniformidade normativa nacional, escassez de dados públicos sobre composição e normativas internas, limitações de recursos humanos e financeiros, além de barreiras atitudinais e concorrência com outras áreas temáticas. A experiência de estados como Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão e Santa Catarina demonstra que núcleos formalmente regulados contribuem significativamente para compreensão das políticas de acessibilidade, servindo de referência para outras unidades do Ministério Público brasileiro. No caso do Ministério Público do Tocantins, sugere-se a criação de um núcleo próprio, com equipe multidisciplinar, monitoramento contínuo e integração com o CNMP, de modo a consolidar uma cultura institucional inclusiva e fortalecer a defesa dos direitos das pessoas com deficiência de forma transversal.

Palavras-chave: políticas públicas; Ministério Público; Núcleo de Acessibilidade; pessoa com deficiência; iniciativas institucionais; Núcleo de Acessibilidade e Inclusão.

Abstract

This study analyzed the implementation of Accessibility and Inclusion Centers in the Brazilian

⁴⁴ Declaração de autoria: Eliana Batista Lima; declaração de coautoria: Keila Fernandes Santos Stakoviak.

⁴⁵ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁴⁶ Correspondência: divulgação não autorizada.



Public Prosecutor's Office, focusing on structure, normative framework, and institutional practices, aiming to identify barriers and opportunities. Documentary research revealed that formally established centers strengthen intersectoral articulation, consolidate multidisciplinary teams, and enhance visibility of initiatives promoting the inclusion of persons with disabilities. Nevertheless, challenges persist, such as the lack of national regulatory uniformity, scarcity of public data on internal regulations, limited human and financial resources, and attitudinal barriers. Experiences from states such as Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão, and Santa Catarina show that well-regulated centers significantly improve the effectiveness of accessibility policies and can serve as a model for other units of Public Prosecutor. For the Public Prosecutor's Office of Tocantins, the creation of a dedicated center is recommended, with a multidisciplinary team, continuous monitoring, and integration with CNMP guidelines, consolidating an inclusive institutional culture and strengthening the protection of the rights of persons with disabilities. These measures represent a strategic approach to promote equity, eliminate barriers, and expand the reach of public inclusion policies.

Keywords: public policies public prosecutor's office; Accessibility Center; people with disabilities; institutional initiatives; Accessibility and Inclusion Center.

Resumen

Este estudio analizó la implementación de Centros de Accesibilidad e Inclusión en el Ministerio Público brasileño, enfocándose en la estructura, el marco normativo y las prácticas institucionales, con el objetivo de identificar barreras y oportunidades. La investigación documental evidenció que los centros formalmente establecidos fortalecen la articulación intersectorial, consolidan equipos multidisciplinarios y aumentan la visibilidad de las iniciativas de inclusión de personas con discapacidad. A pesar de estos avances, persisten desafíos como la falta de uniformidad normativa nacional, la escasez de información pública sobre regulaciones internas, limitaciones de recursos humanos y financieros, y barreras actitudinales. La experiencia de estados como Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão y Santa Catarina demuestra que los centros formalmente regulados contribuyen significativamente a la efectividad de las políticas de accesibilidad y pueden servir como referencia para otras unidades del Ministerio Público brasileño. Para el Ministerio Público de Tocantins se recomienda la creación de un centro propio, con equipo multidisciplinario, monitoreo continuo e integración con las directrices del CNMP, consolidando una cultura institucional inclusiva y fortaleciendo la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Estas medidas constituyen una estrategia institucional para promover la equidad, eliminar barreras y ampliar el alcance de las políticas públicas de inclusión.

Palabras clave: políticas públicas; Ministerio Público; Centro de Accesibilidad; personas con discapacidad; iniciativas institucionales; Centro de Accesibilidad e Inclusión.

1 Introdução

A inclusão e a acessibilidade das pessoas com deficiência sempre foram temas latentes e sensíveis na vida desta autora, que é deficiente auditiva desde os oito anos de idade, possui uma filha com paralisia cerebral e é cuidadora de sua mãe idosa de 80 anos Neste contexto, sempre sentiu na própria pele as barreiras enfrentadas diariamente, tanto pelos deficientes



quanto pelos seus cuidadores. Foram anos de preconceitos, barreiras atitudinais, dificuldades educacionais, arquitetônicas e de ascensão a cargos, que, somados ao fato de ser servidora pública do Ministério Público, motivaram a elaboração deste trabalho exploratório sobre a implementação de Núcleos de Acessibilidade no Ministério Público brasileiro como ferramenta para a inclusão da pessoa com deficiência.

A questão da inclusão e da acessibilidade das pessoas com deficiência tem sido tema central nas agendas nacionais e internacionais de direitos humanos nas últimas décadas. O avanço normativo e institucional em favor dessa pauta revela uma mudança paradigmática – da perspectiva assistencialista para uma concepção baseada na cidadania, na igualdade de oportunidades e na eliminação das barreiras que impedem a participação plena das pessoas com deficiência na sociedade.

No Brasil, a ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, por meio do Decreto nº 6.949/2009, e a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) representaram marcos jurídicos e políticos que consolidaram a acessibilidade como um direito fundamental. Esses instrumentos ampliaram o dever do Estado e das instituições públicas de promover políticas estruturadas de acessibilidade física, comunicacional, tecnológica e atitudinal.

Nesse contexto, o Ministério Público brasileiro tem papel relevante na efetivação desses direitos, tanto por sua função de fiscalização do cumprimento das leis quanto por seu dever institucional de garantir a igualdade e a inclusão social. Entretanto, para que o Ministério Público possa atuar de forma exemplar e coerente com sua missão constitucional, torna-se necessário que adote políticas e estruturas para assegurar acessibilidade plena e inclusão efetiva em seus próprios espaços, tanto para atender ao público interno quanto ao público externo.

A criação de Núcleos de Acessibilidade e Inclusão nos Ministérios Públicos (NAIs), impulsionada pelas diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), reflete esse compromisso institucional. Tais núcleos têm por objetivo formular, coordenar e executar políticas internas e externas de acessibilidade, além de atuar como instrumentos de articulação intersetorial e promoção de uma cultura institucional inclusiva.

Este estudo teve como objetivo analisar a estrutura e o funcionamento dos Núcleos de Acessibilidade e Inclusão no âmbito do Ministério Público, com destaque para o papel do CNMP como órgão regulador e fiscalizador dessas políticas públicas. Buscou-se compreender



como as resoluções, portarias e demais atos normativos do CNMP orientam a criação e a operacionalização de núcleos voltados à pessoa com deficiência, bem como identificar barreiras e oportunidades para a implementação dessas estruturas no Ministério Público do Estado do Tocantins.

Essa pesquisa qualitativa e exploratória fundamenta-se em análise documental de atos normativos, relatórios institucionais e publicações oficiais do CNMP e de Ministérios Públicos estaduais, complementada por revisão bibliográfica sobre Núcleos de Acessibilidade e Inclusão em instituições públicas. A abordagem adotada é qualitativa e descritiva, voltada à compreensão da implementação das políticas inclusivas sob a ótica da governança institucional e implementação de políticas públicas.

Para a organização textual, contou-se com o apoio da inteligência artificial generativa ChatGPT (modelo GPT-5, OpenAI), utilizada como ferramenta auxiliar de revisão e aprimoramento linguístico. O conteúdo gerado foi criteriosamente analisado, sendo confrontado com fontes oficiais, legislações e publicações científicas, a fim de assegurar a precisão conceitual e a validade acadêmica das informações apresentadas.

Assim, este trabalho pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre a efetividade das políticas de inclusão no Ministério Público, destacando a importância dos Núcleos de Acessibilidade como mecanismos de gestão estratégica, democratização do acesso e fortalecimento da cultura organizacional inclusiva.

O estudo está estruturado em quatro seções principais, além desta introdução: a segunda seção aborda o marco teórico e normativo das políticas de inclusão e acessibilidade; a terceira analisa o papel do Conselho Nacional do Ministério Público na regulamentação e fiscalização das ações inclusivas; a quarta apresenta a análise documental sobre a estrutura e funcionamento dos Núcleos de Acessibilidade e Inclusão; e, por fim, a quinta seção traz as considerações finais e recomendações voltadas ao Ministério Público do Estado do Tocantins.

2 Políticas públicas de acessibilidade e inclusão para pessoas com deficiência: onde estamos?

Nas últimas décadas, o Brasil avançou significativamente na formulação de políticas públicas voltadas à acessibilidade e à inclusão das pessoas com deficiência, sobretudo após a ratificação da Convenção da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009) e a promulgação da Lei Brasileira de



Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). Tais normativas consolidaram o direito à acessibilidade como direito fundamental, abrangendo não apenas o espaço físico, mas também a comunicação, a informação, a mobilidade e a participação plena na vida social, política e econômica (CNMP, 2016). Nesse contexto, observa-se um deslocamento da perspectiva assistencialista para uma concepção baseada em direitos humanos, em que a inclusão é entendida como transversal às políticas educacionais, de saúde, transporte, cultura e trabalho.

A transversalidade, nesse sentido, representa a integração de diferentes setores e políticas públicas para garantir o exercício pleno dos direitos das pessoas com deficiência. Conforme Borges e Pereira (2016), “[...] a política da pessoa com deficiência é complexa, dadas as peculiaridades que a envolvem. Ela não tem um lugar específico, precisa estar em todos os espaços, dialogando com todas as áreas do conhecimento” (Borges; Pereira, 2016, p. 4). Essa abordagem propõe que a inclusão não se restrinja a ações isoladas, mas seja incorporada em todas as dimensões da gestão pública, favorecendo a articulação entre os órgãos governamentais e a sociedade civil. Assim, a pessoa com deficiência deixa de ser objeto de políticas específicas e passa a ser considerada em todas as esferas da administração, o que potencializa a efetividade das ações inclusivas.

Contudo, a implementação dessas políticas ainda enfrenta desafios. Embora existam marcos legais que fomentam a inclusão da pessoa com deficiência e programas como o Plano Nacional da Pessoa com Deficiência -Viver sem Limite (2011)⁴⁷ e o Programa Incluir (2005)⁴⁸, que incentivaram a criação de Núcleos de Acessibilidade nas universidades, persistem dificuldades de articulação intersetorial, de financiamento e de mudança de paradigmas atitudinais por parte dos integrantes dessas instituições públicas, conforme apontam Diniz (2017), Sassaki (2018) e o Relatório de Monitoramento da Política Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2020).

Pesquisas como a de Silva e Oliveira (2022) e Ribeiro (2024) concluíram que a “[...] atitude da pessoa que impulsiona a remoção de barreiras [...]” (Silva; Oliveira, 2022, p.6) e há

⁴⁷ O Plano Viver sem Limite (Decreto nº 7.612/2011) foi instituído pelo Governo Federal com o objetivo de promover a inclusão social e o acesso das pessoas com deficiência a políticas públicas nas áreas de educação, saúde, acessibilidade urbana e reabilitação profissional.

⁴⁸ O Programa Incluir, criado pelo Ministério da Educação em 2005, incentivou as universidades federais a estruturarem Núcleos de Acessibilidade para assegurar condições de acesso, permanência e participação de estudantes com deficiência no ensino superior.



necessidade de se criar “[...] estratégias que diminuam e eliminem as barreiras atitudinais, pedagógicas, de comunicação e tecnológicas para o acesso e permanência dos estudantes públicos da Educação Especial no ensino superior” (Ribeiro, 2024, p.22). Neste contexto, fica evidenciado que, apesar do avanço normativo, a efetivação prática da inclusão em instituições públicas esbarra em barreiras arquitetônicas, comunicacionais e, sobretudo, atitudinais, sendo esta última um dos obstáculos mais persistentes.

2.1 Levantamento de literatura sobre estudos relacionados a Núcleos de Acessibilidade e Inclusão em instituições públicas

O levantamento de literatura⁴⁹ revela que os NAIs estão mais presentes nas universidades brasileiras, afirma-se isso com base na quantidade de trabalhos acadêmicos existentes sobre essas instituições disponíveis em bases abertas, em contraposição, dos outros setores ou instituições públicas. Grande parte das instituições de ensino superior, a partir do Programa Incluir (2005), têm se consolidado como instâncias essenciais para a garantia do direito à educação inclusiva e da permanência de estudantes com deficiência. Tais núcleos se estruturam de formas variadas – ora vinculados às pró-reitorias, ora às divisões pedagógicas ou de assistência estudantil —, mas sempre com a função de mediar políticas internas e externas de inclusão. A literatura, como por exemplo os trabalhos de Leite (2024) e Santos (2024), apontam a importância da atuação multiprofissional, envolvendo psicólogos, pedagogos, intérpretes de Libras e técnicos especializados, em ações que vão desde o suporte pedagógico até a adaptação de recursos de acessibilidade.

O estado da arte sobre os NAIs no Ensino Superior brasileiro é tema central do trabalho de Ribeiro (2024). A partir de seus estudos, ele destaca que:

[...] as Instituições de Ensino Superior têm encontrado muitas dificuldades que vão desde o preconceito velado, da falta de acessibilidade física, da inadequação curricular, até à invisibilidade desse público da Educação Especial nos seus espaços. Somado a isso, destaca-se a ausência de atendimento educacional especializado que possibilite o acesso ao currículo e que atenda as reais necessidades dos referidos estudantes (Ribeiro: 2024, p. 3).

Além das dificuldades apontadas, ele destaca a crescente institucionalização dos NAIs,

⁴⁹ O levantamento de literatura foi realizado em 9 de setembro de 2025 nas plataformas do Google Scholar, Portal de Periódicos da CAPES e Banco de Dissertações e Teses da CAPES com a utilização das seguintes palavras-chave: Núcleo de Acessibilidade e Inclusão e instituições públicas. No total, foram selecionados 14 trabalhos científicos. Utilizou-se como base de exclusão trabalhos não relacionados a Núcleos de Acessibilidade e Inclusão e não relacionados a órgãos públicos.



que enfrentam desafios persistentes dentro das Instituições de Ensino Superior. A pesquisa enfatiza que a estruturação do núcleo é necessária para a eficácia das políticas públicas para a pessoa com deficiência, devendo atuar como um articulador intersetorial, possuir autonomia e recursos dedicados ao tema.

Quanto ao público-alvo, os NAIs priorizam o atendimento a estudantes da Educação Especial, incluindo pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. Estes destacam que as principais ações realizadas abrangem monitorias especializadas, oferta de tecnologias assistivas, adequações curriculares, atendimento pedagógico individualizado e apoio psicossocial, garantindo não apenas o acesso, mas também a permanência e o êxito acadêmico dentro da instituição pública.

No que se refere à acessibilidade arquitetônica, informacional e comunicacional, as pesquisas, a citar Santos (2024) e Silva e Oliveira (2022), apontam progressos importantes, mas também alguns pontos para melhorias. Enquanto algumas universidades já implementaram rampas, elevadores, sinalização tátil e intérpretes de Libras, outras ainda carecem de infraestrutura básica. Ademais, a acessibilidade comunicacional, que inclui materiais em braille, audiodescrição e plataformas digitais acessíveis, ainda é incipiente em muitas instituições.

Por fim, destaca-se a acessibilidade atitudinal, dimensão que se refere à eliminação de preconceitos e estigmas em relação às pessoas com deficiência. Essa forma de acessibilidade é considerada fundamental para a efetivação das demais, pois depende da mudança de cultura institucional de práticas sociais que promovam o respeito à diversidade. Conforme a pesquisa de Leite (2024):

[...] precisamos pensar na necessidade de uma formação continuada por eles/as, com conteúdos relacionados à Educação Inclusiva no Ensino Superior, com temas como as legislações que versam sobre os direitos das pessoas com deficiência no âmbito educacional, as dimensões de acessibilidade (arquitetônica, metodológica, instrumental, programática), ações de conscientização em relação à pessoa com deficiência, promoção de ações de combate ao capacitismo e formação para uma educação anticapacititista [...] (Leite, 2024, p. 139).

Essas ações afirmativas internas, como formações continuadas para docentes e técnicos, campanhas institucionais e programas de sensibilização, buscam romper as barreiras atitudinais e consolidam uma cultura inclusiva, que é um dos pontos essenciais para a efetivação de fato das políticas públicas para as pessoas com deficiência. Tais mudanças deveriam estar presentes em toda a esfera pública, visto que os avanços legislativos datam de



2009, mas o que a literatura demonstra é que embora se verifique uma evolução significativa na área da educação, as demais estruturas públicas ainda têm muito a avançar.

3 O CNMP como órgão regulador e fiscalizador das políticas públicas de inclusão e acessibilidade da pessoa com deficiência

O CNMP desempenha papel essencial na regulação e fiscalização das políticas públicas que assegurem a acessibilidade e a inclusão da pessoa com deficiência. Criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, o órgão tem a função de controlar a atuação administrativa e financeira do Ministério Público e zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios da administração pública. Essa competência se estende à promoção dos direitos humanos e, especialmente, aos direitos das pessoas com deficiência, consolidando o CNMP como instância estratégica para o fortalecimento de uma cultura institucional inclusiva, conforme Guia de Atuação do Ministério Público: Pessoa com Deficiência (CNMP, 2016).

Importa salientar que a esfera de atuação do CNMP alcança tanto o Ministério Público da União (MPU), que é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) quanto os Ministérios Públcos dos Estados (MPE). Dessa forma, o CNMP pode exercer sua função regulatória e de fiscalização em todo o território nacional, orientando padrões comuns e supervisionando o cumprimento de políticas de acessibilidade e inclusão.

3.1 Base legal e regulatória

O CNMP fundamenta suas ações de promoção da acessibilidade e inclusão da pessoa com deficiência em diversos dispositivos legais, os quais lhe conferem respaldo para regulamentar, fiscalizar e promover práticas institucionais inclusivas. Entre os dispositivos mais relevantes, destacam-se: Constituição Federal de 1988, art. 5º e art. 227, que garantem os direitos fundamentais das pessoas com deficiência e a prioridade da atenção ao seu desenvolvimento e bem-estar; Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que estabelece normas gerais de proteção, inclusão social e acessibilidade, e mecanismos de inclusão nos diversos âmbitos da administração pública e privada; Lei Complementar nº 75/1993, que organiza o Ministério Público da União e dispõe sobre a fiscalização administrativa e financeira do CNMP, fornecendo a base institucional para sua



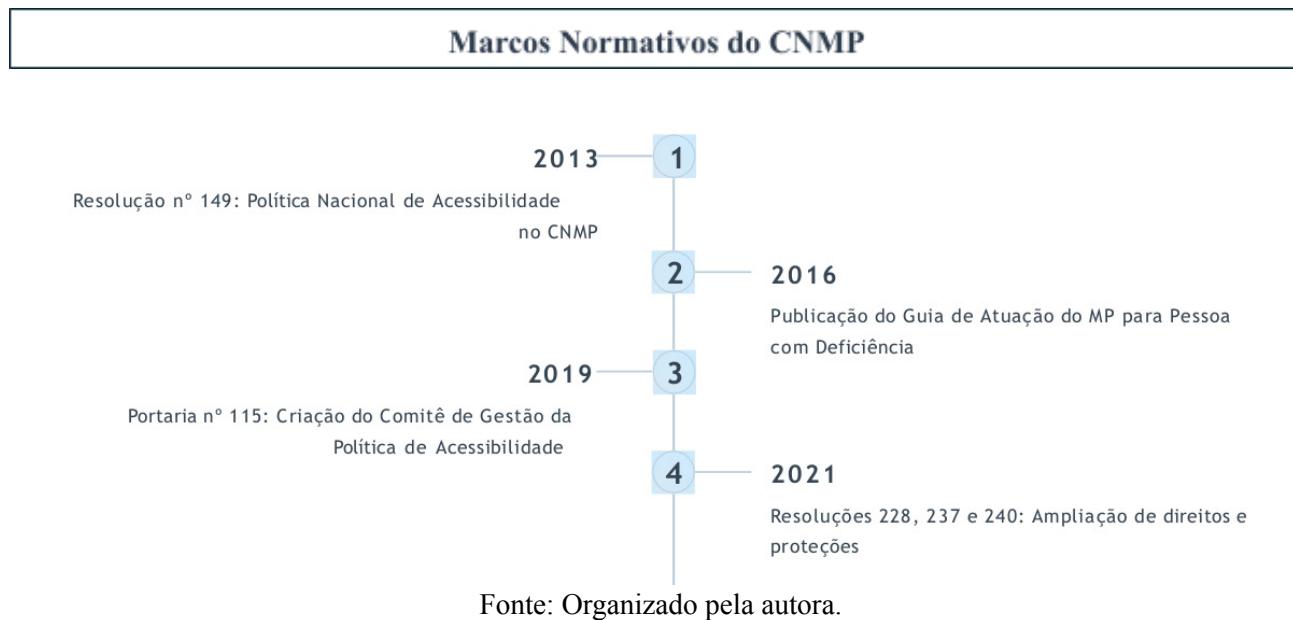
atuação regulatória e supervisora (BRASIL, 1993).

No plano interno, o CNMP edita resoluções e portarias que concretizam e operacionalizam as políticas de acessibilidade e inclusão, destacando-se, entre outras: 1) Resolução nº 149/2013: instituiu a Política Nacional de Acessibilidade no âmbito do CNMP, com diretrizes relativas à acessibilidade arquitetônica, comunicacional (por exemplo, legendas, tradução em Libras, formatos acessíveis), e atitudinal organizacionais voltadas à sensibilização e eliminação de barreiras; 2) Portaria CNMP-PRESI nº 115/2019, que instituiu formalmente a Política de Acessibilidade do CNMP e criou o Comitê de Gestão da Política de Acessibilidade (CGPA), instituição responsável por coordenar, monitorar e avaliar as ações de inclusão no âmbito interno do CNMP; 3) Resolução CNMP nº 228/2021, que trata da atuação dos membros do Ministério Público na fiscalização de instituições de acolhimento de pessoas com deficiência, garantindo que os direitos dessas pessoas sejam observados em espaços institucionais. Este dispositivo é usado para orientar a atuação do MP nos casos de instituições de acolhimento (residências inclusivas); 4) Resolução CNMP nº 237/2021, que regulamenta o teletrabalho e outras formas de trabalho remoto, assegurando condições adaptadas para servidores com deficiência; 5) Resolução CNMP nº 240/2021, que trata da reserva de vagas e da adaptação de provas e etapas em concursos públicos para pessoas com deficiência e 6) Resolução CNMP nº 267/2023, que atualiza a Resolução nº 243/2021, ampliando mecanismos de proteção às vítimas e grupos vulneráveis.

Esses atos normativos configuram o marco jurídico que sustenta as políticas inclusivas e de acessibilidade promovidas pelo CNMP, expressando o compromisso institucional com os princípios da equidade e da dignidade da pessoa humana.



Figura 1 – Marcos Normativos do CNMP



Para nortear o trabalho dos promotores, o CNMP publicou um guia de atuação do Ministério Público, agora em sua segunda edição no formato virtual, que reúne sugestões de atuação visando à implementação do direito das pessoas com deficiência à acessibilidade, ao atendimento prioritário, de acesso ao concurso público, à educação inclusiva, à saúde, à tomada de decisão apoiada e à curatela, atualizadas com base na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (CNMP, 2016).

3.2 Estruturas internas do CNMP voltadas à pessoa com deficiência

A estrutura interna do CNMP voltada à promoção da acessibilidade e da inclusão foi delineada pela Resolução CNMP nº 149/2013, que instituiu a Política Nacional de Acessibilidade, estabelecendo diretrizes voltadas à acessibilidade arquitetônica, comunicacional, tecnológica e atitudinal⁵⁰. Em seguida, a Portaria CNMP-PRESI nº 115/2019 criou o Comitê de Gestão da Política de Acessibilidade (CGPA), órgão colegiado responsável por coordenar, monitorar e avaliar as ações de inclusão no âmbito do Conselho.

No mesmo sentido, o CNMP passou a criar estruturas organizacionais específicas para tratar da temática da pessoa com deficiência, tais como: Comitê de Gestão da Política de

⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Portaria CNMP-PRESI nº 115, de 17 de setembro de 2019.** Institui o Comitê de Gestão da Política de Acessibilidade (CGPA). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/6710> Acesso em: 8 out. 2025.



Acessibilidade (CGPA) – criado pela Portaria 115/2019, que é um órgão colegiado interno que define diretrizes, acompanha projetos, propõe ações, avalia resultados e sugere ajustes; Núcleo ou Grupo de Trabalho de Inclusão e Acessibilidade – internamente no CNMP pode haver um núcleo técnico (denominado Núcleo de Inclusão e Acessibilidade – NIA⁵¹) ou grupos de trabalho temáticos para assessorar políticas institucionais; Grupos de Trabalho Interinstitucionais⁵² – com participação do CNMP e outros órgãos federais ou estaduais, destinados a articular políticas externas, compartilhar práticas e supervisionar a implementação de ações em diferentes esferas.

Essas estruturas (núcleos, comitês) não se limitam a funções formais⁵³, mas atuam de maneira operativa – isto é, executam ações concretas: realizam treinamentos, assessoram unidades regionais, acompanham procedimentos institucionais, promovem adaptações físicas ou comunicacionais, elaboram relatórios de monitoramento acompanhando a implementação de políticas públicas inclusivas.

Quanto à distinção entre público interno e externo, pode-se afirmar que, internamente, o CNMP constrói mecanismos para que sua própria estrutura (edifícios, sistemas, pessoal) seja inclusiva, e externamente, por meio de comitês e grupos interinstitucionais, o CNMP orienta, fiscaliza e apoia os Ministérios Públicos estaduais ou municipais para que façam o mesmo, promovendo uniformidade e supervisão⁵⁴.

A análise do Núcleo de Inclusão e Acessibilidade do CNMP, a partir das resoluções e portarias que regulam sua atuação, permite compreender sua estrutura e papel institucional no fortalecimento das políticas inclusivas. O núcleo está vinculado administrativamente à Presidência do Conselho, sendo composto por servidores e colaboradores que atuam de forma interdisciplinar, reunindo profissionais das áreas de gestão, tecnologia, arquitetura, comunicação e recursos humanos. Essa composição plural possibilita que as ações

⁵¹ Núcleo de Inclusão e Acessibilidade (NIA): Responsável por propor e monitorar ações de acessibilidade nos órgãos do Ministério Público, inclusive em processos administrativos e digitais.

⁵² Grupos de Trabalho Interinstitucionais: Promovem capacitações sobre direitos da pessoa com deficiência e elaboração de relatórios periódicos de avaliação de acessibilidade.

⁵³ Funções formais referem-se às atribuições normativas ou institucionais previstas em documentos oficiais (resoluções, portarias, regimentos, estatutos). Ou seja: aquilo que está juridicamente previsto como competência ou atribuição. Por exemplo: “elaborar diretrizes institucionais de acessibilidade”, “produzir relatórios anuais”, “fiscalizar instituições de acolhimento”.

⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Portaria CNMP-PRESI nº 115/2019. Institui a Política de Acessibilidade e o Comitê de Gestão da Política de Acessibilidade – CGPA. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/6710>. Acesso em: 8 out. 2025.



desenvolvidas abranjam diferentes dimensões da acessibilidade, atendendo tanto às demandas internas do CNMP quanto às orientações externas aos Ministérios Públicos estaduais.

O público-alvo das ações do núcleo é amplo e abrange, em primeiro plano, os próprios membros, servidores e estagiários do CNMP, assegurando que o ambiente institucional seja acessível e inclusivo para todos. Paralelamente, as iniciativas também se voltam ao público externo – cidadãos, pessoas com deficiência, representantes de entidades da sociedade civil e membros de outros ramos do Ministério Público – especialmente quando se trata de ações de capacitação, compartilhamento de boas práticas ou de elaboração de diretrizes que possam ser replicadas em outras unidades ministeriais⁵⁵.

As políticas de acessibilidade promovidas pelo núcleo do CNMP são de natureza diversa e contemplam as principais dimensões previstas na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015). No campo da acessibilidade arquitetônica, o núcleo atua na identificação e eliminação de barreiras físicas em prédios e instalações do CNMP, assegurando a mobilidade e autonomia de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. No aspecto comunicacional, promove-se a adoção de práticas que garantem o acesso à informação – como o uso de Libras em eventos institucionais, legendas em vídeos, audiodescrição e padronização de documentos em formatos acessíveis. A acessibilidade tecnológica também constitui um eixo essencial, com a implementação de recursos digitais inclusivos em sistemas, sites e portais do CNMP, de modo a assegurar que todas as pessoas, independentemente de suas limitações sensoriais ou cognitivas, possam interagir plenamente com os serviços eletrônicos da instituição. Por fim, a acessibilidade atitudinal é trabalhada por meio de programas de sensibilização, campanhas educativas e capacitações voltadas à desconstrução de preconceitos e ao enfrentamento do capacitismo dentro do ambiente institucional⁵⁶.

No que se refere ao acompanhamento e à avaliação dos resultados, o núcleo desenvolve mecanismos de monitoramento contínuo de suas ações. Esses instrumentos

⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Guia de Atuação do Ministério Público: Pessoa com Deficiência.** Brasília: CDDF/Neace/GT7, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9779-cnmp-lanca-guia-de-atuacao-do-ministerio-publico-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 8 out. 2025.

⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Guia Básico de Acessibilidade na Comunicação Institucional.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/acessibilidade>. Acesso em: 8 out. 2025.



incluem relatórios periódicos de execução, indicadores de acessibilidade física e digital, e avaliações qualitativas sobre o impacto das políticas implementadas. As informações levantadas são consolidadas e apresentadas ao Comitê de Gestão da Política de Acessibilidade (CGPA), que, por sua vez, analisa o cumprimento das metas e propõe ajustes para o aprimoramento das práticas⁵⁷.

Além disso, o CNMP estimula a troca de experiências entre os Ministérios Públicos estaduais, criando uma rede de cooperação que permite o compartilhamento de metodologias, diagnósticos e boas práticas de inclusão⁵⁸. Assim, o núcleo assume um papel estratégico não apenas na transformação do próprio CNMP em um espaço acessível, mas também na indução de políticas públicas de inclusão em todo o sistema ministerial brasileiro.

3.3 Exemplos de atuação e boas práticas

Com base na análise documental disponível no portal institucional do CNMP, é possível identificar diversas iniciativas concretas relacionadas à acessibilidade e à inclusão da pessoa com deficiência, tanto na estrutura administrativa do órgão quanto de unidades do MP que possuem atuação na área e cujos trabalhos foram divulgados pelo CNMP. Destacam-se como boas práticas iniciativas tais como: adequação de ambientes físicos e digitais no CNMP; condições especiais de trabalho; capacitação de membros e servidores; tecnologias assistivas e atendimento especializado; inclusão de cotas em concursos públicos e processos seletivos; atuação em defesa de direitos fundamentais e articulação interinstitucional.

Adequação de ambientes físicos e digitais no CNMP consistem em implantação de rampas, corrimãos, sinalização tátil, pisos podotáteis, elevadores acessíveis, banheiros adaptados e sinalização visual em locais de circulação interna do edifício do CNMP, adoção de plataformas e sistemas eletrônicos com recursos de acessibilidade como leitores de tela compatíveis, navegação por teclado, contraste ajustável, textos alternativos para imagens etc.

A avaliação de acessibilidade das sedes e sistemas dos Ministérios Públicos é uma

⁵⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Relatório do Núcleo de Inclusão e Acessibilidade**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/acessibilidade>. Acesso em: 8 out. 2025.

⁵⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Rede de Cooperação para Acessibilidade e Inclusão**. Notícias da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais – CDDF, 2023. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/232-direitos-fundamentais/6054-cnmp-recebe-sugestoes-para-e-laboracao-de-guias-sobre-acessibilidade-e-inclusao>. Acesso em: 8 out. 2025.



ação contínua do CNMP, que, por meio de seus núcleos de acessibilidade, emite orientações, normas técnicas e checklists para que os MPs estaduais realizem diagnósticos de acessibilidade em suas sedes físicas e sistemas eletrônicos. Alguns Ministérios Públicos estaduais já publicam relatórios ou diagnósticos de acessibilidade em seus portais institucionais. O Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), por exemplo, disponibilizou seu Relatório de Gestão de 2024, que apresenta informações sobre ações de acessibilidade⁵⁹. O Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO) publicou a "Acessibilidade na Construção Civil". Nesse texto, o MPOG aborda diretrizes e práticas para garantir acessibilidade em edificações⁶⁰. Já o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) possui o "Manual de Acessibilidade Espacial para Escolas", que orienta sobre a adequação de espaços escolares⁶¹.

Condições especiais de trabalho dizem respeito à flexibilização de horário, inclusão em regime de teletrabalho ou regime especial para servidores com deficiência, conforme compatibilidade com as atribuições laborais.

A capacitação de membros e servidores se dá por meio de cursos, seminários, palestras e programas de sensibilização para servidores, membros e estagiários, com foco nos direitos das pessoas com deficiência, acessibilidade e combate ao capacitismo. Algumas ações são internas (exclusivas para servidores do CNMP) e outras abertas ou em cooperação com MPs estaduais, universidades ou entidades da sociedade civil.

Tecnologias assistivas e atendimento especializado são uso de softwares de leitura de tela, lupas eletrônicas, teclados adaptados, aparelhos de amplificação sonora e outros dispositivos que facilitem a comunicação e o trabalho de pessoas com deficiência. Incluem ainda atendimento especializado em casos de protocolo ou serviços ao público no CNMP, com suporte para pessoas com deficiência auditiva, visual ou motora.

Inclusão em concursos públicos e processos seletivos a partir de reserva de vagas para pessoas com deficiência em concursos internos do CNMP, com adaptações de provas (tempo adicional, formato acessível, intérprete de Libras etc.), conforme a Resolução CNMP nº

⁵⁹ Disponível em: <https://mpto.mp.br/caop-da-cidadania/2024/11/23/direitos-humanos>. Acesso em: 16 out. 2025.

⁶⁰ Disponível em: https://mpes.mp.br/wp-content/uploads/2025/04/Relatorio_Gestao_2024_v0.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.

⁶¹ Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/rede_urbanidade/livro_Acessibilidade_Construcao_Civil.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.



240/2021. Essa regra aplica-se ao CNMP e, por extensão normativa, recomenda-se que os MPs estaduais observem diretrizes semelhantes.

Atuação em defesa de direitos fundamentais, em especial, atuação nos casos de instituições de acolhimento de pessoas com deficiência, como residências inclusivas, hospitais psiquiátricos ou casas de longa permanência – conforme orienta a Resolução CNMP nº 228/2021. O CNMP e MPs podem promover inspeções, emitir recomendações, instaurar procedimentos e apurar violações aos direitos dessas pessoas.

A articulação interinstitucional é outra medida realizada pelo CNMP, que atua em cooperação com órgãos federais, estaduais e entidades da sociedade civil para fortalecer a implementação da Lei Brasileira de Inclusão e as políticas de acessibilidade. Em particular, o CNMP participa de fóruns, estudos, grupos técnicos e estabelece parcerias para disseminar boas práticas e fortalecer mecanismos de controle social.

Além disso, desempenha uma atuação normativa e fiscalizadora em defesa dos direitos fundamentais de pessoas com deficiência em instituições de acolhimento e privação de liberdade, conforme as diretrizes da Resolução CNMP nº 228/2021, que orienta a fiscalização desses estabelecimentos pelos Ministérios Públicos Estaduais e pelo Ministério Público Federal.

Essas iniciativas evidenciam que o CNMP atua de forma integrada – tanto internamente, ao adequar sua própria estrutura institucional, quanto externamente, ao induzir a adoção de práticas inclusivas em todo o sistema ministerial brasileiro – consolidando-se, assim, como órgão estratégico para a efetividade das políticas públicas de inclusão e acessibilidade da pessoa com deficiência.

4 Núcleo de Acessibilidade e Inclusão e Ministério Público: mapeamento e análise sobre a implementação interna dos Núcleos de Acessibilidade e Inclusão nos MPEs

Esta etapa da pesquisa teve como objetivo apresentar o mapeamento dos Ministérios Públicos Estaduais (MPEs) que instituíram formalmente estruturas voltadas à inclusão e à acessibilidade da pessoa com deficiência, conforme orientações do CNMP. O levantamento baseou-se em atos normativos, portarias e resoluções disponíveis nos portais institucionais e diários oficiais, bem como nas seções de transparência e acessibilidade. A metodologia permitiu descrever a estrutura organizacional, as atribuições e a forma de atuação ministerial em cada unidade federativa, reconhecendo eventuais lacunas decorrentes do uso exclusivo de



dados públicos.

4.1 Mapeamento dos Núcleos de Acessibilidade e inclusão ou órgãos equivalentes existentes nas diversas unidades do Ministério Público brasileiro

A análise dos documentos coletados revela que todos possuem, em alguma medida, ações voltadas à defesa dos direitos das pessoas com deficiência, ainda que de forma não padronizada. Essa atuação não padronizada refere-se à ausência de uniformidade normativa e de estruturas específicas dedicadas à acessibilidade – em muitos casos, as iniciativas estão vinculadas a promotorias de direitos humanos, saúde ou cidadania, sem a criação de um núcleo formalizado ou órgãos equivalentes.

Conforme pesquisado, apresentamos a seguir o Quadro 1, que traz o mapeamento geral das estruturas dedicadas à pessoa com deficiência em cada unidade do Ministério Público brasileiro:

Quadro 1 – Estruturas voltadas à pessoa com deficiência nos MPEs

| Estado | Estrutura / Atuação | Observação |
|---------------------------|---|---|
| Acre (MPAC) | CAOP Saúde e PCD | Atuação conjunta em saúde e PCD |
| Alagoas (MPAL) | Promotorias de Defesa da PCD | Atuação descentralizada |
| Amapá (MPAP) | Promotorias vinculadas a Direitos Humanos | Estrutura setorial |
| Amazonas (MPAM) | Promotorias de Direitos Humanos | Inclui PCD, sem núcleo dedicado |
| Bahia (MPBA) | Promotorias/CAO Cível com atribuição em PCD | Atuação difusa |
| Ceará (MPCE) | NIACE – Núcleo de Inclusão e Acessibilidade | Ato Normativo nº 448/2024 |
| Distrito Federal (MPDFT) | Núcleo de Direitos Humanos / Promotorias | Sem núcleo exclusivo |
| Espírito Santo (MPES) | Promotorias de Direitos Humanos/PCD | Estrutura setorial |
| Goiás (MPGO) | NAT Pessoa com Deficiência | Ato PGJ nº 179/2016 |
| Maranhão (MPMA) | NAEA – Núcleo de Atuação Especial de Acessibilidade | Ato Regulamentar do MPMA ATOREG 27/2022 |
| Mato Grosso (MPMT) | Promotorias de Justiça | Sem núcleo próprio |
| Mato Grosso do Sul (MPMS) | Promotorias da Saúde/PCD | Estrutura integrada |
| Minas Gerais | Seção 'Pessoas com Deficiência' | Atuação dedicada, sem núcleo |



| Estado (MPMG) | Estrutura / Atuação | Observação |
|-----------------------------|---|---|
| Pará (MPPA) | Promotorias Direitos Humanos/PCD | Sem núcleo próprio |
| Paraíba (MPPB) | Promotorias Direitos Humanos | Sem núcleo próprio |
| Paraná (MPPR) | CAOP da PCD | Estrutura dedicada, mas não de acessibilidade |
| Pernambuco (MPPE) | NPCD – Núcleo da Pessoa com Deficiência | Sem ato normativo publicado |
| Piauí (MPPI) | Promotorias de Justiça | Sem núcleo próprio |
| Rio de Janeiro (MPRJ) | CPMA – Comissão Permanente Multidisciplinar de Acessibilidade + NATEM PCD | Res. GPGJ nº 1.620/2010; nº 2.215/2018; nº 2.362/2020 |
| Rio Grande do Norte (MPRN) | Promotorias temáticas | Sem núcleo |
| Rio Grande do Sul (MPRS) | CAOPs de Direitos Humanos e Inclusão Social | Estrutura robusta |
| Rondônia (MPRO) | Promotorias de Justiça | Sem núcleo próprio |
| Roraima (MPRR) | Promotorias de Justiça | Sem núcleo próprio |
| Santa Catarina (MPSC) | NIDI – Núcleo Intersetorial de Defesa da Inclusão | Portarias internas |
| São Paulo (MPSP) | CAEx / Núcleos e Fóruns de Acessibilidade | Atuação pelo CAEx |
| Sergipe (MPSE) | Centros de Apoio Operacional | Estrutura setorial |
| Tocantins (MPTO) | Promotorias de Justiça | Sem núcleo próprio |

Fonte: Organizado pela autora.

Os dados apresentados no Quadro 1 evidenciam que apenas cinco unidades possuem núcleos formalmente instituídos com atos normativos publicados, enquanto a maioria das outras unidades atua por meio de promotorias temáticas ou Centro de Apoio Operacional (CAOs), sem núcleo exclusivo dedicado à acessibilidade. Entre os MPEs que já dispõem de estruturas formalmente instituídas, destacam-se o Ministério Público do Ceará (MPCE), com o Núcleo de Inclusão e Acessibilidade – NIACE, criado pelo Ato Normativo nº 448/2024; o Ministério Público de Goiás (MPGO), com o Núcleo de Assessoramento Temático da Pessoa com Deficiência – NAT PCD, instituído pelo Ato PGJ nº 179/2016; o Ministério Público do Maranhão (MPMA), que regulamentou o Núcleo de Atuação Especial de Acessibilidade – NAEA, por meio do Ato Regulamentar nº 27/2022; o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), que conta com a Comissão Permanente Multidisciplinar de Acessibilidade (CPMA) e o Núcleo de Atendimento às Pessoas com Deficiência (NATEM-PCD), ambos criados pelas Resoluções GPGJ nº 1.620/2010, nº 2.215/2018 e nº 2.362/2020; e o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC), com o Núcleo Intersetorial de Defesa da Inclusão – NIDI,



disciplinado por portarias internas e regulamentações específicas.

Cabe mencionar que o Ministério Público de Pernambuco (MPPE) possui o Núcleo da Pessoa com Deficiência – NPCD, com atuação registrada em relatórios institucionais e materiais de comunicação, porém não há ato normativo ou resolução específica publicada no portal oficial até o momento da pesquisa, o que impossibilita análise documental. Os demais Ministérios Públicos Estaduais, embora tratem da pauta da deficiência, o fazem por meio de Promotorias de Justiça temáticas ou CAOs, sem núcleo próprio formalmente estruturado, como verificado em unidades como o MPMS, MPMG, MPPA e MPAC.

Em síntese, o levantamento demonstra que, embora haja disseminação de práticas voltadas à defesa da pessoa com deficiência, apenas parte dos MPEs transformou essas iniciativas em estruturas permanentes com regulamentação normativa específica, o que reflete distintos níveis de institucionalização entre os estados.

4.2 Análise da estrutura e funcionamento dos núcleos permanentes de acessibilidade dos MPEs

Para aprofundar a análise, os núcleos formalmente constituídos foram estudados considerando sua estrutura, composição e atribuições. Os núcleos são geralmente compostos por promotores de justiça, servidores administrativos e equipes técnicas multidisciplinares, podendo contar com especialistas em áreas como arquitetura, tecnologia assistiva, educação e direito. Eles dependem diretamente do Procurador-Geral de Justiça ou de Centros de Apoio Operacionais, garantindo autonomia funcional e acesso direto à chefia máxima do MP.

O Quadro 2 sintetiza as informações sobre os núcleos com atos normativos formalmente publicados com dados públicos:

Quadro 2 – MPs com núcleos dedicados à pessoa com deficiência

| Estado | Estrutura / Núcleo | Ato normativo / criação |
|-----------------------|---|---|
| Ceará (MPCE) | NIACE – Núcleo de Inclusão e Acessibilidade | Ato Normativo nº 448/2024 |
| Maranhão (MPMA) | NAEA – Núcleo de Atuação Especial de Acessibilidade | Ato Regulamentar nº 27/2022 |
| Rio de Janeiro (MPRJ) | CPMA – Comissão Permanente Multidisciplinar de Acessibilidade + NATEM PCD | Res. GPGJ nº 1.620/2010; nº 2.215/2018; nº 2.362/2020 |
| Goiás (MPGO) | NAT Pessoa com Deficiência | Ato PGJ nº 179/2016 |
| Santa Catarina (MPSC) | NIDI – Núcleo Intersetorial de Defesa da Inclusão | Portarias internas |

Fonte: Organizado pela autora.



Os núcleos analisados desempenham funções voltadas ao assessoramento de promotores e procuradores em questões envolvendo pessoas com deficiência, elaboração de diretrizes de acessibilidade, capacitação interna, articulação com órgãos públicos e sociedade civil, bem como monitoramento de políticas públicas. Eles utilizam instrumentos como recomendações, pareceres técnicos, cartilhas e protocolos de acessibilidade, além de ações civis públicas e inquéritos civis. A estrutura funcional é reforçada por meio de reuniões periódicas, relatórios e mapeamento de demandas, garantindo planejamento estratégico e articulação intersetorial.

As interações com outros órgãos pode ocorrer tanto com setores internos, como o Centro de Apoio Operacional e outros MPs, quanto com a sociedade civil, visto que alguns núcleos funcionam em parceria com CAOs, ampliando a capacidade de atuação, a troca de experiências e protocolos de atuação interinstitucional com outros MPs, além da promoção de fóruns, seminários e capacitações para estimular práticas inclusivas.

4.3 Barreiras e oportunidades para implementação do Núcleos de Acessibilidade e Inclusão pelo MPTO

A análise documental e o mapeamento realizado na pesquisa em relação às normativas do CNMP e de outros MPs evidenciam que os núcleos de acessibilidade fortalecem a atuação institucional e promovem a efetividade das políticas de inclusão, em conformidade com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009) e a Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015).

A análise da experiência nacional do CNMP sugere que a criação de um Núcleo de Acessibilidade e Inclusão representaria uma oportunidade de implementação com vistas à consolidação de uma política institucional permanente voltada à temática. O núcleo poderia integrar uma estrutura interdisciplinar vinculada à Administração Superior, com autonomia técnica e administrativa, responsável por elaborar planos de ação, acompanhar a implementação de adaptações físicas e comunicacionais, promover capacitações e monitorar o cumprimento das normas de acessibilidade no âmbito interno e nas promotorias regionais.

Além disso, o MPTO poderia se beneficiar da adesão à Rede de Acessibilidade do CNMP, fortalecendo o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de metodologias entre unidades ministeriais, bem como da utilização de instrumentos previstos no Guia de Atuação do Ministério Público: Pessoa com Deficiência (CNMP, 2016), que orienta boas



práticas de acessibilidade e inclusão. Essas ações favorecem a consolidação de um ambiente institucional acessível, a ampliação da participação de pessoas com deficiência nas atividades ministeriais e a elevação do nível de conformidade do MPTO com os compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo Brasil.

As experiências de Ministérios Públicos estaduais, como os do Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão e Santa Catarina, demonstram que a existência de núcleos formalmente instituídos, com regulamentação normativa e equipe técnica multidisciplinar, contribui expressivamente para o avanço das políticas de acessibilidade e inclusão. Esses exemplos comprovam que a institucionalização dos núcleos, aliada à definição clara de competências, planejamento estratégico e avaliação contínua, fortalece o papel do Ministério Público como agente promotor e fiscalizador de direitos humanos, servindo de paradigma de boas práticas para outras unidades da federação (CNMP, 2019; CNMP, 2023).

No caso específico do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), houve uma grande dificuldade em encontrar dados públicos de ações desenvolvidas para as pessoas com deficiência, ou dados sobre a instituição de um núcleo específico para tratar sobre acessibilidade e inclusão da pessoa com deficiência. As ações que existem estão relacionadas diretamente ao Centro de Apoio Operacional do Consumidor, da Cidadania, dos Direitos Humanos e da Mulher – CAOCID. Na descrição das áreas atendidas pelo CAOCID quanto aos direitos humanos, podemos destacar que “[...] no intuito de aperfeiçoar a atuação institucional, o CAOCCID representa o MPTO, em âmbito nacional, na Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Idoso (COPEDPDI)”.⁶²

Em visita presencial ao Caop do Consumidor, da Cidadania, dos Direitos Humanos e da Mulher (CAOCCID) do MPTO, verificamos que na busca de minimizar as dificuldades de acessibilidade da pessoa com deficiência tanto para o público interno quanto do público externo que acessa as instalações do MPTO, foi apresentado para o banco de projetos 2025, em conjunto com o departamento de obras e manutenção predial, o “Plano de Acessibilidade das sedes do Ministério Público do Tocantins”. Este projeto, apesar de ainda não ter dados públicos, tem por objetivo promover a adequação física dos prédios do MPTO garantindo acesso seguro, autônomo e inclusivo, especialmente para as pessoas com deficiência ou

⁶² Disponível em:
https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/rede_urbanidade/Manual_acessibilidade_especial_escolas.pdf. Acesso em: 16 out. 2025.



mobilidade reduzida. Entretanto, não houve nenhuma iniciativa informada sobre ações relacionadas à acessibilidade informacional, comunicacional e atitudinal ou normativa interna apresentada para análise. Como o projeto está em sua fase inicial, poderá ser alvo de pesquisas futuras.

A criação e estruturação de um Núcleo de Acessibilidade e Inclusão no MPTO ou órgão semelhante configura-se não apenas como uma medida administrativa, mas um grande avanço e implementação de uma política pública nacional, orientada pela equidade, pela eficiência e pela transversalidade. A adoção desse modelo institucional contribuiria para superar barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais, consolidando o Ministério Público do Tocantins como referência regional na promoção dos direitos das pessoas com deficiência e na implementação efetiva de práticas inclusivas.

5 Considerações finais

A pesquisa realizada evidencia que a implementação de Núcleos de Acessibilidade e Inclusão no Ministério Público brasileiro constitui um avanço institucional significativo para a implementação de políticas públicas nacionais para a pessoa com deficiência. A presença de núcleos formalmente instituídos, com equipe multidisciplinar e regulamentação normativa, fortalece a articulação intersetorial, amplia a visibilidade institucional das ações inclusivas e contribui para a consolidação de políticas internas e externas voltadas à promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

Cabe aqui ressaltar como evidência que os núcleos de acessibilidade nas universidades públicas estão bastante avançados, consolidados e estruturados por equipes multifuncionais voltadas à inserção da pessoa com deficiência no ensino superior, bem como a promover condições para mantê-la até a conclusão do curso, atendendo suas necessidades como discente e ser humano com direito à educação plena. Enquanto isso, os Ministérios Públicos Estaduais ainda estão estudando a melhor forma de atender ao público interno e externo, com poucos núcleos instituídos. A maioria dos MPEs possuem apenas ações ou políticas públicas pouco divulgadas e realizadas por Centros Operacionais ou Promotorias voltadas aos direitos humanos, necessitando muito de, nos moldes das universidades, se estruturar para atender ao seu público interno e à sociedade como um todo.

No entanto, ainda persistem desafios estruturais, normativos e culturais. A ausência de



uniformidade normativa nacional, assim como a escassez de dados públicos sobre composição e atuação dos núcleos, representam obstáculos à plena efetividade dessas iniciativas. Tais limitações indicam a necessidade de uma abordagem integrada, que combine capacitação contínua e monitoramento sistemático, de modo a garantir a sustentabilidade das ações inclusivas.

A experiência de estados como Ceará, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão e Santa Catarina demonstra que a criação de núcleos formalmente instituídos, apoiados por atos normativos claros e equipes multidisciplinares, resulta em impactos positivos na promoção da acessibilidade e inclusão, servindo como referência para outras unidades da federação. Tais núcleos atuam não apenas internamente, adaptando estruturas físicas, comunicacionais e tecnológicas, mas também externamente, orientando e apoiando Ministérios Públicos estaduais na implementação de políticas inclusivas.

No caso específico do Ministério Público do Tocantins (MPTO), sugere-se a criação de um Núcleo de Acessibilidade e Inclusão ou órgão semelhante, estruturado para atuar de maneira integrada com a Administração Superior, Centros de Apoio Operacionais e demais unidades ministeriais. O núcleo deve ter autonomia funcional e técnica, equipe multidisciplinar dedicada, planejamento estratégico e mecanismos de monitoramento contínuo. A adesão à Rede de Acessibilidade do CNMP e o uso de instrumentos normativos e metodológicos, como o Guia de Atuação do Ministério Público: Pessoa com Deficiência (CNMP, 2016), são fundamentais para garantir a uniformidade de procedimentos, a troca de boas práticas e a consolidação de uma cultura inclusiva.

Em síntese, a criação e implementação de um Núcleo de Acessibilidade e Inclusão no MPTO representa não apenas uma medida administrativa, mas um avanço significativo e implementação de política pública nacional, alinhada aos princípios da equidade, da dignidade da pessoa humana e da transversalidade das políticas públicas. Essa ação contribuirá para a redução de barreiras físicas, comunicacionais e atitudinais, consolidando o MPTO como referência regional na promoção dos direitos das pessoas com deficiência e na efetividade das políticas públicas de inclusão.



Referências

BORGES, Jorge Amaro de Souza; PEREIRA, Andreia Colares Cabral. **O estado da arte sobre políticas públicas de pessoas com deficiência no Brasil**: dialogando sobre transversalidade e educação. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 67, n. 4, p. 555-574, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1993.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

CEARÁ. **Ato Normativo nº 448, de 3 de abril de 2024**. Institui o Núcleo de Inclusão e Acessibilidade do Ministério Público do Estado do Ceará – NIACE. Fortaleza: Procuradoria-Geral de Justiça, 2024. Disponível em:
<https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2024/07/Ato-Normativo-448-2024-Institui-o-Nucleo-de-Inclusao-e-Acessibilidade-do-MPCE-09.2023.00039196-9-Somente-Leitura.pdf>. Acesso em: 14 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Guia de atuação do Ministério Público**: Pessoa com Deficiência – direito à acessibilidade, ao atendimento prioritário, ao concurso público, à educação inclusiva, à saúde, à tomada de decisão apoiada e à curatela. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em:
<https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/9767-guia-de-atuacao-do-ministerio-publico-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 14 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Portaria CNMP-PRESI nº 115, de 13 de dezembro de 2019**. Institui a Política de Acessibilidade do CNMP e cria o Comitê de Gestão da Política de Acessibilidade (CGPA). Brasília, DF: CNMP, 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 149, de 21 de maio de 2013**. Institui a Política Nacional de Acessibilidade no âmbito do CNMP. Brasília, DF: CNMP, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 228, de 28 de setembro de 2021**. Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na fiscalização de instituições de acolhimento de pessoas com deficiência. Brasília, DF: CNMP, 2021a.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 237, de 21 de setembro de 2021**. Dispõe sobre o teletrabalho e trabalho remoto no âmbito do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, 2021b.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 240, de 15 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre reserva de vagas e adaptações em concursos públicos para pessoas com deficiência. Brasília, DF: CNMP, 2021c.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Resolução nº 267, de 28 de março de 2023.** Altera a Resolução nº 243/2021 e amplia mecanismos de proteção às vítimas e grupos vulneráveis. Brasília, DF: CNMP, 2023.

DINIZ, Débora. **O que é deficiência.** São Paulo: Brasiliense, 2017.

GOIÁS. **Ato nº 179, de 5 de agosto de 2016.** Institui o Núcleo de Apoio Técnico da Pessoa com Deficiência no Ministério Público do Estado de Goiás. Goiânia: Procuradoria-Geral de Justiça, 2016. Disponível em:

<https://www.mpgm.mp.br/portal/conteudo/nat-pessoa-com-deficiencia>. Acesso em: 14 out. 2025.

LEITE, Anna Paula Martins. **O que faz um Núcleo de Inclusão e Acessibilidade?**

Contribuições da Psicologia Escolar para a Educação Superior. 2024. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

MARANHÃO. **Ato Regulamentar nº 27, de 2022.** Cria o Núcleo de Atuação Especial de Acessibilidade – NAEA, no âmbito do Ministério Público do Estado do Maranhão. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2022. Disponível em:

<https://www.mppr.mg.gov.br/mpma-cria-nucleo-de-atuacao-especial-de-acessibilidade/>. Acesso em: 14 out. 2025.

OLIVEIRA, Venâncio Ferreira de. **Pessoa com deficiência e o serviço público:** um estudo com servidores de instituições federais de ensino mineiras. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro Universitário Unihorizontes, Belo Horizonte, 2022.

RIBEIRO, Mirtes Cabral. **Núcleos de acessibilidade e inclusão nas instituições de ensino superior:** estado de conhecimento. Revista Caderno Pedagógico, Curitiba, v. 21, n. 10, p. 1-26, 2024.

RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 1.620, de 4 de outubro de 2010.** Institui a Comissão Permanente Multidisciplinar de Acessibilidade no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral de Justiça, 2010. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/418891/Resolucao_1620.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.215, de 26 de novembro de 2018.** Dispõe sobre a atuação do Núcleo de Apoio Técnico Especializado em Matéria de Pessoa com Deficiência – NATEM/PCD. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2215.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

RIO DE JANEIRO. **Resolução GPGJ nº 2.362, de 14 de dezembro de 2020.** Atualiza e consolida as diretrizes de acessibilidade e inclusão no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Procuradoria-Geral de Justiça, 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1350715/resolucao_2362.pdf. Acesso em: 14 out. 2025.

SANTOS, Adriana Pereira da Silva. **Núcleos de acessibilidade:** uma revisão sistemática sobre a inclusão de estudantes público-alvo da Educação Especial na Educação Superior. 2024. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2024.



SILVA, Edneusa Lima; OLIVEIRA, Valéria Marques de. **Núcleo de Acessibilidade e Inclusão:** narrativa de si para uma realidade inclusiva. Revista Psicologia e Educação, Seropédica, 2022.



Lições da gestão de projetos na fiscalização de políticas públicas

Lessons from project management in the oversight of public policies

Lecciones de la gestión de proyectos en la fiscalización de políticas públicas

Eline Nunes Carneiro⁶³⁶⁴⁶⁵

Escola Superior do Ministério Público, Palmas, TO, Brasil

<https://orcid.org/0009-0005-8819-7112>

Patrícia Medina

Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-9383-2858>

Submissão em: 25.11.2025

Aceite em: 9.1.2026

Resumo

Este artigo visa contribuir para o amadurecimento da cultura de projetos no âmbito do Ministério Público, identificando o panorama atual na utilização da ferramenta, os desafios e fatores de sucesso, e evidenciando como esta pode fortalecer a atuação da instituição, em especial na fiscalização de políticas públicas, contribuindo para a atuação resolutiva, prevista na Recomendação n. 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A pesquisa fez uso de uma abordagem qualitativa com caráter descritivo, examinando dois projetos, por meio de estudo de casos múltiplos, que se destacaram nacionalmente pela atuação em políticas de saúde referentes à imunização e Atenção Primária à Saúde (APS). Os resultados evidenciam que o uso da metodologia de gestão de projetos potencializa os mecanismos extrajudiciais já disponíveis na instituição, ampliando sua capacidade de fomentar soluções negociadas, construir consensos, fortalecer o diálogo interinstitucional e fiscalizar políticas públicas, por meio de uma atuação proativa e transformadora.

Palavras-chave: Ministério Público; gestão de projetos; políticas públicas; atuação resolutiva; saúde pública.

Abstract

This article aims to contribute to the maturity of project culture within the scope of the Public Prosecutor's Office by identifying the current panorama regarding the use of the tool, such as challenges and success factors, and highlighting how it can strengthen the institution's performance, especially in the supervision of public policies. This contributes to the resolute action provided for in Recommendation n. 54/2017 of the National Council of the Public

⁶³ Declaração de autoria: Eline Nunes Carneiro; declaração de coautoria: Patrícia Medina.

⁶⁴ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁶⁵ Correspondência: divulgação não autorizada.



Prosecutor's Office (CNMP). The research used a qualitative approach with a descriptive nature, examining two projects through a multiple case study, which gained national prominence for their actions in health policies related to immunization and primary healthcare (PHC). The results show that the use of project management methodology enhances the extrajudicial mechanisms already available to the institution, expanding its capacity to foster negotiated solutions, build consensus, strengthen inter-institutional dialogue, and supervise public policies through proactive and transformative action.

Keywords: Public Prosecutor's Office; project management; public policies; resolute performance; public health.

Resumen

Este artículo tiene como objetivo contribuir a la madurez de la cultura de proyectos en el ámbito del Ministerio Público, identificando el panorama actual en el uso de la herramienta, tales como los desafíos y los factores de éxito, y destacando cómo esta puede fortalecer la actuación de la institución, en especial en la fiscalización de políticas públicas. Esto contribuye a la actuación resolutiva prevista en la Recomendación n. 54/2017 del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). La investigación utilizó un enfoque cualitativo con carácter descriptivo, examinando dos proyectos, a través de un estudio de casos múltiples, que se destacaron a nivel nacional por su actuación en políticas de salud referentes a la inmunización y la atención primaria de salud (APS). Los resultados evidencian que el uso de la metodología de gestión de proyectos potencia los mecanismos extrajudiciales ya disponibles para la institución, ampliando su capacidad para fomentar soluciones negociadas, construir consensos, fortalecer el diálogo interinstitucional y fiscalizar políticas públicas, por medio de una actuación proactiva y transformadora.

Palabras clave: Ministerio Público; gestión de proyectos; políticas públicas; actuación resolutiva; salud pública.

1 Introdução

A efetividade das políticas públicas requer sua correta formulação e implementação e, ainda, a qualificação das estruturas e instâncias de fiscalização e controle. A gestão de projetos, originada no setor privado desde sua formalização como ciência na década de 1960, com o surgimento do *Program Evaluation and Review Technique*⁶⁶ ou método PERT, o *Critical Path Method*⁶⁷ (CPM) e consolidada com a criação do *Project Management Institute*

⁶⁶ O *Program Evaluation and Review Technique* é uma técnica de gestão de projetos que estima a duração das atividades de maneira probabilística e se baseia em três estimativas de tempo – otimista, mais provável e pessimista – a fim de otimizar a duração do projeto e lidar com incertezas, auxiliando as equipes a planejar e controlar a duração e as interdependências das ações.

⁶⁷ O método *Critical Path Method* é uma técnica que faz o mapeamento de todas as atividades de um projeto para identificar a sequência de tarefas mais longa, isto é, o "caminho crítico", possibilitando determinar o prazo mínimo total e onde qualquer atraso acarretará demora na entrega final.



(PMI) – que em 1996 criou o *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), um guia de conhecimentos sobre gestão de projetos – passou a ser utilizada também na esfera pública como forma de aprimorar a atuação institucional.

No âmbito do Ministério Público, ao qual cabe zelar pelo efetivo respeito dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, a ferramenta contribui, entre outros, para a fiscalização das políticas públicas e ganhou ainda mais relevo com a Recomendação n. 054/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que institui a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, estimulando a transição de uma atuação demandista, centrada na judicialização, para uma postura proativa, preventiva e orientada à produção de resultados concretos e socialmente relevantes e que fomenta, além da via judicial, o desenvolvimento de ações extrajudiciais. Esta postura requer uma mudança cultural e o domínio de ferramentas de planejamento e gestão capazes de contribuir com a atuação ministerial.

O presente artigo aborda este tema por meio de estudo de casos múltiplos, que segundo Yin (2014), é uma estratégia metodológica usada em contextos cujo objetivo é compreender processos complexos em situações reais, ampliando essa compreensão ao permitir a replicação teórica na qual cada caso é tratado como um experimento independente e sua finalidade é a produção de conhecimento aplicado, que contribui para a melhoria de práticas em situações futuras. Pode ser utilizado em avaliações descritivas, ilustrando intervenções e contextos da vida real, sem assumir caráter crítico ou normativo.

Assim, são descritos dois projetos, “MP na Vacina” e “SUStentando a Atenção Primária”, desenvolvidos por Ministérios Públicos Estaduais no Tocantins (MPTO) e no Rio Grande do Norte (MPRN), reconhecidos nacionalmente pelo Prêmio do CNMP, na categoria “Fiscalização de Políticas Públicas”, na qual a iniciativa do MPRN conquistou o primeiro lugar em 2023 e a do MPTO o segundo lugar em 2024 e se destacaram pela atuação na saúde pública, resultando na construção de aprendizados relevantes.

A pesquisa adotou a abordagem qualitativa com caráter descritivo e envolveu análise documental e entrevistas com integrantes das equipes e dos Escritórios de Projetos, totalizando oito pessoas. Na análise dos dados, utilizou-se a técnica de codificação aberta para identificar categorias temáticas inerentes às seguintes questões: contexto que motivou a criação do projeto, fatores de sucesso, gestão das partes interessadas, importância da gestão de projetos, desafios e lições aprendidas no desenvolvimento dos projetos.



Estas duas últimas questões foram posteriormente sistematizadas à luz dos domínios de desempenho do Guia PMBOK 7ª Edição, a versão mais recente, que utiliza uma abordagem principiológica, adequada ao contexto dos projetos, permitindo compreender como práticas observadas nos dois casos se alinham aos domínios ou áreas críticas de desempenho, e ao mesmo tempo identificar de modo estruturado os pontos de melhoria para subsidiar iniciativas futuras. O estudo foi realizado entre novembro de 2024 e março de 2025.

2 O novo paradigma de atuação do Ministério Público

A ideia de resolutividade no Ministério Público brasileiro é fruto da transformação institucional que começou a ganhar força após a Constituição Federal de 1988, que atribuiu nova feição à instituição, ampliando suas atribuições, tornando-a agente de promoção social, guardiã da constitucionalidade alinhada aos objetivos fundamentais da República, gerando reflexões sobre qual o papel da instituição no que diz respeito às políticas públicas (Coelho; Kozicki, 2013).

Somado a isso, o quadro cada vez mais complexo das demandas sociais levou à adoção de um perfil mais proativo e resolutivo. A Recomendação n. 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público conceituou o que é atuação resolutiva, que pode ser entendida como a capacidade do Ministério Público agir efetivamente na prevenção e resolução de conflitos, buscando se antecipar e enfrentar as causas dos problemas, distinguindo-se de sua tradicional atuação reativa e demandista, isto é, que aciona o Judiciário para proteger direitos.

Esse novo perfil passa a dialogar com as necessidades e expectativas sociais contemporâneas. Assim, a resolutividade trata-se de uma evolução, na qual a instituição amplia a sua capacidade de responder aos anseios da população, agindo de forma inovadora, planejada e estratégica, não dependendo exclusivamente do aparato judicial, mas valendo-se das ferramentas extrajudiciais colocadas à sua disposição, como termo de ajustamento de conduta, recomendação, entre outras, utilizando a via judicial somente quando imprescindível.

Por conseguinte, a atividade do Ministério Público é uma prática sociotransformadora, teleológica, isto é, deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, permitido que sua efetividade seja avaliada e, ainda, é cognoscitiva, produzindo conhecimento sobre a realidade social que se pretende atuar e apontando os meios e instrumentos para a uma ação transformadora (Goulart, 2017).

Assim, o MP "[...]" é órgão indutor, que desenvolve diálogos entre os atores



envolvidos no processo de formulação, gestão e fiscalização da política pública” (Ribeiro; Barcellos, 2023, p. 56). Conforme os autores, o Ministério Público tem poder de agenda, ou seja, pode definir suas prioridades em seu planejamento estratégico e atuar sem ser provocado para agir, tendo o desafio de prezar pelo equilíbrio, isto é, sem interferir no mérito administrativo.

Portanto, não é atribuição do Ministério Público formular ou implementar políticas públicas, mas cobrar, mediar, agir como facilitador do diálogo entre os atores, tendo em vista que a atuação nesta fase permite tornar visível certos problemas, iniciando ou intensificando o debate em torno destes e requerendo a ação do Estado (Coelho; Kozicki, 2013). Essa mobilização é essencial para que o Estado cumpra seu dever de formular e implementar políticas efetivas.

2.1 Os Projetos como expressão da atuação resolutiva

A gestão de projetos é elencada como ferramenta de resolutividade, cuja utilização é prevista pela Recomendação n. 054/2017 do CNMP, bem como pela Carta de Brasília, criada em 2016, que também é um documento do Conselho Nacional do Ministério Público e estabelece diretrizes para o fomento da atividade extrajudicial da instituição, preconizando a atuação por meio de projetos executivos e sociais. A gestão de projetos constitui um campo de estudo em constante evolução e pode ser melhor compreendida através de duas ondas.

Na virada do milênio, os dilemas organizacionais não se encaixavam mais no aparato gerencial de rotina, quando escritórios tinham como preocupação central atender ao cumprimento de escopo, prazo e custo. Logo, se na primeira onda o foco estava nos BOKs, abordagens prescritivas e em certificações, na segunda onda a preocupação com a implantação de modelos de maturidade em gestão de projetos, sob uma perspectiva mais estratégica, foi bastante acentuada (Carvalho, 2023, p. 23).

O Project Management Institute (PMI), organização mundialmente reconhecida por reunir as melhores práticas, foi fundamental na divulgação do corpo de conhecimentos sobre o tema e define o gerenciamento de projetos como a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos requisitos (PMI, 2021).

Na 7^a edição, lançada no ano de 2021, o guia destaca a importância da adaptabilidade e da entrega de valor. No setor público, esta perspectiva é fundamental, uma vez que o valor gerado vai além do cumprimento de escopo, prazo e tempo e se manifesta em benefícios sociais efetivos. Com o passar do tempo, houve o surgimento de novos guias e abordagens,



como as metodologias ágeis, como resposta à crescente complexidade e incerteza do ambiente organizacional. Assim, o contexto dos projetos influencia a abordagem de gerenciamento a ser utilizada.

A definição pode ser baseada em aspectos do ambiente do projeto, incluindo fatores da cultura organizacional, características físicas, aspectos comportamentais, dinâmica da área de negócio ou da política pública relacionada, experiência e competências da equipe, entre outros (Oliveira, 2021, p. 15).

Um projeto pode ser entendido como “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único [...]” (PMI, 2021, p. 4) com início e fim claramente definidos. Outra definição complementa o conceito como “um empreendimento organizado, único, temporário e multidisciplinar que visa realizar entregas acordadas em conformidade com requisitos e restrições predefinidos [...]” (IPMA, 2015, p. 31).

Os projetos representam o nível operacional na organização. Por sua vez, os programas estão no nível tático, coordenando e integrando múltiplos projetos relacionados, a fim de alcançar benefícios que não seriam obtidos de forma isolada, enquanto os portfólios estão no nível estratégico, alinhando programas e projetos à estratégia e metas organizacionais de longo prazo.

Esta diferenciação se faz necessária para a compreensão de que os projetos estão à serviço da estratégia e não são um fim em si mesmos. Eles se classificam com base no nível de certeza sobre seus objetivos e a solução para alcançá-los.

Os Projetos Preditivos apresentam baixa complexidade, ou seja, baixa incerteza sobre o que se quer alcançar e como se chegar lá. Os Projetos Adaptativos representam as situações em que se sabe da necessidade, mas não se sabe ao certo como supri-la. Nessa situação não é possível elaborar um plano detalhado. A solução será encontrada no decorrer do projeto (Oliveira, 2021, p. 15).

Assim, a abordagem preditiva é útil “quando os requisitos podem ser definidos, coletados e analisados no início do projeto” (PMI, 2021, p. 35). Os requisitos referem-se aos resultados e características almejados pelas partes interessadas. Quando os projetos estiverem inseridos em alto nível de incerteza e volatilidade, o modelo adaptativo pode ser mais útil, já que possui um viés incremental e iterativo com as partes interessadas. Há, ainda, situações que podem se beneficiar da abordagem híbrida, que faz uso de elementos das duas anteriores.



A *International Project Management Association* (IPMA)⁶⁸ elaborou e publicou em 2015 a quarta versão do guia *Individual Competence Baseline* - ICB4, na qual o gerenciamento dos projetos é abordado envolvendo um conjunto integrado de competências, dividindo-se em três domínios: perspectivas, pessoas e práticas.

O primeiro assevera que é fundamental tratar os projetos de forma sistêmica, alinhá-los à estratégia, conhecer a estrutura de governança e processos, normas, poder e interesse, cultura e valores, compreendendo e se adaptando ao contexto em que um projeto está inserido, uma vez que estes “são influenciados pelo contexto organizacional, social e político” (IPMA, 2015, p. 32), de modo a contribuir para o alcance dos resultados.

Além disso, as competências relacionadas a pessoas, tais como autorreflexão, trabalho em equipe e negociação, possibilitam lidar com eventuais conflitos, interesses divergentes e manter o engajamento dos envolvidos. Já a dimensão das práticas diz respeito ao conhecimento e tradução de influências e pedidos das partes interessadas em um projeto, programa ou portfólio, com a aplicação de métodos de planejamento, controle, gestão de riscos, qualidade, entre outros.

Por sua vez, o PMI, em sua 7^a edição, traz o conceito de domínios de desempenho relativos a “um grupo de atividades relacionadas, que são críticas para a entrega eficaz dos resultados do projeto” (PMI, 2021, p. 12) e pode ser adotado em diferentes abordagens, cuja compreensão é fundamental para o sucesso e entrega de valor. O guia apresenta oito domínios distintos:

1. Partes Interessadas: Aborda as ações de engajamento proativo de todos os atores que podem afetar ou ser afetados pelo projeto, de modo que estes apoiem e se sintam satisfeitos com os resultados alcançados.
2. Equipe: Diz respeito à habilidade de contribuir para o desenvolvimento da equipe que atua em um ambiente colaborativo, com incentivo à demonstração de liderança e habilidades interpessoais por todos os membros, otimizando o sucesso do projeto.
3. Abordagem de desenvolvimento e ciclo de vida: Refere-se à seleção da abordagem de desenvolvimento do projeto (preditiva, híbrida e adaptativa), alinhada à cadência de entregas de valor.

⁶⁸ A International Project Management Associate (IPMA) é a primeira associação de gestão de projetos do mundo. Foi fundada em Viena, na Áustria, em 1965. Disponível em: <https://ipmabrasil.org/>. Acesso em: 05 jul. 2025.



4. Planejamento: Envolve a adequada elaboração de planos dinâmicos, holísticos e adaptativos com todas as informações suficientes para gerenciar as expectativas das partes interessadas.
5. Trabalho do projeto: Concentra-se no gerenciamento eficaz das atividades e processos necessários para produzir as entregas, equilibrando recursos e restrições, proporcionando a melhoria da capacidade da equipe.
6. Entrega: Este domínio se preocupa em fazer com que o projeto cumpra seus objetivos e realize seus resultados, alinhado às necessidades e requisitos de aceitação, assegurando a entrega de valor.
7. Medição: Enfoca o desenvolvimento de medidas eficazes para garantir informações confiáveis sobre o desempenho do projeto, permitindo controlar e avaliar o seu progresso e resultados.
8. Incerteza: Capacidade de explorar e antecipar riscos, ameaças e oportunidades, lidar com complexidades, ambiguidades e o ambiente do projeto, otimizando respostas e minimizando impactos negativos.

Os domínios de desempenho não têm sequência, ao contrário, precisam ser desenvolvidos ao mesmo tempo, representando as áreas que devem ser focadas nos projetos, refletindo a mais recente concepção do Guia PMBOK 7^a Edição, que apresenta conceitos como uma espécie de “guarda-chuva” que abarca as diversas formas de abordagem para o desenvolvimento de projetos, não mais prescritiva, mas baseada em princípios.

3 Gestão de projetos e políticas públicas

No contexto público, a gestão de projetos frequentemente se entrelaça com a natureza complexa das políticas públicas. Dessa forma, compreender o processo de políticas públicas é essencial para gerentes e equipes de projetos que atuam nesta esfera, uma vez que impacta diretamente no processo de planejamento, execução e monitoramento das iniciativas.

A política pública é o resultado de um processo pelo qual o Estado, com a participação da sociedade, busca identificar, priorizar e enfrentar problemas de interesse coletivo e promover o bem comum. Trata-se de um conjunto de ações coordenadas que articulam causas, efeitos e estratégias de intervenção, expressam escolhas políticas e são influenciadas por valores sociais. Seu propósito é apresentar uma solução para um problema



central.

Essa concepção contrasta com práticas comuns de “soluções de prateleira” criticadas por Lassance (2021), que são maus substitutos transplantados de outros contextos para um determinado local como políticas públicas e que trazem a solução antes do problema. Portanto, negligenciar a identificação do problema central de cada realidade e o público associado a ele é o “defeito de fábrica” de vários programas de governo que, por sua vez, são a forma de operacionalizar as políticas públicas.

Estas, igualmente, são processos complexos e multidimensionais, que envolvem diversos atores como governos, legisladores, grupos de interesse, públicos-alvo (Araújo e Rodrigues, 2017). As autoras discorrem sobre modelos abrangentes e empiricamente verificáveis que oferecem diferentes lentes para a compreensão de como as políticas são formuladas, implementadas e transformadas ao longo do tempo. O modelo sequencial ou do ciclo político de Lasswell organiza o processo em etapas sucessivas, sendo útil para fins analíticos e didáticos, uma vez que sugere a análise das políticas públicas em etapas, decomposta em fases sucessivas.

Ao longo do tempo, tais divisões do ciclo foram se alterando gradualmente, à medida que o conhecimento se aprofundava. Frey (2000, p. 226) propôs a seguinte subdivisão: “percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”, destacando as fases de formulação, implementação e controle dos impactos da política pública como elementos comuns a todas as proposições.

Por sua vez, o modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon enriquece a análise ao se preocupar em identificar o porquê da atenção política ser direcionada a um determinado assunto em detrimento de outros, explicando como determinados temas entram na agenda pública quando três fluxos – problemas, políticas e política – convergem.

Tal processo se dá quando a percepção pública de um problema, o conhecimento das soluções disponíveis e a dimensão política se alinham, propiciando a abertura do que ele chama de “janela de oportunidade política”. De acordo com Araújo e Rodrigues (2017), cada fluxo percorre seu caminho de forma independente e, sob estas condições de convergência, permitem que determinados problemas sejam colocados na agenda política.

Além destes, existem outros modelos que, embora distintos, se complementam e oferecem uma melhor compreensão sobre as políticas públicas. Lotta (2019) afirma que os



primeiros estudos estavam preocupados em entender os processos decisórios, focando na agenda e formulação. Posteriormente, passou-se aos estudos da avaliação das políticas, sendo que os resultados obtidos evidenciaram muitas diferenças em relação ao planejado, levando ao estudo da etapa de implementação.

Nesse sentido, Sousa, Batista e Helal (2022) destacam duas abordagens, “*top down*”, isto é, de cima para baixo, na qual a implementação é vista como a execução direta de um plano cuidadosamente elaborado, assumindo-se que problemas nos resultados observados são referentes a falhas no controle e alocação de recursos. Nessa concepção, o foco é o controle centralizado, na qual a formulação da política e decisões estratégicas são definidas pelos níveis governamentais superiores e transmitidas aos níveis mais baixos para execução. Tal modelo pode encontrar dificuldade no processo de implementação ante a complexidade dos contextos locais.

Por sua vez, a segunda abordagem, “*bottom up*”, ou de baixo para cima, analisa como a implementação ocorre de fato, ocupando-se de compreender a política como ela é, destacando o papel dos “burocratas de nível de rua” (BNR) ou funcionários que interagem diretamente com o público, exercendo discricionariedade para modificar a política formulada em ações práticas.

Por serem os responsáveis pela entrega final dos serviços, os BNRs têm o poder de determinar o acesso do público a direitos e benefícios. É por meio deles que a população consegue acessar a administração pública. Ao mesmo tempo, e por serem a interface mais visível do Estado, esses burocratas materializam a imagem que os cidadãos têm sobre o governo – seja de forma positiva, seja de forma negativa (Lotta, 2019, p. 22-23).

Esta abordagem foca no processo participativo e descentralizado. As decisões e ações são construídas com a participação ativa dos cidadãos e dos servidores da linha de frente, levando em conta suas necessidades e conhecimentos no momento da formulação e adaptação da política, gerando ações mais eficazes e legítimas.

Modelos posteriores consideram que o processo de implementação da política pública é influenciado tanto pelos objetivos definidos de cima para baixo quanto pelas adaptações e negociações que ocorrem na base. Nessa perspectiva, “como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em uma fonte de informações para a formulação de políticas.” (Silva; Melo, 2000, p. 11). Assim, compreender estas dinâmicas significa reconhecer que a implementação da política pública não é meramente um processo



técnico, mas um campo de interações complexas.

Sendo assim, os projetos públicos enfrentam desafios específicos, como a ambiguidade das políticas públicas, estrutura hierárquica mais burocratizada, regras rígidas de contratações públicas, a crescente influência das comunidades na tomada de decisões, além de um grande número de partes interessadas com interesses divergentes (Souza; Cabral; Carvalho, 2023). A utilização de metodologias de gestão de projetos na administração pública requer o amadurecimento da cultura institucional e o desenvolvimento de métodos específicos e adequados à realidade pública.

3.1 Estratégia proativa e orientada por dados: o projeto “MP NA VACINA” e a fiscalização das coberturas vacinais

A imunização é um processo pelo qual uma pessoa se torna resistente a uma doença e pode ocorrer de modo natural através do contato com a doença ou através da administração de uma vacina, neste caso imunização induzida. No Brasil, a imunização induzida faz parte da Política Nacional de Vigilância em Saúde, considerada bem sucedida por sua abrangência, universalidade e impacto na redução da mortalidade por doenças imunopreveníveis. Nesse sentido, o Programa Nacional de Imunizações (PNI), implementado em 1973, é o principal instrumento dessa política, que disponibiliza vacinas à população de forma gratuita, através do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ao longo de décadas, o Brasil alcançou marcos importantes, porém, nos últimos anos surgiram desafios, dentre os quais estão a desinformação e a hesitação vacinal da população, com o consequente risco de reintrodução de doenças já erradicadas. No Tocantins, os índices de coberturas vacinais nos anos de 2019, 2020 e 2021 foram de 82,12%, 77,34% e 69,64%⁶⁹, respectivamente, conforme dados do Sistema DATASUS, do Ministério da Saúde, sinalizando uma queda progressiva.

Dessa forma, o projeto “MP NA VACINA”, implementado pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) entre 2022 e 2024, teve como objetivo impulsionar a atuação das Promotorias de Justiça com atribuição na saúde no acompanhamento da política de imunização, promovendo ações proativas perante os gestores municipais e a comunidade, com vistas ao cumprimento das metas de coberturas vacinais.

A iniciativa foi implementada pelo Centro de Apoio Operacional da Saúde

⁶⁹ Dados obtidos do Termo de Abertura do Projeto “MP NA VACINA”.



(CaoSaúde), responsável por prestar assessoramento técnico às Promotorias do MPTO na fiscalização das políticas públicas de saúde, resultando do acompanhamento realizado por essa unidade. O gerenciamento do projeto seguiu a abordagem preditiva, com fases bem definidas do ciclo de vida e metodologia adaptada do Guia PMBOK.

Quadro 1 - Fases do Gerenciamento do Projeto “MP NA VACINA”, implementado pelo Ministério Público do Tocantins (MPTO) entre outubro de 2022 e abril de 2024

| Fase | Descrição |
|--------------------------|---|
| Iniciação | O processo de formulação do problema e desenho do projeto deu-se a partir do reconhecimento, pelo MPTO, da preocupante redução das coberturas vacinais, através do acompanhamento do Sistema DATASUS do Ministério da Saúde. |
| Planejamento | Elaboração do Termo de Abertura do Projeto com definição de objetivos, escopo, partes interessadas, plano de ação, riscos, recursos, entre outros, e institucionalização do projeto. |
| Execução e monitoramento | Apresentação do projeto aos envolvidos; Formalização de parcerias por meio de acordos de cooperação; Reuniões periódicas de articulação; Elaboração de kits de atuação aos Promotores de Justiça; Ações de capacitação em conjunto com parceiros; Ações de comunicação e conscientização; Apoio à realização de “Dia D” de vacinação; Ações de <i>advocacy</i> junto aos prefeitos; Criação de painel de BI para o monitoramento e avaliação dos municípios; Criação do Selo Município Amigo da Vacina; Monitoramento com uso de dados, através do DATASUS, e dos procedimentos administrativos por Comarca. |
| Encerramento | Realização de evento para entrega do "Selo Município Amigo da Vacina" visando reconhecer boas práticas; Elaboração de Relatório Final. |

Fonte: Elaboração Carneiro, E.N. Informações extraídas do Termo de Abertura de Projetos e Entrevistas (2025).

O modelo do MPTO incorpora elementos como alinhamento ao planejamento estratégico e à Carta de Brasília, uma vez que é crucial observar, desde a fase da iniciação, o alinhamento às políticas e diretrizes em nível local e nacional. Os eixos do projeto abrangearam o fomento e apoio à fiscalização da política de imunização, a articulação interinstitucional para indução de boas práticas e o fortalecimento das redes de saúde locais, a capacitação de gestores e equipes de saúde, além da mobilização social para conscientização da população, focando em uma questão de saúde pública específica e urgente.

Nesse sentido, a gestão das partes interessadas é um dos pontos fundamentais em projetos que tratam sobre políticas públicas e envolvem uma enorme gama de atores, já que estes possuem níveis de interesse e influência diversos. Assim, para os gestores municipais, o



projeto “MP na Vacina” representou tanto apoio técnico quanto pressão institucional para o desenvolvimento de ações; para a população, significou o encontro com suas próprias crenças, medos em torno da vacinação e, por vezes, desconhecimento dos riscos da não vacinação.

Para o Ministério Público, que buscou a proteção do direito à saúde, representou um desafio na construção de confiança, legitimidade e responsabilidade coletiva, ao assumir o papel de articulador dos atores envolvidos na política pública. Assim, no desenvolvimento do projeto é fundamental priorizar competências relativas à liderança, comunicação, negociação e capacidade de manter o engajamento.

A seguir, no Quadro 2, os resultados do Projeto “MP NA VACINA”, a partir da pesquisa documental baseada nos relatórios de monitoramento e encerramento do projeto.

Quadro 2 - Resultados do projeto “MP na Vacina”, no período de outubro de 2022 a abril de 2024

| Eixo de atuação | Resultado |
|--|--|
| Aumento da cobertura vacinal | Aumento em 13 dos 18 imunobiológicos acompanhados reduzindo a incidência de doenças imunopreveníveis. |
| Ações de conscientização | Alcance de mais de 1,5 milhões de pessoas por meio de campanha televisiva combatendo a desinformação. |
| Capacitações | 298 gestores e coordenadores capacitados na implementação de boas práticas nas salas de vacina possibilitando a melhoria dos serviços ofertados. |
| Regularização da alimentação de dados do Sistema nas salas de vacinas | 97,12% (135) dos municípios alimentaram a movimentação dos imunobiológicos no Sistema SI-PNI, mensalmente, ocasionando a melhoria do monitoramento. |
| Reconhecimento institucional com a Criação do Selo Município Amigo da Vacina | 85 cidades premiadas com o selo ouro e bronze estimulando a continuidade das ações pelos gestores. |
| Apoio à gestão estadual | Participação na construção do plano estadual de vacinação da secretaria estadual da saúde/2024 possibilitando a coordenação eficaz das ações intersetoriais. |
| Ações de fiscalização | 71 escolas fiscalizadas em parceria com o Procon. 74,14% dos alunos matriculados na rede estadual apresentaram o cartão de vacina, em consonância com a Lei Estadual n. 3.521/2019 (obrigatoriedade do cartão de vacina no ato de matrícula). |



| | |
|---|---|
| Adesão dos municípios à Estratégia do UNICEF de busca ativa vacinal ⁷⁰ | Aumento de 26 para 68 municípios aderentes permitindo a melhoria do acompanhamento de crianças com vacinas em atraso ou não vacinadas bem como a definição de estratégias para o encaminhamento destas ao serviço de saúde visando a atualização vacinal. |
|---|---|

Fonte: Elaboração Carneiro, E.N. Informações extraídas do Relatório de Encerramento do Projeto (2025).

Outrossim, vale destacar o enfoque apontado por meio das entrevistas quanto aos principais resultados do “MP na Vacina”, sendo o aumento das coberturas vacinais no período de execução do projeto, refletindo na valorização da vacinação pela população. Além disso, a capacitação de gestores e equipes técnicas que trabalham nas salas de vacina, o fortalecimento de parcerias estratégicas, o incremento da capacidade institucional e, internamente, o amadurecimento da cultura de projetos no Ministério Público do Estado do Tocantins.

Assim, verifica-se que a gestão de projetos possibilita a atuação tanto em relação a objetivos de curto prazo, uma vez que possui natureza temporária, quanto de longo prazo, sendo que neste caso, para a sustentabilidade dos resultados, há a necessidade de entregas de natureza “permanente” ou estruturante em relação à política objeto de intervenção.

Tão importante quanto os resultados do projeto é o seu legado para a melhoria das políticas de saúde. Desse modo, por se tratar de uma política pública que envolve complexidade técnica e desafios sociais e territoriais, requer estratégias que permitam a sua continuidade e aprimoramento e o fomento ao desenvolvimento de capacidades institucionais duradouras.

Com base na pesquisa realizada, os fatores de sucesso do “MP na Vacina” foram a adoção de uma metodologia estruturada de gestão de projetos com planejamento dinâmico, monitoramento contínuo e uso de dados, a atuação da equipe na articulação interinstitucional, a criação de ambiente colaborativo, a comunicação dialógica com os gestores municipais e parceiros, o comprometimento e a alta adesão das Promotorias com atuação em saúde (96% de adesão). Também foi apontada a atuação pedagógica do MPTO no tema da imunização perante a população do estado por meio de ações de conscientização realizadas.

Ademais, foi possível correlacionar o resultado das entrevistas com os domínios de

⁷⁰ A Busca Ativa Vacinal do UNICEF é uma metodologia e plataforma tecnológica gratuita que serve de apoio aos municípios na identificação, registro e monitoramento de crianças não imunizadas ou em risco de não receberem a vacinação. Disponível em:

[https://www.selounicef.org.br/documento/apresentacao-da-busca-ativa-vacinal-bav#:~:text=Busca%20Ativa%20Vacinal%20\(BAV\)%20%C3%A9,risco%20de%20n%C3%A3o%20receberem%20vacinas](https://www.selounicef.org.br/documento/apresentacao-da-busca-ativa-vacinal-bav#:~:text=Busca%20Ativa%20Vacinal%20(BAV)%20%C3%A9,risco%20de%20n%C3%A3o%20receberem%20vacinas). Acesso em: 5 jul. 2025.



desempenho do Guia PMBOK 7ª Edição, por meio das seguintes questões: quais os desafios na execução e lições aprendidas com a realização do projeto. Dessa forma, foi possível observar que tais domínios podem ser aprimorados, no caso do MPTO:

- a) Partes Interessadas: Constatou-se a necessidade de aprimorar este domínio de desempenho, uma vez que em ambientes complexos como o das políticas públicas, o sucesso depende da atuação dos participantes externos do projeto que podem não cumprir as ações acordadas, requerendo o fortalecimento de estratégias de engajamento contínuo. Este domínio foi apontado como desafio na execução.
- b) Trabalho do projeto: Verificou-se a necessidade de aprimorar a integração interna entre as diversas áreas e a melhor distribuição das atividades do projeto, apontados como desafios e lições aprendidas.
- c) Equipes: Constatou-se a necessidade de aprimorar este domínio, fortalecendo as equipes para o amadurecimento da cultura de projetos, com a realização de capacitação na metodologia, adoção de medidas de estímulo para atuação com uso dessa ferramenta, maior ênfase e disseminação da atuação extrajudicial e resolutiva, destacados como lições aprendidas;
- d) Entrega: A sustentabilidade das entregas e resultados no longo prazo é crucial para a manutenção das coberturas vacinais, constituindo-se em desafios e lições aprendidas do projeto.

4 Do diagnóstico à pactuação: o projeto “SUStentando a Atenção Primária” e a atuação colaborativa do MPRN

O projeto “SUStentando a Atenção Primária” foi lançado em março de 2018, encerrado em março de 2025 e ficou suspenso por um período em razão da pandemia de Covid/19. Surgiu da constatação de que a maioria das reclamações que chegavam ao MPRN advinha da atenção primária e teve como foco a fiscalização e fortalecimento da Rede de Atenção Primária em Saúde em 33 municípios do estado que apresentavam os piores indicadores socioassistenciais.

No Brasil, a Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é um pilar fundamental dentro da estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS). Foi concebida para ser o contato preferencial dos usuários ou a principal porta de entrada do SUS e o centro de comunicação



com toda a Rede de Atenção à Saúde (RAS) e engloba promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, realizada com equipe multiprofissional (Portaria de Consolidação GM/MS n.º 02/2017, Anexo XXII, Art. 2º).

Os princípios orientadores desta política incluem a universalidade, equidade e integralidade. Para implementar estes princípios, a PNAB se materializa em diversos programas e estratégias desenvolvidos em âmbito municipal. Entre eles, a Estratégia Saúde da Família, que se baseia no trabalho de equipes multiprofissionais⁷¹, agentes comunitários de saúde, equipe de saúde bucal, além da rede de atenção à urgência e emergência.

O projeto “SUStentado a Atenção Primária” foi desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde (CAOP SAÚDE) do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) em consonância com o planejamento estratégico da instituição. Inicialmente, os 33 municípios foram selecionados a partir de uma análise estatística de quartil. O método permitiu identificar os 25% dos municípios com os piores indicadores em um universo de 167 cidades. Foram escolhidos, por exemplo, aqueles com a menor renda per capita ou a maior taxa de mortalidade infantil, baseado nos dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA/2010) e do Comitê Estadual de Mortalidade Materna do Rio Grande do Norte. Os municípios foram divididos em três grupos para a execução escalonada do projeto.

O gerenciamento também seguiu a abordagem preditiva, com fases bem definidas do ciclo de vida e metodologia adaptada do Guia PMBOK demonstrando ser o modelo predominante em ambos os Ministérios Públicos analisados, com preferência por planejamento bem estruturados.

Quadro 3 - Fases do Projeto “SUStentado a Atenção Primária”, desenvolvido pelo CAOP SAÚDE do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), realizado entre março de 2018 e março de 2025.

| Fase | Descrição |
|--------------|---|
| Iniciação | Definição do tema a partir do acompanhamento realizado pelo CAOP SAÚDE e seleção dos municípios e comarcas. |
| Planejamento | Elaboração da Carta de Abertura do Projeto com definição de objetivos, metodologia, partes interessadas, plano de ação, análise swot, recursos, entre outros, e institucionalização do projeto. |

⁷¹ Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/esf>. Acesso em: 06 jul. 2025.



| | |
|--------------------------|--|
| Execução e Monitoramento | <p>Apresentação do projeto aos Promotores de Justiça.</p> <p>Realização de diagnóstico da atenção básica, através de vistorias da equipe do CAOP SAÚDE às unidades de saúde, com aplicação de checklist para avaliar infraestrutura, recursos humanos serviços ofertados e equipamentos;</p> <p>Elaboração de planos de medidas por município, para subsidiar a atuação dos promotores junto aos gestores municipais, visando sanar irregularidades;</p> <p>Reunião com os promotores para socializar os diagnósticos e planos de medidas; Reunião com os gestores;</p> <p>Capacitação sobre a PNAB junto às equipes de atenção nos municípios e dos Conselhos Municipais de Saúde;</p> <p>Acompanhamento e apoio constante do CAOP SAÚDE;</p> <p>Realização de inspeções para verificar os resultados dos planos de medidas e o cumprimento dos acordos pactuados e Termos de Ajustamento de Condutas (TACs);</p> <p><u>Monitoramento do projeto.</u></p> |
| Encerramento | Elaboração de Relatório Final |

Fonte: Elaboração Carneiro, E.N. Informações extraídas do Termo de Abertura de Projetos e entrevistas (2025).

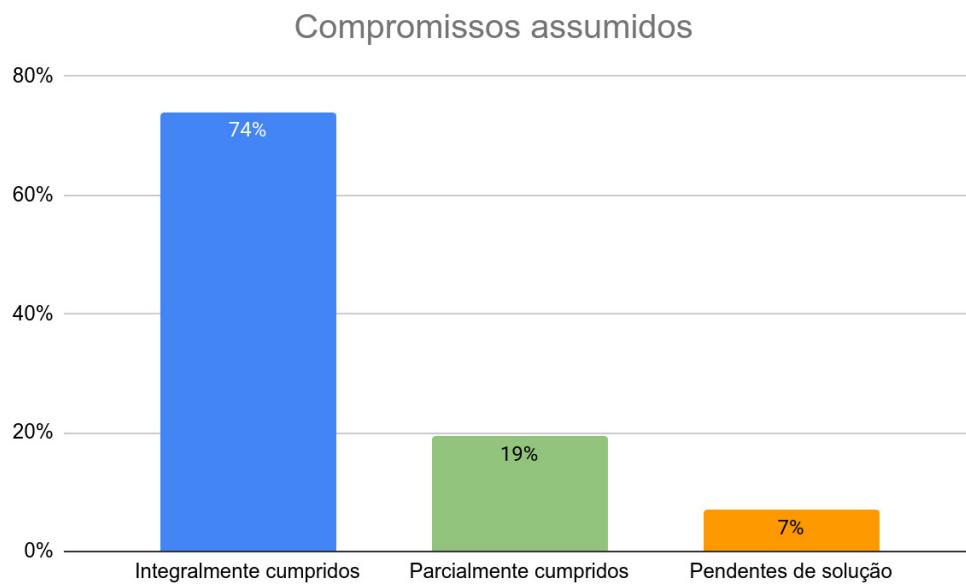
Este projeto se propôs a intervir de forma mais ampla e estrutural, por meio de uma abordagem articulada, baseada em diagnóstico, diálogo interinstitucional e acompanhamento contínuo. Inicialmente, foram realizadas vistorias às unidades básicas de saúde pelo Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde, visando identificar os problemas e elaborar planos de medidas para cada município.

Em seguida, o MPRN realizou reuniões, audiências, apresentando o diagnóstico aos gestores e pactuando prazos para resolução dos problemas. Essa etapa foi realizada de forma negociada, porém, em alguns casos, houve a necessidade de celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), por meio das Promotorias de Justiça que aderiram ao projeto. Por fim, o CAOP SAÚDE fez o monitoramento do cumprimento das medidas e realizou novas visitas às unidades para comprovar e quantificar os resultados.

Os resultados alcançados abrangem ações de curto prazo e longo prazo. Das 33 cidades contempladas, houve êxito em 32 cidades. Foram firmados, no total, 242 compromissos, seja por meio da celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou por pactuação em reuniões. As melhorias diretas beneficiaram aproximadamente 237.245 mil pessoas no Rio Grande do Norte.



Gráfico 1 - Demonstrativo do alcance de resultados dos compromissos assumidos no projeto “SUStentado a Atenção Primária” (MPRN) em 2025.



Fonte: Elaboração Carneiro, E.N. Dados obtidos no relatório dos resultados do projeto (2025)

Do total de compromissos assumidos pelos gestores, 178 foram integralmente cumpridos, 47 foram parcialmente atendidos e 17 continuaram pendentes após o encerramento do projeto. Os problemas identificados e as entregas do projeto foram subdivididos em 7 eixos temáticos: Recursos Humanos; Equipamentos e Materiais; Prestação de Serviços de Saúde e Assistência Materno Infantil; Capacitações de servidores; Conselhos Municipais de Saúde; Estrutura Física e Assistência Farmacêutica.

Quadro 4 - Categorização de problemas Identificados e entregas Projeto “SUStentado a Atenção Primária” desenvolvido pelo CAOP SAÚDE do MPRN

| Categoria | Diagnóstico/Compromisso |
|---|---|
| 1. Recursos Humanos | Implantação de ponto eletrônico, controle e acompanhamento da carga horária. |
| 2. Equipamentos e materiais | Aquisição de equipamento para atendimento de urgência e emergência de baixa complexidade; Informatização das unidades de saúde; Aquisição ou destinação de veículo exclusivo para as equipes da Estratégia Saúde da Família (ESF); Aquisição de equipamentos e/ou mobiliários para a APS; Regularização do transporte sanitário; Equipamentos para o consultório odontológico. |
| 3. Prestação de serviços e assistência materno-infantil | Instituição de protocolos e fluxos de atendimento, melhorias gerais na APS, melhorias no apoio diagnóstico e melhorias na assistência materno-infantil. |

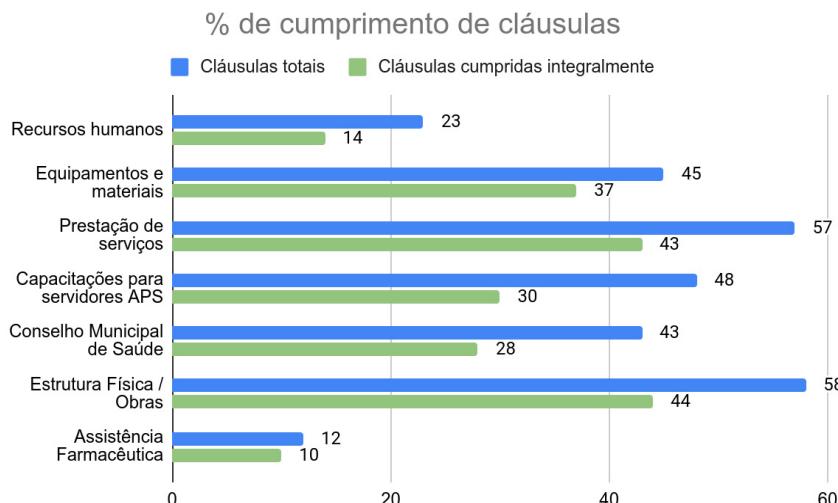


| | |
|--|---|
| 4. Capacitações para servidores da APS | Oferta de capacitações, criação do Núcleo Permanente de Capacitação e/ou do Plano de Educação Permanente. |
| 5. Conselho Municipal de Saúde | Estruturação do Conselho, capacitações e a atualização do Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde (SIACS). |
| 6. Estrutura Física/Obras | Melhorias na estrutura física das unidades básicas de saúde. |
| 7. Assistência Farmacêutica | Abastecimento de itens da farmácia básica. |

Fonte: Elaboração Carneiro, E.N. Dados obtidos no relatório dos resultados do projeto (2025).

Conforme relatório final do projeto, com as pontuações realizadas houve avanços na resolução da maioria das inconformidades identificadas na rede de Atenção Básica dessas localidades, situações em que o Ministério Público do Rio Grande do Norte adotou princípios de negociação e resolutividade, buscando uma comunicação dialógica com os gestores, resguardando sempre as competências de cada um:

Gráfico 2 - Cumprimento de cláusulas pactuadas na execução do Projeto “SUSTentado a Atenção Primária”, desenvolvido pelo CAOP SAÚDE / MPRN em 2025



Fonte: Elaboração Carneiro, E. N. Dados obtidos no relatório dos resultados do projeto (2025)

Após a sistematização dos dados obtidos a partir das entrevistas, a partir da técnica de codificação aberta, foram destacados os seguintes fatores de sucesso⁷² do projeto:

⁷² Os fatores de sucesso representam os elementos que podem ser utilizados no projeto, variando “pelo uso (ou desuso) de ferramentas, métodos ou técnicas específicas, pela seleção de recursos específicos, pela preparação da organização, das etapas, dos meios e estilos de comunicação e de reporte, dos métodos de qualidade, etc.” (IPMA, 2015 , p. 242). Em conjunto, tais fatores fortalecem o gerenciamento do projeto e ampliam as chances de alcançar os resultados almejados. Por sua vez, os critérios de sucesso representam a valoração feita pelas partes interessadas para avaliar e julgar o êxito de um projeto e demandam revisão contínua em razão do ambiente mutável que rodeia os projetos



metodologia estruturada (diagnóstico, pactuação de compromissos e prazos), atuação colaborativa do CAOP SAÚDE, envolvimento das Promotorias com atuação em saúde, uso de planos de medidas e acompanhamento técnico, uso de princípios da negociação e da resolutividade para buscar soluções.

De outra sorte, com base nos desafios e lições aprendidas pela equipe ao longo do projeto, foi possível correlacionar as respostas das entrevistas com os seguintes Domínios de Desempenho do Guia PMBOK 7ª Edição, como oportunidades de melhorias:

- a) Partes Interessadas: Neste domínio, observou-se a oportunidade de fortalecer ainda mais o envolvimento entre os diversos atores. A experiência analisada demonstrou que a presença do membro do Ministério Público nas etapas de diálogo e negociação contribuiu significativamente para a efetividade dos resultados pactuados, conferindo maior engajamento às ações, tendo sido ressaltado nas lições aprendidas da pesquisa.
- b) Trabalho do Projeto: Constatou-se a necessidade de melhor distribuição das atividades do projeto e, ainda, melhor conciliação entre as atividades do projeto e atividades e demandas ordinárias, destacados como desafio e lições aprendidas.
- c) Incerteza: A gestão da incerteza é um aspecto que pode ser aprimorado conforme os resultados da pesquisa. Assim, a escassez de recursos municipais e as limitações técnicas para o cumprimento de medidas foram apontados como desafios que demandaram a construção de soluções possíveis.
- d) Equipe: Verificou-se a necessidade de maior divulgação da gestão de projetos em âmbito interno, capacitação das equipes na metodologia, maior disseminação dos conceitos de resolutividade, atuação extrajudicial e princípios de negociação, apontados como desafios e lições aprendidas do projeto.

5 Considerações finais

Este artigo resulta de uma pesquisa realizada entre novembro de 2024 e março de 2025, por meio de estudo de casos múltiplos, para identificar os principais desafios e fatores de sucesso no desenvolvimento de projetos que lidam com políticas públicas no âmbito dos Ministérios Públicos brasileiros, de modo a fortalecer a cultura na utilização dessa



metodologia.

O estudo dos projetos “MP na Vacina” (MPTO) e “SUStentando a Atenção Primária” (MPRN), conduzido sob uma perspectiva teórico-empírica e orientado pelos domínios de desempenho do Guia 7^a Ed. (2021) e pelas teorias de políticas públicas, revela que a gestão de projetos é uma ferramenta que oferece ao MP instrumentos para atuar de modo proativo, planejado e orientado por dados, fomentando a atuação resolutiva normatizada pela Recomendação nº 54/2017 do CNMP.

Nesse sentido, verificou-se que nos dois casos, o Ministério Público articulou diferentes atores e interesses, evidenciando seu “poder de agenda”, a capacidade de promover soluções negociadas e, ainda, fortalecer o diálogo interinstitucional, reafirmando assim a importância de utilizar os mecanismos extrajudiciais, sempre que possível. Os projetos fortaleceram a atuação dos gestores na busca da melhoria dos índices de cobertura vacinal de 13 dos 18 imunobiológicos selecionados, no caso do MPTO, e no cumprimento integral de 73% dos compromissos pactuados, no caso do MPRN, focando, assim, na causa dos problemas identificados.

A fiscalização voltada para a causa dos problemas, prática essencial na atividade cognoscitiva do MP, isto é, na produção de conhecimento sobre a realidade social, permite transformar achados contextuais em oportunidades de melhoria sistêmica. Assim, quando o Ministério Público investiga os fatores estruturais que ocasionam deficiências na execução de políticas públicas e serviços, este realiza intervenções mais precisas, prevenindo o retrabalho e melhorando a alocação de recursos. Desse modo, a fiscalização deixa de ser meramente corretiva e passa a fortalecer a governança pública, se constituindo em uma prática sociotransformadora, gerando entregas mais eficazes e efetivas.

Ao mesmo tempo, as iniciativas demonstram a interação dos MPs com os burocratas de nível de rua (BNRs), ao fomentar a capacitação para coordenadores e equipes técnicas, no caso do “MP na Vacina”, e ao direcionar esforços para profissionais de saúde no projeto “SUStentando a Atenção Primária”, fortalecendo o papel decisivo dos atores da linha de frente, que são considerados a interface mais visível do Estado e que possibilitam o acesso aos direitos, conforme afirma Lotta.

No caso do MPTO, o uso intensivo de dados (DATASUS) demonstra como o domínio “Medição” potencializa a atividade de acompanhamento contínuo das políticas de saúde, sendo considerado um fator de sucesso. No MPRN, o diagnóstico realizado pelo CAOP



SAÚDE e as pontuações sucessivas revelam a importância dos domínios “Partes Interessadas” e “Entrega” para sustentar ações estruturais na Rede de Atenção Primária.

Os projetos revelam progresso na consolidação de uma cultura de projetos no Ministério Público, como a alta adesão das Promotorias de Justiça e o alto engajamento das equipes dos projetos na utilização da ferramenta. Por outro lado, verifica-se que ainda há necessidade de aprimoramentos em relação à criação de mecanismos que gerem mais estímulo à atuação por meio de projetos como instrumento de resolutividade e que possibilitem ao público externo avaliar a atuação do MP nas iniciativas.

Nos dois casos, emergiram desafios semelhantes: engajamento de partes interessadas, necessidade de maior integração interna, capacitação das equipes em gestão de projetos, demonstrando similaridade nos desafios encontrados. Além destes, foi identificada a necessidade de melhoria do domínio “Entrega” para o projeto referente à política de imunização, no que concerne à sustentabilidade dos resultados, e “Incerteza” para o projeto sobre a atenção primária, que reflete os desafios encontrados em políticas estruturantes, como a escassez de recursos municipais.

Por conseguinte, é preciso reconhecer que os projetos têm fim, as políticas não. Desse modo, além daqueles voltados à melhoria da sua atuação interna, o Ministério Público brasileiro interage com o tema das políticas públicas, requerendo o aprofundamento no estudo de projetos dessa natureza e seus resultados para a sociedade, dada a sua complexidade e importância.

Diante do exposto, o Ministério Público tem como desafio consolidar a metodologia de gestão de projetos e adaptar esta linguagem à sua realidade, enquanto instituição essencial à função jurisdicional do Estado, por meio de uma transformação cultural, ressaltando a ferramenta como instrumento que permite planejar, executar, monitorar e avaliar as ações com foco na entrega de valor.

Portanto, neste artigo, mais relevante do que evidenciar os resultados alcançados é a valorização do processo construído coletivamente nos dois projetos, que permitiu identificar avanços e desafios no uso da metodologia no setor público, abrindo espaço para a aprendizagem organizacional, que pode ser aprofundada em pesquisas futuras. Esse percurso evidencia que cada contexto exige soluções próprias e que o verdadeiro ganho está na capacidade de transformar experiências em conhecimento aplicado, para fortalecer a cultura institucional e consolidar a atuação resolutiva por meio de projetos.



Referências

- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/spp/2662>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. 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/Texto_aprovado%20-_Carta_de_Bras%C3%ADlia.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017**. Diário Eletrônico do CNMP, Caderno Processual, Brasília, DF, p. 10-15, edição de 19/04/2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2025.
- CARVALHO, Esther. **Inovando na gestão de projetos**. Brasília: Enap, 2023.
- COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando soluções? **Revista da AJURIS**, Qualis A2, [S. l.], v. 40, n. 130, p. 373–394, 2013. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/302>. Acesso em: 26 de set. 2025.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/ppp/article/view/89>. Acesso em: 11 jul. 2025.
- GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. In: SILVA, Marco Antônio Chaves da (Org.). **Por um Ministério Público resolutivo**: coletânea dos trabalhos expostos no III Seminário de Orientação Funcional. Salvador: Ministério Público do Estado da Bahia, 2017. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf. Acesso em: 09 de jul. 2025.
- INTERNATIONAL PROJECT MANAGEMENT ASSOCIATION. **Individual Competence Baseline for Project, Programme and Portfolio Management**. ICB Version. 4.0. Zurich, Switzerland: IPMA, 2015.
- LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA, n. 27, p. 59-67, mar. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/a169fdbb-f29b-475c-b299-154d71eb35f1>. Acesso em: 11 de jul. 2025.
- LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTI, Gabriela (Org.). **Teorias e**



análises sobre a implementação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. Termo de abertura do projeto MP na Vacina. Palmas: Centro de Apoio Operacional da Saúde (CaoSaúde), 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Carta de abertura do projeto SUStentando a Atenção Primária. Natal: Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa da Saúde (CAOP Saúde), 2017.

OLIVEIRA, Tiago Chaves. Guia referencial para gerenciamento de projetos e portfólio de projetos. Brasília: ENAP, 2021.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE – PMI. Guia PMBOOK: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos. 7. ed. Pennsylvania: PMI, 2021.

RIBEIRO, Tarso Rizo Oliveira e BARCELLOS, Rodrigo Alves. Os limites da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins.** Edição Especial, 2023, p. 54-64. Disponível em:
<https://cesaf.mpto.mp.br/revista/index.php/revistampto/article/view/122>. Acesso em: 11 jul. 2025.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos Unicamp**, n. 48, 2000. Disponível em:
https://governancaegestao.wordpress.com/wp-content/uploads/2008/05/teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 3 ago. 2025.

SOUSA, J. R. F; BATISTA, L.F; HELAL, D. H. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**, v. 37, n. 2, maio/ago. 2022. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/se/a/dSXcC7gdLqHYRzhGdTBPqjm>. Acesso em: 27 jul. 2025.

SOUZA, E. G., CABRAL, I. P. L. S; CARVALHO, R. L. (2023, set./dez.). Tendências nos projetos de desenvolvimento de sistemas no setor público. **Revista de Gestão e Projetos (GeP)**, v. 14, n. 3, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/gep.v14i3.25030>. Acesso em: 27 jul. 2025.

YIN, Robert Kuo-zuir. **Case Study Research: Design and Methods.** 5th ed. Thousand Oaks: Sage, 2014. 282 pages. Disponível em:
https://www.academia.edu/87937093/Robert_K_Yin_2014_Case_Study_Research_Design_and_Methods_5th_ed_Thousands_Oaks_CA_Sage_282_pages. Acesso em: 24 nov. 2025.

REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

 e-ISSN : 2763-5910 / V.18 (2025) / DOI:



Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins: Uma Aliança Estratégica em Prol do Desenvolvimento Social do Estado do Tocantins

Public Prosecutor's Office and State Court of Accounts of Tocantins: A Strategic Alliance in Favor of the Social Development of the State of Tocantins

Ministerio Público y Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins: Una Alianza Estratégica en Pro del Desarrollo Social del Estado de Tocantins

Maronilda Oliveira Alvarenga⁷³⁷⁴⁷⁵

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0009-0004-9191-7857>

Lucas Lima de Castro Ferreira

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-1591-3203>

Submissão em: 25.11.2025

Aceite em: 14.01.2026

Resumo

O artigo analisa a aliança estratégica e histórica entre o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) e o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), com foco em seu papel crucial no desenvolvimento social do estado ao longo dos últimos 35 anos. O estudo identifica e discute as ferramentas de gestão e cooperação utilizadas por estas instituições na busca por um serviço público mais eficiente. O texto destaca, particularmente, o emprego da Administração Consensual – por meio de instrumentos como audiências públicas, reuniões técnicas e pactos interinstitucionais – como um modelo que supera a lógica burocrática, maximiza recursos e compartilha *expertise* técnica. Demonstra-se que essa colaboração conjunta tem sido fundamental para a solução de problemas sociais sensíveis nas áreas da saúde, educação e infância. Por fim, a análise abrange o balanço de iniciativas bem-sucedidas, como o "Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância" e o projeto "Ouvidorias Municipais", concluindo que a parceria é uma resposta eficaz aos desafios contemporâneos e contribui para a consolidação dos direitos fundamentais e da cidadania no Tocantins.

Palavras-chave: direito constitucional; Ministério Público do Estado do Tocantins; Tribunal de Contas do Estado do Tocantins; ferramentas de gestão e cooperação; desenvolvimento social.

Abstract

The article analyzes the strategic and historical alliance between the State Court of Accounts of Tocantins (TCE-TO) and the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins (MPTO),

⁷³ Declaração de autoria: Maronilda Oliveira Alvarenga; declaração de coautoria: Lucas Lima de Castro Ferreira.

⁷⁴ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁷⁵ Correspondência: divulgação não autorizada.



focusing on its crucial role in the state's social development over the last 35 years. The study identifies and discusses the management and cooperation tools used by these institutions in the pursuit of more efficient public service. The text highlights, in particular, the use of Consensual Administration—through instruments such as public hearings, technical meetings, and inter-institutional pacts—as a model that overcomes bureaucratic logic, maximizes resources, and shares technical expertise. It is demonstrated that this joint collaboration has been fundamental for solving sensitive social problems in the areas of health, education, and childhood. Finally, the analysis includes an evaluation of successful initiatives, such as the "Tocantins Commitment to Early Childhood" and the "Municipal Ombudsmen" project, concluding that the partnership is an effective response to contemporary challenges and contributes to the consolidation of fundamental rights and citizenship in Tocantins.

Keywords: constitutional law; Attorney General's Office of the State of Tocantins; Court of Auditors of the State of Tocantins; management and cooperation tools; social development.

Resumen

El artículo analiza la alianza estratégica e histórica entre el Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins (TCE-TO) y el Ministerio Público del Estado de Tocantins (MPTO), centrándose en su papel crucial en el desarrollo social del estado a lo largo de los últimos 35 años. El estudio identifica y discute las herramientas de gestión y cooperación utilizadas por estas instituciones en la búsqueda de un servicio público más eficiente. El texto destaca, en particular, el empleo de la Administración Consensual—a través de instrumentos como audiencias públicas, reuniones técnicas y pactos interinstitucionales—como un modelo que supera la lógica burocrática, maximiza recursos y comparte *expertise* técnica. Se demuestra que esta colaboración conjunta ha sido fundamental para la solución de problemas sociales sensibles en las áreas de salud, educación e infancia. Por último, el análisis abarca la evaluación de iniciativas exitosas, como el "Compromiso Tocantinense por la Primera Infancia" y el proyecto "Defensorías Municipales", concluyendo que la alianza es una respuesta eficaz a los desafíos contemporáneos y contribuye a la consolidación de los derechos fundamentales y la ciudadanía en Tocantins.

Palabras clave: derecho constitucional; Ministerio Público del Estado de Tocantins; Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins; herramientas de gestión y cooperación; desarrollo social.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um de seus objetivos fundamentais a redução das desigualdades sociais e regionais⁷⁶. E, para consecução de tais propósitos, o Ministério Público e o Tribunal de Contas possuem papéis importantes, especialmente na consolidação de direitos e garantias individuais e no desenvolvimento social.

⁷⁶ Art. 3º da CF: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.



Após diversos avanços e recuos na história da república brasileira, marcados por alternâncias entre períodos ditatoriais e democráticos, a Constituição Federal de 1988 agiu de forma decisiva ao designar o Ministério Público brasileiro como instituição permanente dedicada à preservação do regime democrático⁷⁷, da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis⁷⁸.

Do mesmo modo, a Constituição Federal de 1988 reservou ao Tribunal de Contas papel importante na fiscalização dos entes públicos, auxiliando o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas⁷⁹. Destacando-se a fiscalização das contas dos gestores e a aplicação correta dos recursos em políticas públicas em prol do desenvolvimento social⁸⁰.

Assim, é fundamental compreender que cada órgão desempenha um papel específico, enquanto a república brasileira se constitui como o centro total, responsável pela criação e aplicação de suas normativas em sua totalidade. Em outras palavras, cada órgão representa um conjunto de atribuições, faculdades, poderes e deveres que se entrelaçam, formando um feixe de competência com funções delimitadas e especializadas, mas que, ao final, se somam para consecução dos objetivos do Estado⁸¹.

⁷⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, p. 65-73, 1998.

⁷⁸ Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

⁷⁹ Art. 70 da CF. 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.

⁸⁰ Além disso, o Tribunal julga as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, tanto na administração direta quanto na indireta, abrangendo também fundações e entidades mantidas pelo Poder Público, responsabilizando aqueles que causem prejuízos ao erário; realiza a fiscalização da legalidade dos atos de admissão de pessoal, assim como das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, exceto quando envolvem mudanças que não afetem a base legal do ato original; efetua inspeções e auditorias por iniciativa própria, do Poder Legislativo, e de comissões técnicas, abrangendo as unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como outras entidades mencionadas; fiscaliza a utilização de recursos repassados pela União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de convênios, acordos ou instrumentos similares; fornece informações requeridas pelo Poder Legislativo, suas Casas e Comissões, relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como aos resultados de auditorias e inspeções realizadas; dentre várias outras funções descritas no art. 71 da Constituição Federal.

⁸¹ VILANOVA, Lourival. Causalidade e relação no direito. **Revista dos Tribunais**, 2000. p. 265.



Desse modo, as parcerias institucionais entre os mais variados órgãos do Estado, utilizando de ferramentas de gestão e cooperação, se mostram como uma solução adequada e eficiente para resolução de problemas ligados à saúde, educação, infância, dentre outros.

2 A Atuação Institucional para o Desenvolvimento Social

O estudo do desenvolvimento social é relativamente recente, sendo desenvolvido em meados do século XX, entretanto, a científicidade do tema se acentua em 1995, com a realização da Cúpula Mundial Sobre o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague.

O diplomata José Augusto Lindgren Alves⁸² foi esclarecedor sobre a realização do primeiro encontro mundial para discussão do desenvolvimento social:

A Cúpula Mundial realizada em Copenhague de 6 a 12 de março de 1995, diferentemente das demais conferências da agenda social da ONU na década de 90, não teve precedentes. Foi o primeiro grande encontro internacional havido sobre o tema do desenvolvimento social. Esse fato é consignado no primeiro parágrafo preambular da Declaração político-programática solenemente adotada na ocasião pelos governantes presentes ou representados na capital dinamarquesa, nos seguintes termos: "Pela primeira vez na história, a convite das Nações Unidas, nós, Chefes de Estado e de Governo, reunimo-nos para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem-estar humano de todos, e para conferir a esses objetivos a mais alta prioridade, agora e no Século XXI" (Alves, 1997, p. 142-166).

Assim, a expressão desenvolvimento social, até então incerta e imprecisa, passa a ter um sentido ligado à efetividade dos direitos fundamentais.

José Augusto Lindgren Alves pontua ainda que o desenvolvimento social, mais do que uma aspiração natural das sociedades, torna-se também fator imprescindível à consecução e à manutenção da paz, da qual é simultaneamente dependente, assim como o é da realização dos direitos humanos universais.

E, nesse contexto, implementar e garantir direitos fundamentais, atividades intrinsecamente ligadas às duas instituições – Ministério Público e Tribunal de Contas, nada mais é do que garantir o desenvolvimento social.

O Ministério Público brasileiro, sob esses 35 anos da Constituição Cidadã, vem exercendo papel importantíssimo na realização da cidadania e em prol do desenvolvimento

⁸² ALVES, J. A. A cúpula mundial sobre o desenvolvimento social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, p. 142-166, jun.1997.



social, resguardando os direitos da coletividade e buscando atuar com a maior proximidade do cidadão.

Os pesquisadores da Universidade de São Paulo Natália Sayuri Suzuki e Renan Bernardi Kalil⁸³ identificaram com maestria a execução de políticas sociais pelo Ministério Público:

A execução das políticas de caráter social, em tese, produz resultados que contribuem para a realização da cidadania e para a universalização de direitos sociais, mas também políticos e civis. De acordo com Arretche (2018, p. 399), essa lógica, impressa na Constituição de 1988, produziu uma mudança paradigmática no modelo de política social, rompendo com o que havia sido adotado por Getúlio Vargas e mantido até o período do regime militar. Segundo a autora, a estrutura anterior criara duas categorias de cidadãos: os insiders e os outsiders. Os primeiros eram trabalhadores qualificados inseridos do mercado formal e, portanto, protegidos por leis trabalhistas; esse status garantia o direito à aposentadoria e à saúde. Já os outsiders estavam excluídos desse sistema de proteção. A Constituição de 1988 altera isso pela inclusão desses cidadãos em diversas frentes [...] Há 20 anos, Sadek (2000) apontava para as notáveis transformações pelas quais a instituição passava, bastante fomentadas pelas novas disposições constitucionais. A autora destaca que, como “guardião da cidadania”, o Ministério Público atuava em duas frentes: a primeira, de ordem legal, especialmente na defesa da probidade administrativa e da moralidade pública; a outra, atendendo a missão de promoção de direitos. A partir dessa segunda atuação, a instituição começou a adentrar em terrenos até então inéditos para si, o que provocou não apenas um comportamento reativo à omissão estatal em relação à garantia de direitos, promovendo uma atuação positiva e propositiva especialmente por meio da atuação “fora do gabinete” [...] De lá para cá, são várias as iniciativas da instituição de estar e atuar mais próximo às comunidades para atender demandas e carências de parte da população outsider. A autora explica que, lançando mão da sua autonomia institucional e de instrumentos extrajudiciais, procuradores e promotores ocupam lacunas estatais que podem contribuir para suprir a desidratação dos direitos sociais (Suzuki; Kalil, 2022, p. 465-466).

3 A Administração Consensual a Serviço do Desenvolvimento Social

A distribuição de competências administrativas entre os órgãos desempenha um papel crucial na organização e funcionamento do Estado, assegurando uma divisão adequada das responsabilidades e poderes, entretanto, quando utilizadas as competências em conjunto, se potencializam os resultados e os impactos na sociedade.

Nesse sentido, a crescente complexidade das relações sociais tem impulsionado o surgimento de novas abordagens na gestão pública, destacando-se a Administração Consensual, decorrente da necessidade de adaptação do Estado a uma realidade em constante transformação, onde a colaboração se revela fundamental para o alcance de objetivos comuns.

⁸³ SUZUKI, Natália Sayuri; KALIL, Renan Bernardi. O papel do Ministério Público no desenvolvimento de políticas sociais: revisão bibliográfica de artigos acadêmicos (2015 a 2020). *Revista Direito UFMS*, p. 463-478, 2022.



A Administração Consensual representa uma abordagem flexível e participativa, na qual a ênfase recai sobre o estabelecimento de parcerias e acordos entre diferentes atores, sejam eles entidades governamentais, organizações da sociedade civil ou empresas privadas. O regime de colaboração, neste contexto, substitui a tradicional lógica burocrática e hierárquica, promovendo uma gestão mais eficiente e adaptável às demandas contemporâneas.

Um dos instrumentos mais importantes para a realização de parcerias institucionais e ampla participação social vem sendo as audiências públicas – talvez o instrumento mais amplo de administração consensual, nas quais se compartilham conhecimentos técnicos mútuos com o fim de sanar problemas sociais.

As audiências públicas desempenham um papel de natureza dupla. Por um lado, fornecem aos participantes informações específicas do campo científico que são consideradas essenciais para a resolução jurídica de um problema em questão. Nesse sentido, os órgãos participantes compartilham conhecimentos específicos e as audiências têm a finalidade de suprir as deficiências de conhecimento de ambos os tomadores de decisão. Por outro lado, as audiências públicas são consideradas como mecanismos que promovem o acesso e a participação da sociedade civil⁸⁴.

Nesse ponto, é esclarecedora a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁸⁵ acerca do desenvolvimento de instrumentos de administração consensual, em especial, as audiências públicas:

Em obra relativamente recente, mas que se tornou clássica e indispensável para compreender as transformações da administração pública no Estado contemporâneo, especialmente nos países que desenvolveram um direito administrativo na linha continental europeia, MASSIMO SEVERO GIANNINI aponta dois fenômenos reitores de grande expressão: a abertura do processo administrativo a qualquer portador de interesse e o desenvolvimento dos instrumentos de administração consensual. O primeiro desses fenômenos prende-se ao conceito de processualidade ampla, no sentido de que na atividade estatal, embora não apenas nela, não basta disciplinar o ato que contém a manifestação da vontade, mas o processo, que é toda a sequência de atividades que a ela conduzem. Neste sentido, o processo não é um fenômeno restrito ao âmbito da manifestação da vontade do Estado no exercício da função jurisdicional, mas se estende, com idêntica importância, aos âmbitos de manifestação da vontade estatal no exercício de todas as demais funções: a legislativa, a administrativa bem como as das advocacias públicas (que, no sentido amplo, abrangem todas as funções essenciais à justiça). [...] O segundo desses

⁸⁴ LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 5, p. 331-372, 2018.

⁸⁵ NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Audiências públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 210, p. 11-23, 1997.



fenômenos de destacada expressão contemporânea é a expansão da consensualidade na atividade administrativa pública, não apenas substituindo as expressões imperativas tradicionais como complementando vantajosamente. Deve-se destacar que é precisamente no campo da administração pública que a consensualidade mais tem progredido, ainda porque a todo momento são identificadas novas atividades em que o Estado pode atuar mais eficientemente e com menores custos em relações de coordenação do que o faria nas clássicas relações de subordinação. Em outros termos, para o superior atendimento de inúmeros interesses públicos, é mais conveniente para o Estado atuar como parceiro do que como órgão de coerção (Neto, 1997, p. 11).

Além das audiências públicas, existem diversos outros instrumentos de administração consensual, como, por exemplo, os convênios, termos de cooperação, contratos de gestão, termos de parceria, protocolos de intenções e consórcios.

No caso do Ministério Público do Estado do Tocantins, em parceria com o Tribunal de Contas, os expedientes utilizados têm sempre como fio condutor a garantia de direitos e garantias fundamentais, sem descurar dos efeitos pedagógicos de tais atuações – que irradiam informações técnicas, servindo de subsídio para atuação dos agentes públicos.

Frise-se que os instrumentos de administração consensual possuem como linha mestra a eficiência administrativa, buscando alcançar racionalidade, produtividade, celeridade e economicidade no serviço público⁸⁶, sendo uma resposta à necessidade de adaptar a gestão

⁸⁶ Sobre o tema, Emerson Gabardo traz os seguintes ensinamentos: É possível serem identificados quatro atributos da eficiência administrativa: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Os três últimos, entretanto, podem ser considerados uma decorrência do primeiro. A eficiência e suas expressões afins referem-se a um ideal de racionalização da ação humana. Racionalizar é uma expressão que deriva da ideia de utilização da razão, mas a esta não se resume. Para a obtenção de um fim “racionalizado” é preciso que se tome como ponto de partida o método de conhecimento racional, mas com a incrementação em um elemento mais específico: a preocupação com a maior eliminação de erros possível no processo, tornando-o, neste sentido, mais eficiente. Todavia, assim como as demais noções, a racionalização é termo vago, passível de compreender as mais diferentes conotações, inclusive mediante a adoção de critérios políticos. A ideia contemporânea de racionalização nasce dentro da Ciência da Administração, para a qual pode ser entendida como um sistema de constante busca de maior eficiência, em uma alusão clara ao rendimento dos meios. Refere-se, portanto, ao instrumental utilizado na realização do processo, que deve ser absolutamente lógico (de acordo com a posição tradicional) ou, então, reconhecendo-se os limites do razoável (conforme a crítica da Teoria das Organizações). De acordo com estas concepções, denota-se a racionalização como um processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização do fim. Cumpre observar, ainda, que em um sentido econômico moderno, a racionalização tem como justificativa básica a melhoria do processo produtivo, sendo que o verbo “produzir” significa mais que simplesmente gerar ou realizar, pois implica a “criação de utilidades”. A análise histórica do conceito de “produção” demonstra uma variação de sentido conforme o paradigma epistemológico da época, como por exemplo o mercantilista (fundado na acumulação de metal), o fisiocrata (concentrado na exploração natural), ou ainda, o liberal clássico e o socialista (ambos baseados na capacidade do homem). A noção de produtividade adquiriu relevância, e até mesmo sucesso científico, mais recente, na medida em que, na prática, decorreu da valorização do trabalho humano como atividade consciente encaminhada à geração de um bem econômico, característica da modernidade. GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. **Encyclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,



pública à dinâmica contemporânea, caracterizada pela interdependência e pela complexidade dos desafios.

4 Balanço de Algumas Parcerias Institucionais

José Wagner Praxedes, decano do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, registra que a união de esforços das instituições para o desenvolvimento começa logo após a criação do Estado do Tocantins, ainda em Miracema, capital provisória, quando as instituições utilizavam galpões e estruturas provisórias para exercerem suas funções (Praxedes, 2024). Registra-se:

O Tribunal de Justiça foi alocado no antigo fórum, o Palácio do Governo foi instalado num galpão nas cercanias do Balneário Correntinho, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado, o Ministério Público Estadual, as residências oficiais e outras sedes relevantes utilizaram estruturas já existentes na capital provisória (Praxedes, 2024, p.26).

Assim, de lá pra cá, a união em prol do desenvolvimento foi uma constante no Estado do Tocantins. Nos últimos anos, o Ministério Público do Estado do Tocantins e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins realizaram diversas audiências administrativas, reuniões técnicas, pactos em prol de direitos, entre outros.

Pode se citar, a título de exemplo, a realização pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, por meio de órgão execução atuante na área da saúde, de audiência administrativa com a finalidade de tratar sobre a falta de medicamentos nas unidades de saúde de Palmas/TO, com participação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, para solicitar providências da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO acerca da regularização do fornecimento de produtos farmacêuticos⁸⁷. Nesse caso, a troca institucional de informações públicas e de interesse social permite uma maior eficiência na prestação do serviço público.

No mesmo sentido, o Ministério Público do Estado do Tocantins participou de reunião semelhante promovida pelo Tribunal de Contas do Estado para tratar sobre a prestação dos serviços públicos de saúde em Palmas/TO. Durante o encontro, debateram-se assuntos

2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/princípio-da-eficiência>. Acesso em: 8 jan. 2026.

⁸⁷<https://www.mpto.mp.br/portal/2023/09/22/mpto-e-tce-cobram-esclarecimentos-da-prefeitura-de-palmas-sobre-falta-de-medicamentos-e-construção-de-hospital-municipal>



relacionados ao trabalho realizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO na Atenção Básica, incluindo os aspectos relacionados à vacinação e à aquisição de medicamentos, tratando-se inclusive da necessidade da implantação de hospital municipal⁸⁸.

Observa-se que os dados técnicos compartilhados pelas duas instituições propiciam uma melhor atuação dos órgãos participantes, bem como evitam o retrabalho ou até mesmo a duplicidade de trabalho em frentes semelhantes. Logo, a boa comunicação entre as instituições se mostra de suma importância para a efetividade da atuação em prol da garantia de direitos e garantias fundamentais.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins organizou evento relevante para promover o “Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância”. Nesse caso, a iniciativa extrapolou a parceria institucional entre os dois órgãos estudados – Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado do Tocantins –, pois, além destes, o evento teve a participação de todos os chefes dos Poderes Estaduais (Executivo, Legislativo e Judiciário) e contou com a participação da Defensoria Pública do Estado do Tocantins, de membros do legislativo federal, estadual e municipal, de juízes da infância e juventude, além de prefeitos de 82 municípios tocantinenses, contando, inclusive, com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)⁸⁹.

Por último, citamos um caso não menos importante que foi a reunião técnica acerca da execução do projeto Ouvidorias Municipais discutida entre representantes do Ministério Público do Tocantins, Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas do Estado (TCE). A intenção da reunião técnica consistiu no fomento da criação de ouvidorias por parte das gestões municipais, de modo que todas as cidades do Tocantins venham a contar com este instrumento de controle social.

Na reunião, se entabulou que seria desenvolvido um projeto para as “Ouvidorias Municipais”, a fim de identificar quais cidades ainda não possuem ouvidorias, orientar os gestores quanto à sua criação e, por fim, caso a administração permaneça inerte, expedir recomendação, propor acordo ou ajuizar ação visando compelir o gestor a criar a ouvidoria, tendo a intenção de envolver promotores de Justiça, o Centro de Apoio Operacional do

⁸⁸<https://www.mpto.mp.br/portal/2023/09/06/mpto-participa-de-reuniao-no-tce-para-tratar-sobre-a-saude-publica-da-capital>

⁸⁹<https://www.tjo.jus.br/comunicacao/noticias/compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia-e-assinado-no-tce-iniciativa-mobilizou-gestores-a-firmarem-acoes-em-prol-de-criancas-0-e-6-anos>



Patrimônio Público e Criminal (Caopac), bem como os integrantes da Controladoria-Geral da União e do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins na formatação e execução do projeto⁹⁰.

Logo, são inúmeras as parcerias institucionais de sucesso realizadas, tendo sempre em vista a promoção da cidadania, a efetivação de direitos fundamentais e a promoção do desenvolvimento social do estado do Tocantins.

5 Considerações Finais

Diante do exposto, a análise das parcerias institucionais entre o Ministério Público do Estado do Tocantins e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins revela uma trajetória de colaboração frutífera ao longo dos últimos 35 anos.

O presente artigo buscou evidenciar como as ferramentas de gestão e cooperação, utilizadas nesse contexto, desempenharam um papel crucial na consecução de um serviço público eficiente e voltado para o desenvolvimento social.

Desse modo, a atuação conjunta dessas instituições, pautada em reuniões técnicas, audiências administrativas, pactos institucionais e outros instrumentos de administração consensual, revela não apenas uma abordagem inovadora, mas também uma resposta eficaz aos desafios contemporâneos. A administração consensual, caracterizada pela flexibilidade e participação, emerge como uma alternativa à tradicional lógica burocrática, demonstrando que a colaboração entre diferentes atores é essencial para enfrentar as complexidades das demandas sociais.

O desenvolvimento social, concebido como um objetivo central para ambas as instituições, encontra na parceria uma via eficaz para a promoção dos direitos fundamentais e a consolidação da cidadania. As audiências públicas, destacadas como instrumentos amplos de administração consensual, evidenciam a busca por soluções participativas e informadas para questões sensíveis relacionadas à saúde, educação e infância.

O balanço das parcerias institucionais revela casos concretos de sucesso, como as reuniões técnicas para solução de casos pontuais na saúde da capital⁹¹, o “Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância” e a execução do projeto “Ouvidorias Municipais”. Essas

⁹⁰<https://www.mpto.mp.br/portal/2021/10/06/execucao-do-projeto-ouvidorias-municipais-e-discutida-entre-mpto-cgu-e-tce>

⁹¹ Avaliando casos concretos de irregularidades no fornecimento de medicamentos, na atenção básica e até acerca da urgência na construção de um hospital municipal no Município de Palmas/TO.



iniciativas não apenas demonstram a efetividade da cooperação, mas também indicam a adaptabilidade dessas práticas a diferentes contextos e desafios.

Portanto, ao celebrar os resultados positivos alcançados ao longo desses anos, é possível afirmar que as parcerias entre o Ministério Público do Estado do Tocantins e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins têm desempenhado um papel fundamental na construção de um serviço público mais eficiente, transparente e comprometido com o desenvolvimento social.

Assim, o desafio futuro reside na continuidade e aprimoramento dessas práticas, mantendo o foco na consolidação dos direitos fundamentais e na promoção do bem-estar da sociedade tocantinense.

Referências

ALVES, J. A. A cúpula mundial sobre o desenvolvimento social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, p. 142-166, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

LEAL, Fernando; HERDY, Rachel; MASSADAS, Júlia. Uma década de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal (2007-2017). **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, p. 331-372, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público e a defesa do regime democrático. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, p. 65-73, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **MPTO e TCE cobram esclarecimentos da prefeitura de Palmas sobre falta de medicamentos e construção de Hospital Municipal**. Disponível em:
<https://www.mpto.mp.br/portal/2023/09/22/mpto-e-tce-cobram-esclarecimentos-da-prefeitura-de-palmas-sobre-falta-de-medicamentos-e-construcao-de-hospital-municipal>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **MPTO participa de reunião no TCE para tratar sobre a saúde pública da Capital**. Disponível em:
<https://www.mpto.mp.br/portal/2023/09/06/mpto-participa-de-reuniao-no-tce-para-tratar-sobre-a-saude-publica-da-capital>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. **Execução do projeto Ouvidorias Municipais é discutida entre MPTO, CGU e TCE.** Disponível em:
<https://www.mpto.mp.br/portal/2021/10/06/execucao-do-projeto-ouvidorias-municipais-e-discutida-entre-mpto-cgu-e-tce>

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. **Revista de Direito Administrativo**, v. 210, p. 11-23, 1997.

PRAXEDES, José Wagner. **TCE-TO: do papel ao digital** – 35 anos de Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Ed. Biblioteca Conselheiro José Ribamar Meneses. Palmas-TO, 2024.

SUZUKI, Natália Sayuri; KALIL, Renan Bernardi. O papel do Ministério Público no desenvolvimento de políticas sociais: Revisão Bibliográfica de Artigos Acadêmicos (2015-2020). **Revista Direito UFMS**, p. 463-478, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. **Compromisso Tocantinense pela Primeira Infância é assinado no TCE** - iniciativa mobilizou gestores a firmarem ações em prol de crianças de 0 e 6 anos. Disponível em:
<https://www.tjto.jus.br/comunicacao/noticias/compromisso-tocantinense-pela-primeira-infancia-e-assinado-no-tce-iniciativa-mobilizou-gestores-a-firmarem-acoes-em-prol-de-criancas-0-e-6-anos>

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 265.



O Teletrabalho no Ministério Público do Tocantins: Análise dos Impactos na Produtividade, na Qualidade de Vida e na Gestão Institucional

Telework in the Public Prosecutor's Office of Tocantins: Analysis of the Impacts on Productivity, Quality of Life, and Institutional Management

Teletrabajo en el Ministerio Público de Tocantins: Análisis de los Impactos en la Productividad, la Calidad de Vida y la Gestión Institucional

Stefania Valadares Teixeira Correia⁹²⁹³⁹⁴
Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.
<https://orcid.org/0009-0009-2865-9687>

Jacqueline Orofino da Silva Zago Oliveira
Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0001-5958-6016>

Submissão em: 24.11.2025
Aceite em: 9.1.2026

Resumo

O artigo apresenta uma análise detalhada sobre a política de teletrabalho no Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), examinando seus impactos na produtividade, qualidade de vida e gestão institucional. Utilizando uma metodologia de estudo de caso quali-quantitativo, a pesquisa mapeia a evolução normativa do teletrabalho na instituição desde 2018 até 2025 e analisa as percepções de servidores e gestores sobre o regime. Os resultados quantitativos, baseados em um questionário com servidores, revelam uma visão amplamente positiva, melhoria na qualidade de vida e maior equilíbrio entre vida pessoal e profissional. Contudo, as entrevistas com gestores e as respostas qualitativas também apontam desafios, como a dificuldade de mensuração objetiva do desempenho em algumas funções e o risco de isolamento social e o enfraquecimento dos vínculos interpessoais e do sentimento de pertencimento à cultura organizacional. O estudo concluiu que o teletrabalho se consolidou como uma estratégia de modernização do MPTO, mas sua sustentabilidade depende do aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos de gestão e da manutenção do foco no bem-estar humano.

Palavras-chave: teletrabalho; Ministério Público do Tocantins; produtividade; qualidade de vida; gestão institucional.

⁹² Declaração de autoria: Stefania Valadares Teixeira Correia; declaração de coautoria: Jacqueline Orofino da Silva Zago Oliveira.

⁹³ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁹⁴ Correspondência: stefaniavaladares@hotmail.com



Abstract

This article presents a detailed analysis of the telework policy implemented by the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins (MPTO), examining its impacts on productivity, quality of life, and institutional management. Using a qualitative-quantitative case study methodology, the research maps the normative evolution of telework within the institution from 2018 to 2025 and analyzes the perceptions of employees and managers regarding this work arrangement. Quantitative results, based on a survey of staff members, reveal an overall positive outlook, with improvements in quality of life and a better balance between personal and professional spheres. However, interviews with managers and qualitative responses also highlight challenges, such as the difficulty of objectively measuring performance in certain roles, the risk of social isolation, and the weakening of interpersonal bonds and the sense of belonging to the organizational culture. The study concludes that telework has become consolidated as a modernization strategy for the MPTO, but its sustainability depends on the continuous improvement of management tools and the ongoing focus on human well-being.

Keywords: telework; Public Prosecutor's Office of Tocantins; productivity; quality of life; institutional management

Resumen

Este artículo presenta un análisis detallado de la política de teletrabajo implementada por el Ministerio Público del Estado de Tocantins (MPTO), examinando sus impactos en la productividad, la calidad de vida y la gestión institucional. Utilizando una metodología de estudio de caso cualitativo-cuantitativo, la investigación traza la evolución normativa del teletrabajo dentro de la institución de 2018 a 2025 y analiza las percepciones de empleados y gerentes con respecto a esta modalidad de trabajo. Los resultados cuantitativos, basados en una encuesta a miembros del personal, revelan una perspectiva general positiva, con mejoras en la calidad de vida y un mejor equilibrio entre las esferas personal y profesional. Sin embargo, las entrevistas con gerentes y las respuestas cualitativas también destacan desafíos, como la dificultad de medir objetivamente el desempeño en ciertos roles, el riesgo de aislamiento social y el debilitamiento de los vínculos interpersonales y el sentido de pertenencia a la cultura organizacional. El estudio concluye que el teletrabajo se ha consolidado como una estrategia de modernización para el MPTO, pero su sostenibilidad depende de la mejora continua.

Palabras clave

teletrabajo; Ministerio Público de Tocantins; productividad; calidad de vida; gestión institucional

1 Introdução

O serviço público brasileiro vive um momento de profundas transformações, impulsionado pela digitalização dos processos administrativos e pelo esforço contínuo em oferecer mais valor à sociedade. O setor público tem passado por mudanças significativas na forma como atua e se organiza. Nesse cenário, o teletrabalho, que antes era uma alternativa



pouco explorada, ganhou espaço e se firmou como prática estratégica na gestão de pessoas, especialmente após aceleração trazida pela pandemia da Covid-19.

O que começou como uma resposta emergencial a uma crise sanitária global acabou se tornando parte integrante da política institucional de diversos órgãos públicos. Essa transição revelou uma série de ganhos potenciais, mas também expôs desafios importantes, que exigem análise cuidadosa sob diferentes pontos de vista.

O presente estudo tem como objeto de investigação a implementação e o aperfeiçoamento do regime de teletrabalho no Ministério Público do Estado do Tocantins. A experiência do MPTO começou ainda em 2018, com uma proposta de caráter social e assistencial, evoluindo progressivamente até se transformar em uma ferramenta de gestão com foco estratégico. Após o impacto da pandemia, a instituição avançou para uma regulamentação mais ampla desse regime de trabalho, orientada tanto para a busca de maior eficiência administrativa quanto para o reconhecimento e valorização de seus servidores. Essa evolução confere singularidade ao caso e justifica sua escolha como campo empírico desta pesquisa.

A partir dessa realidade, busca-se responder à seguinte questão-problema: Quais são os principais desafios e benefícios da política de teletrabalho no MPTO, sob a ótica dos gestores e servidores, e como ela impacta a produtividade e a qualidade de vida no trabalho?

O objetivo geral consiste em analisar a política de teletrabalho do MPE-TO em seu estágio atual, identificando seus efeitos sobre a produtividade, a qualidade de vida e a gestão institucional. De forma específica, propõe-se: (a) mapear a evolução normativa do teletrabalho na instituição; (b) identificar, sob a perspectiva dos servidores, os principais benefícios e prejuízos relacionados à produtividade e ao bem-estar; e (c) analisar como o modelo vigente busca equilibrar as necessidades institucionais e individuais.

A importância deste estudo pode ser percebida por diferentes ângulos: social, institucional e acadêmico. Do ponto de vista social, o tema acompanha as transformações nas formas de organização do trabalho no setor público, especialmente em um contexto marcado por mudanças rápidas e profundas. No campo institucional, os resultados oferecem subsídios valiosos para o aprimoramento da gestão de pessoas no Ministério Público do Estado do Tocantins. Já no aspecto acadêmico, o estudo contribui para ampliar as discussões sobre teletrabalho, produtividade e qualidade de vida no serviço público brasileiro, trazendo evidências empíricas que enriquecem esse debate.



A metodologia adotada é a de um estudo de caso com abordagem mista (quali-quantitativa), que integrou três fontes de evidência. Primeiramente, realizou-se uma análise documental dos atos normativos (2018-2022) para reconstruir a trajetória da política de teletrabalho. Em seguida, para captar a perspectiva dos colaboradores, foi aplicado um questionário online a 51 servidores, no qual se garantiu o anonimato dos participantes a fim de encorajar respostas francas sobre suas experiências cotidianas. Por fim, a visão da gestão foi aprofundada por meio de entrevistas semiestruturadas com três gestores-chave, cuja participação foi formalizada pela assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Essa triangulação metodológica permitiu uma análise multifacetada do tema.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se o referencial teórico sobre o teletrabalho no setor público, abordando seus fundamentos, vantagens e desafios segundo a literatura especializada. Em seguida, descrevem-se os procedimentos metodológicos e a análise documental da evolução da política de teletrabalho no MPE-TO. Por fim, são apresentados e discutidos os resultados obtidos nos questionários e nas entrevistas, interpretando as percepções dos participantes à luz do referencial teórico.

2 O Teletrabalho como Instrumento de Transformação no Setor Público

A adoção do teletrabalho no setor público representa uma das mais significativas transformações recentes nas formas de gestão e execução de atividades administrativas. Embora muitos gestores públicos ainda demonstrem cautela e desconfiança quanto à dedicação dos servidores que exercem suas funções remotamente, esse estigma vem sendo gradualmente superado na medida em que experiências práticas comprovam resultados positivos e consolidados, tanto em regimes estatutários quanto celetistas. A modalidade tem se mostrado não apenas uma alternativa viável, mas um instrumento estratégico de modernização, capaz de aliar eficiência, sustentabilidade e valorização do servidor público.

2.1 Modernização e Cultura de Resultados na Administração Pública

A Administração Pública brasileira enfrenta, há décadas, o desafio de superar o modelo burocrático e atender às crescentes demandas sociais por serviços mais céleres, eficientes e de qualidade. Nesse contexto, busca-se um Estado mais ético, transparente e voltado para resultados (Secchi, 2009).



O teletrabalho surge como alternativa estratégica alinhada aos princípios da administração pública gerencial, que privilegia eficiência e modernização (Carvalho Filho, 2012). Rompe-se com o paradigma tradicional de que a presença física ou o cumprimento de horários são sinônimos de produtividade. O foco, agora, passa a ser a entrega, a responsabilidade e os resultados.

Contudo, sua efetividade exige mais do que tecnologia e normas: envolve compreender pessoas e seus “contratos psicológicos” com a instituição (Steil; Barcia, 2001). Por isso, implantar o teletrabalho significa também promover uma mudança cultural, que toca dimensões humanas e sociais, afetando engajamento, motivação e comportamento dos servidores.

Nesse contexto, surgem preocupações relacionadas ao isolamento e à manutenção da coesão entre as equipes, pois a redução do convívio presencial pode fragilizar vínculos interpessoais e o sentimento de pertencimento, essenciais ao trabalho colaborativo. Assim, o sucesso dessa modalidade depende também de estratégias que reforcem a integração, a saúde ocupacional e o bem-estar, consolidando uma gestão pública mais humanizada e sustentável (Steil; Barcia, 2001).

2.2. O Teletrabalho como Estratégia de Inovação e seus Benefícios

Diversos estudos apontam um conjunto consistente de vantagens e benefícios do teletrabalho, tanto para as instituições quanto para os próprios servidores. Do ponto de vista organizacional, há um aumento comprovado de produtividade e eficiência, como demonstram experiências do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), com acréscimos médios de até 13,5% na produtividade (Lima, 2022). Além disso, reduz custos operacionais e favorece o uso racional de recursos públicos, impactando positivamente também o meio ambiente (Oliveira; Veiga, 2020 *apud* Lima, 2022).

Sob o enfoque humano, a redução de deslocamentos diários proporciona mais tempo com a família, menos estresse e maior equilíbrio entre vida pessoal e profissional (Steil; Barcia, 2001; Mello, 1999). Essa flexibilidade favorece não apenas o desempenho profissional, mas também o bem-estar físico e emocional, aspectos essenciais para uma gestão pública mais saudável e sustentável.



Esse equilíbrio é reforçado por Saccaro (2016), que enfatiza o ganho de autonomia e eficiência ao permitir que o trabalhador formule suas próprias estratégias de gestão do tempo, adaptando-se ao seu perfil e às metas estabelecidas.

Do ponto de vista tecnológico e gerencial, o êxito do trabalho remoto depende, em grande medida, da forma como a comunicação é conduzida. Na prática, isso significa que os gestores de equipes virtuais precisam intensificar o uso de ferramentas síncronas, para garantir a proximidade entre líderes e equipes. Essa adaptação tecnológica, quando bem planejada, não apenas melhora o fluxo de informações, mas também reforça o sentimento de pertencimento e a coesão interpessoal – elementos decisivos para o sucesso do modelo remoto (Green; Roberts, 2010 *apud* Lima, 2022).

Diante desse conjunto de fatores, ao incorporar o teletrabalho de forma ética e estruturada, a administração pública fortalece sua imagem como promotora de inovação, qualidade de vida e bem-estar social – valores essenciais para um Estado mais próximo das pessoas e comprometido com o futuro.

2.3 Desafios e Limites da Implementação no Setor Público

Apesar das vantagens, o teletrabalho impõe desafios. Entre eles, a dificuldade de mensurar resultados e a resistência de gestores acostumados à supervisão presencial (Lima, 2022). Surge, assim, a necessidade de um novo perfil de liderança – empática, confiável e orientada a resultados, capaz de gerir equipes à distância.

Outros desafios dizem respeito à sobrecarga e à dificuldade de desconexão. Servidores podem extrapolar jornadas e enfrentar fusão entre vida pessoal e profissional (Aderaldo; Aderaldo; Lima, 2017). Coenen e Kok (2014 *apud* Lima, 2022) ressaltam a tendência de intensificação do trabalho remoto como forma de manter visibilidade institucional, exigindo políticas claras de metas, horários e direito à desconexão.

Há também implicações psicossociais, como isolamento e enfraquecimento da cultura organizacional, especialmente durante a pandemia da Covid-19, quando se evidenciou a importância de ações voltadas à saúde mental e ao equilíbrio emocional (Durães; Bridi; Dutra, 2021). Soma-se a isso o debate sobre a transferência de custos operacionais ao servidor e a necessidade de garantir condições equitativas de trabalho.



Em síntese, o teletrabalho representa um marco na modernização da administração pública. Contudo, sua consolidação depende de políticas de gestão orientadas por resultados, com base em transparência, acompanhamento e valorização dos servidores. O equilíbrio entre eficiência institucional e bem-estar humano é, portanto, o principal desafio para o futuro dessa modalidade laboral no serviço público.

3 A Jornada Normativa do MPE-TO: Da Flexibilização Social (2018) à Consolidação Estratégica do Teletrabalho (2025)

Para compreender como o teletrabalho foi institucionalizado e consolidado no âmbito do Ministério Público do Tocantins, adotou-se o método de análise documental, amplamente reconhecido nas pesquisas sociais e administrativas por possibilitar a compreensão dos processos de formulação, consolidação e transformação de políticas a partir de documentos oficiais (Marconi; Lakatos; 2021).

Em outras palavras, essa abordagem permite observar como as normas foram construídas ao longo do tempo, revelando os contextos institucionais, as motivações e as mudanças que moldaram o regime de teletrabalho na instituição. A análise documental, além de identificar marcos regulatórios, possibilita examinar os critérios de elegibilidade, as responsabilidades atribuídas e os instrumentos de gestão adotados, favorecendo uma leitura integrada entre as dimensões normativa e operacional (Bardin, 2016).

Na prática, isso significa que as normativas são tomadas como fontes primárias, sistematicamente organizadas e interpretadas conforme sua relevância para o tema. No caso do MPTO, foram examinados o Ato nº 011/2018, que instituiu o teletrabalho como benefício social; os Atos nº 017/2019 e nº 117/2019, responsáveis pelas primeiras alterações e ampliações de cobertura; o Ato nº 021/2022, que consolidou o regime no contexto pós-pandemia; e, mais recentemente, o Ato nº 076/2025, que promoveu ajustes voltados à estabilidade e à simplificação dos mecanismos de acompanhamento.

A presente análise foi realizada com objetivo mapear a evolução histórica dos normativos sobre o teletrabalho, buscando compreender como esse regime foi construído e aperfeiçoado ao longo do tempo. Nesse sentido, optou-se por estruturar o mapeamento da evolução normativa em quatro fases principais, de modo a facilitar a compreensão das etapas de implementação, flexibilização, consolidação e aperfeiçoamento da política de teletrabalho no MPTO.



Fase 1 – Instituição do Teletrabalho (Ato nº 011/2018):

O marco inicial da regulamentação do teletrabalho no MPTO ocorreu em fevereiro de 2018, com a publicação do Ato nº 011/2018. A normativa inaugurou o teletrabalho no MPTO como medida excepcional, concebida não como direito subjetivo do servidor, mas como benefício social condicionado a situações específicas. Nesse momento, a concessão era restrita à atividade-fim e voltada prioritariamente a servidores com deficiência, lactantes ou com dependentes em condição de saúde especial. Ficavam excluídos os ocupantes de cargos de chefia, servidores em estágio probatório e aqueles com sanções disciplinares recentes. A gestão era pautada em metas e planos de trabalho individualizados, sem previsão de adicionais, cabendo ao servidor a responsabilidade pela infraestrutura tecnológica (Tocantins, 2018).

Fase 2 – Primeiras Alterações e Expansões (Atos de 2019):

Em 2019, o teletrabalho passou por ajustes que ampliaram gradualmente o acesso. O Ato nº 017/2019 incluiu servidores em licença para acompanhar cônjuge/companheiro e, de forma excepcional, servidores da atividade-meio em casos de doença grave de descendente. Já o Ato nº 117/2019 estendeu o regime aos servidores do Naprom (Núcleo de Auxílio Remoto às Promotorias), convertendo-o de um benefício individual para funcionamento padrão de toda uma unidade, sendo utilizado de forma proativa e estratégica para fortalecer o suporte à atividade finalística em todo o estado e ampliando sua cobertura (Tocantins, 2019).

Fase 3 – Consolidação e Reestruturação (Ato nº 021/2022):

A pandemia de Covid-19 acelerou a adoção do teletrabalho e motivou a edição do Ato nº 021/2022, com uma reformulação mais abrangente, que revogou os atos anteriores e estabeleceu um regulamento completo e estruturado. A norma universalizou o regime, fixando limites percentuais de adesão (até 20% dos servidores na atividade-meio e 50% na atividade-fim em cada unidade de lotação), estabeleceu critérios de preferência para situações de vulnerabilidade e criou a Comissão de Gestão do Teletrabalho (CGT), responsável por monitorar resultados e propor melhorias. Ademais, reformulou a gestão de desempenho, exigindo produtividade mínima equivalente à dos servidores presenciais e alinhamento das



metas ao Planejamento Estratégico institucional. Ainda assim, manteve a premissa de que a infraestrutura deveria ser custeada pelo servidor. (Tocantins, 2022).

Fase 4 – Ajustes recentes (Ato nº 076/2025)

Com base na experiência prática, o Ato nº 076/2025 realizou ajustes pontuais acerca do prazo de concessão e na periodicidade dos relatórios, priorizando maior estabilidade e simplificação dos mecanismos de acompanhamento. Essa nova regulamentação evidenciou a maturação do modelo, priorizando maior estabilidade e simplificação nos mecanismos de acompanhamento (Tocantins, 2025).

Essa análise documental demonstrou que a política de teletrabalho no MPE-TO não permaneceu estática, mas passou por um contínuo processo de institucionalização e amadurecimento. Inicialmente restrita e voltada a benefícios sociais (2018), sofreu flexibilizações pontuais (2019), evoluiu para um sistema mais abrangente, estruturado e formalizado (2022) e, mais recentemente, entrou em uma fase de ajustes e simplificação (2025). As atualizações também buscaram alinhar a política às experiências adquiridas durante a pandemia de Covid-19, momento em que o teletrabalho se consolidou como alternativa viável para continuidade das atividades.

Conclui-se, portanto, que esse percurso demonstra não apenas uma adaptação institucional às novas demandas impostas pela pandemia, mas também uma preocupação organizacional em equilibrar eficiência administrativa, qualidade de vida dos servidores e atendimento às demandas da sociedade.

4 Teletrabalho em Foco: A Percepção Positiva dos Servidores do MPE-TO sobre produtividade, Bem-Estar e os Riscos da Desconexão

4.1 Instrumento de coleta e amostra

Com base nos procedimentos metodológicos descritos no capítulo anterior, apresenta-se nesta seção a análise dos dados coletados, a fim de compreender as percepções dos servidores sobre o teletrabalho no âmbito do MPTO.

Para identificar as percepções dos servidores do MPTO sobre o teletrabalho, foi elaborado um questionário online (*Google Forms*), aplicado entre 17 e 30 de setembro de



2025. O instrumento foi estruturado em 18 questões que exploraram o perfil dos participantes, bem-estar, produtividade e os desafios da modalidade. A confidencialidade foi um pilar da coleta: o formulário não exigia identificação, medida adotada para assegurar a livre expressão dos participantes e a autenticidade de suas respostas.

Essa estrutura combinou abordagens quantitativa e qualitativa, permitindo captar, simultaneamente, tendências mensuráveis e significados subjetivos atribuídos pelos servidores ao teletrabalho. Segundo Creswell (2010), o uso de métodos mistos potencializa a compreensão de fenômenos organizacionais, uma vez que conjuga dados numéricos e narrativas interpretativas, fortalecendo a validade dos resultados e a triangulação de evidências.

A escolha do *Google Forms* como ferramenta de coleta fundamenta-se em critérios de acessibilidade, custo reduzido e alcance remoto. O formato *online* facilitou a disseminação do instrumento e o retorno dos participantes, uma vez que o *link* pode ser acessado em qualquer horário e local, inclusive por servidores lotados em unidades do interior (Mota, 2019).

Foram obtidas 51 respostas válidas. Entretanto, em conformidade com os objetivos específicos da pesquisa, voltados à análise da experiência de servidores que atuam em teletrabalho integral ou híbrido, foram excluídos 15 respondentes que declararam regime exclusivamente presencial. Assim, a amostra final foi composta por 36 participantes.

De acordo com informações da Diretoria de Gestão de Pessoas do MPTO, o total de servidores em regime de teletrabalho, à época da coleta, era de 140. Portanto, o conjunto de 36 respondentes representa aproximadamente 25,7% da população-alvo, índice considerado adequado para estudos exploratórios de natureza institucional. Para Marconi e Lakatos (2021), a representatividade amostral não se limita à proporção numérica, mas à coerência entre o perfil dos respondentes e o universo investigado, critério atendido nesta pesquisa.

Assim, a amostra obtida mostrou-se suficiente para assegurar validade e consistência às análises subsequentes, fornecendo uma base empírica robusta para a interpretação dos dados quantitativos e qualitativos apresentados nas seções seguintes.

4.2 Participantes da Pesquisa

A amostra final da pesquisa foi composta por 36 servidores MPTO que atuam em regime de teletrabalho integral ou híbrido. Essa composição permitiu observar de forma ampla



as percepções de profissionais com diferentes perfis funcionais e trajetórias na instituição, garantindo diversidade e representatividade aos achados.

Quanto ao gênero, a amostra é majoritariamente composta por participantes do gênero feminino (75%, ou 27 respondentes), enquanto 25% (9 respondentes) se identificaram como do gênero masculino. Essa predominância feminina reflete a própria configuração do quadro funcional do MPTO, sobretudo em cargos técnicos e jurídicos, o que também pode influenciar a forma como o teletrabalho é vivenciado, especialmente em relação à conciliação entre vida profissional e familiar – aspecto frequentemente mais tensionado entre as mulheres, conforme destacam Steil e Barcia (2001).

A distribuição etária mostra que a maioria dos respondentes (20 pessoas – 55,6%) está na faixa de 41 a 50 anos. Além disso, 13 servidores (36,1%) estão na faixa etária de 31 a 40 anos, enquanto apenas 2 respondentes (5,6%) têm menos de 30 anos e apenas 1 pessoa (2,7%) possui mais de 51 anos. A maior parte dos trabalhadores é composta por pessoas de meia-idade, com empregos estáveis e boa experiência. Segundo Mello (1999), isso contribui para que se adaptem melhor ao trabalho em casa, pois são mais disciplinados e compreendem claramente as demandas do trabalho.

O tempo de serviço dos participantes varia de 3 a 24 anos, indicando um grupo misto, com trabalhadores experientes com mais de 10 anos de serviço. Isso demonstra que a maioria dos participantes são profissionais experientes em suas áreas. Essa característica é relevante, pois, de acordo com Lima (2022), estudos mostram que trabalhadores maduros equilibram melhor desempenho e bem-estar no trabalho remoto. Eles apresentam maior autocontrole e responsabilidade ao trabalhar de casa.

Em relação ao cargo ocupado, a amostra é composta principalmente por Analistas Ministeriais (22 pessoas), seguidos por Assessores Jurídicos (07), Técnicos Ministeriais (06), e uma única pessoa em cada cargo de Oficial de Diligências e Encarregado de Área. Essa distribuição reflete a predominância de funções técnico-jurídicas e de apoio às atividades finalísticas do MPTO, o que contribui para uma análise mais consistente sobre o impacto do teletrabalho em atividades que exigem concentração – dimensões nas quais a modalidade tende a apresentar ganhos de produtividade. Saccaro (2016) e Oliveira e Veiga (2020, *apud* Lima, 2022) confirmam que esse modo de trabalho aumenta a produtividade em tarefas individuais.



Quanto ao regime de teletrabalho, 19 servidores (52,8%) afirmaram trabalhar totalmente em casa, enquanto 17 (47,2%) atuam em regime híbrido. A análise mostra que esse equilíbrio entre os dois tipos de trabalho enriquece a análise comparativa, o que ajuda a identificar pequenas diferenças sobre os efeitos do trabalho totalmente remoto e do modelo híbrido. Para Coenen e Kok (2014, *apud* Lima, 2022), a combinação de períodos presenciais e remotos tende a mitigar problemas de isolamento e faz com que os servidores se sintam mais conectados à organização, algo essencial para o sucesso do teletrabalho nos órgãos públicos.

4.3 A Confirmação dos Benefícios: Aumento da Produtividade e Equilíbrio entre Vida Pessoal e Profissional na Visão Quantitativa

O estudo também analisou como os servidores do MPTO percebem os efeitos do teletrabalho em sua produtividade e qualidade de vida, utilizando respostas em escala Likert. Essa abordagem permitiu compreender melhor o nível de concordância e divergência em temas como produtividade, qualidade de vida e desafios do teletrabalho.

Essa etapa teve como finalidade compreender, de maneira quantitativa, as percepções dos trabalhadores. Observa-se que a maioria dos participantes demonstra uma visão positiva sobre o trabalho remoto, com altas taxas de concordância que indicam reconhecimento dos benefícios associados a essa modalidade.

Aproximadamente 78,8% dos servidores afirmaram sentir-se mais produtivos no teletrabalho, e 88% relataram conseguir atingir as metas com mais facilidade. Tais resultados indicam que essa modalidade tem potencial para melhorar o desempenho funcional, pois proporciona autonomia e gestão flexível do tempo – fatores que Saccaro (2016) também observou, destacando que o teletrabalho permite aos profissionais adaptar suas rotinas favorecendo a eficiência individual.

Sobre a equiparação das metas, 81% dos respondentes consideraram justo ter metas iguais para os regimes presenciais e remotos. Adicionalmente, 85% avaliaram que seu desempenho é adequadamente monitorado à distância. Esses achados indicam que o MPE está construindo uma cultura de gestão voltada para resultados, utilizando metas e indicadores de desempenho.

Sobre qualidade de vida e bem-estar, 94% dos trabalhadores relataram que o teletrabalho melhorou seu equilíbrio entre vida pessoal e profissional, e 92% mencionaram melhores relações familiares, mostrando que o trabalho remoto impacta positivamente a



qualidade de vida. Os dados apresentados confirmam que a redução do tempo de deslocamento e a possibilidade de organização flexível das rotinas contribuem significativamente para o bem-estar. Esse fenômeno é descrito na literatura, que reconhece o teletrabalho como um mecanismo de harmonização entre as esferas pessoal e profissional, permitindo ao trabalhador dedicar mais tempo à família e a atividades de lazer (Lima, 2022).

Ainda nesse sentido, diversos autores apontam que o teletrabalho proporciona maior flexibilidade de horários e redução do estresse decorrente de deslocamentos, além de favorecer uma rotina mais saudável e equilibrada (Steil; Barcia, 2000; Mello, 1999). Tais constatações encontram correspondência direta nos resultados da presente pesquisa, em que 81% dos participantes relataram redução do estresse e 85% afirmaram melhora da saúde mental.

4.4 Desafios e limitações

Apesar do quadro amplamente favorável, alguns desafios persistem. Aproximadamente 31% dos servidores relataram dificuldade em se desconectar do trabalho, e 17% mencionaram isolamento social. Esses achados estão alinhados a Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) e Coenen e Kok (2014 *apud* Lima) que identificaram a tendência de sobrecarga de horas e a dificuldade de separação entre vida pessoal e profissional como efeitos colaterais frequentes do *home office*, sobretudo em contextos institucionais que mantêm elevadas expectativas de entrega e desempenho. Quanto ao isolamento social e profissional, Almeida (2018) considera recomendável não se distanciar totalmente do escritório e manter um contato presencial com colegas e chefias pelo menos uma vez a cada 10 dias.

Além disso, 36% dos respondentes relataram aumento de custos pessoais com energia, internet e equipamentos. Embora a maioria (56%) não tenha percebido impacto financeiro relevante, esse aspecto merece atenção da gestão institucional, considerando que, conforme Oliveira e Veiga (2020, *apud* Lima, 2022), os ganhos de eficiência e economia para a instituição precisam ser equilibrados com políticas de compensação e apoio técnico aos servidores.

Observa-se que os números demonstram claramente que o trabalho remoto no MPTO tem sido amplamente aceito e valorizado pelos funcionários, pois aumenta a produtividade e melhora a qualidade de vida. Segundo a pesquisa, 90% dos servidores afirmaram que os



benefícios superam os problemas, e 92% recomendam a continuidade da política de teletrabalho. Esse cenário reforça a ideia de que o trabalho remoto, quando possui metas claras e ferramentas de gestão adequadas, pode se tornar uma nova forma de trabalho em órgãos públicos, unindo bons resultados e satisfação dos trabalhadores.

4.5 Vozes do Teletrabalho: O Equilíbrio de Vida e a Concentração como Ganhos e o Desafio do Vínculo Interpessoal

A análise qualitativa das respostas abertas do questionário foi conduzida segundo a técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016), que busca identificar sentidos e significados latentes nas manifestações dos participantes. Essa etapa complementa a análise quantitativa, permitindo compreender as nuances subjetivas da vivência do teletrabalho sob a ótica dos servidores do MPTO.

A partir da codificação e categorização das respostas, foram identificadas oito categorias principais, que expressam as percepções sobre os impactos do teletrabalho na produtividade e na qualidade de vida. A categoria mais recorrente se refere ao equilíbrio entre vida pessoal e profissional, destacada em 22 respostas, seguida da valorização do convívio familiar e dos cuidados pessoais (18 respostas) e produtividade e eficiência no trabalho (15 respostas). Outras categorias incluem redução de estresse, custos e deslocamentos (14 respostas), melhora na saúde física e mental (11 respostas), e autonomia e flexibilidade de horários (9 respostas). Em menor frequência, surgiram menções a limitações e desafios (5 respostas) – como isolamento social e dificuldade de desconexão – e impacto neutro ou ausência de experiência (3 respostas).

Quadro 1 – Categoría e exemplos de respostas sobre o impacto do teletrabalho na qualidade de vida.

| Categoria | Frequência | Exemplo de resposta |
|--|------------|--|
| Equilíbrio entre vida pessoal e profissional | 22 | “Consigo acompanhar mais de perto a rotina dos meus filhos sem comprometer as entregas”. “Consigo administrar melhor meu tempo, conciliando o trabalho com as demandas familiares”. |
| Valorização do convívio familiar e cuidados pessoais | 18 | “Passei a cuidar mais da minha saúde e da convivência familiar.” “O teletrabalho me permitiu acompanhar mais de perto o crescimento dos meus filhos”. |
| Produtividade e eficiência no trabalho | 15 | “Rendo mais sem as interrupções do ambiente presencial.” “Trabalhar em casa me deixou mais concentrado e produtivo, sem interrupções frequentes.” “Permitiu maior participação na vivência familiar, consequentemente permitiu maior tranquilidade e rendimento no meu trabalho”. “Trabalho com mais eficiência (sem conversas paralelas, o foco é muito maior em casa)”. |



| | | |
|---|----|--|
| Redução de estresse e custos de deslocamentos | 14 | “Deixei de perder horas no trânsito, o que reduziu muito o cansaço diário”. “Evito o trânsito diário, o que reduz o cansaço e aumenta minha disposição”. |
| Melhora na saúde física e mental | 11 | “Sinto que minha saúde melhorou, tenho mais tempo para me exercitar e descansar.” “Hoje eu tenho qualidade de vida! Diminui em 90% meus problemas psicológicos”. “[...] como não passo tanto tempo exclusivamente sentada, meu corpo se exercita mais e isso tem evitado dores físicas; bebo muito mais água em casa; preparam minhas próprias refeições e consigo tomar café da manhã e almoçar com qualidade e com calma [...]”. |
| Autonomia e flexibilidade de horários | 9 | “Posso organizar meu horário conforme minha rotina, o que aumenta minha satisfação”. “Liberdade de horários, favorecendo cuidados pessoais com a prática de exercícios físicos”. |
| Limitações de desafios do teletrabalho | 5 | “Sinto falta do contato presencial com a equipe.” “Sinto falta do contato com os colegas e às vezes é difícil desconectar do trabalho.” “[...] me senti muito isolada do grupo, para discutir os novos modelos de peças a ser implementado na promotoria fica mais difícil”. “[...] Tenho TDAH [...] minha ansiedade aumentou, me senti isolado de outras pessoas [...]” |
| Impacto neutro ou ausência de experiência | 3 | “Ainda não tive experiência significativa com o teletrabalho.” “Não percebi grandes mudanças, pois meu trabalho já era parcialmente remoto”. |

Fonte: Dados da Pesquisa, 2025.

Os dados do quadro 1 evidenciam que o teletrabalho é percebido, de forma geral, como uma experiência positiva, ao favorecer o bem-estar, o equilíbrio entre vida pessoal e profissional, à flexibilidade na gestão do tempo e a eficiência, aspectos apontados na literatura.

As falas que demonstram flexibilidade de horários são corroboradas por Saccaro (2016), que ressalta que a autonomia na gestão do tempo estimula o comprometimento e a eficiência, uma vez que o servidor pode organizar sua rotina conforme suas condições de desempenho mais favoráveis. Nesse mesmo sentido, o autor destaca que “a execução das atividades pode ocorrer com maior flexibilidade de horários, o que favorece a eficiência, ao permitir ao trabalhador formular a estratégia de aproveitamento do tempo mais adequada a seu perfil” (Saccaro, 2016, p. 8).

Além disso, os relatos que mencionam redução de deslocamentos e estresse encontram respaldo em Steil e Barcia (2001), que consideram esse um dos principais benefícios do teletrabalho em grandes centros urbanos, favorecendo a qualidade de vida. Nessa mesma direção, Mello (1999) afirma que o modelo remoto permite maior convivência familiar, redução de tensões e maior dedicação a atividades de lazer.



Do mesmo modo, as falas que destacaram a valorização do convívio familiar e os cuidados pessoais confirmam as observações de Steil e Barcia (2001) e Mello (1999), segundo os quais o teletrabalho possibilita a diminuição dos deslocamentos e o aumento do tempo disponível para atividades pessoais, lazer e relações afetivas, o que tende a reduzir o estresse e melhorar a qualidade de vida.

A categoria produtividade e eficiência no trabalho foi associada à percepção de maior foco, concentração e cumprimento de metas, reforçando que o teletrabalho é visto como um arranjo que potencializa resultados. Essa percepção está em sintonia com o que afirmam Steil e Barcia (2001), ao destacarem que diversas pesquisas apontam um aumento médio de 20% na produtividade entre os teletrabalhadores. Esse aumento “é uma função das não interrupções, comuns no escritório central da empresa, e da consequente capacidade de concentração prolongada do teletrabalhador” (Steil; Barcia, 2001, p. 75).

Por outro lado, a presença de categorias relacionadas a *limitações e desafios* demonstra que o teletrabalho também gera efeitos ambíguos. Os relatos de isolamento social e dificuldade de desconexão ilustram o fenômeno descrito por Aderaldo, Aderaldo e Lima (2017) e Coenen e Kok (2014, *apud* Lima, 2022), que observaram que o *home office* pode induzir uma sobrecarga de horas trabalhadas e um enfraquecimento das fronteiras entre o espaço profissional e o pessoal. Esse achado reforça a importância de políticas institucionais que estimulem pausas, limites claros de jornada e apoio psicológico aos servidores.

Outros servidores ressaltaram a importância de melhorar os canais de comunicação e interação para reduzir o sentimento de distanciamento. Essa percepção se aproxima das reflexões de Green e Roberts (2010, *apud* Lima, 2022), que defendem que os gestores devem ampliar o uso de ferramentas de comunicação síncrona – como videoconferências e reuniões colaborativas – para preservar a coesão e o senso de pertencimento das equipes virtuais (Green; Roberts, 2010 *apud* Lima, 2022).

Fica evidente, a partir da perspectiva dos servidores, que o teletrabalho se revelou uma política de gestão com profundo impacto humanizador. Ao permitir que os profissionais se tornem protagonistas na gestão de seu tempo e de suas rotinas, o MPTO fomentou um ambiente de maior responsabilidade e satisfação. Os dados mostram que um servidor com mais equilíbrio entre vida pessoal e profissional é também um servidor mais produtivo e menos estressado. Assim, a impressão final é de que o teletrabalho, quando bem estruturado,



deixa de ser apenas um "benefício" e se transforma em uma ferramenta estratégica que posiciona o bem-estar como pilar para a excelência no serviço público.

Em síntese, os resultados obtidos evidenciam que o teletrabalho no MPTO é amplamente aceito e valorizado pelos servidores, especialmente por proporcionar maior autonomia, flexibilidade e bem-estar. Ainda que persistam desafios relacionados ao isolamento e à desconexão, os dados indicam que a política institucional de teletrabalho representa um avanço significativo na modernização das práticas de gestão pública, alinhando eficiência organizacional e qualidade de vida no trabalho.

5 Do Controle de Presença à Gestão por Confiança: Desafios na Mensuração de Resultados e no Fortalecimento da Cultura Organizacional

Após a análise dos dados quantitativos do questionário aplicado aos servidores, buscou-se aprofundar a compreensão sobre a política de teletrabalho sob a perspectiva da gestão institucional. Para isso, realizou-se uma etapa qualitativa, composta por entrevistas semiestruturadas com três gestores do MPTO, entre 17 de setembro e 3 de outubro de 2025, abrangendo diferentes níveis de atuação e áreas – administrativa e finalística.

Quadro 2 – Perfil dos Gestores

| Gestor | Cargo/Função | Tempo de Atuação no MPTO | Tempo em Função de Gestão | Principais Atribuições |
|-----------------|---|--------------------------|---------------------------|---|
| Gestor A | Promotor de Justiça | 18 anos | 18 anos | Experiência consolidada em atividades gerenciais. Possui ampla visão sobre as transformações institucionais, especialmente no tocante à incorporação do regime de teletrabalho. |
| Gestor B | Chefe do Departamento de Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento | 14 anos | 14 anos | Atua diretamente com a operacionalização das políticas de pessoal, regulamentação e acompanhamento do teletrabalho, oferecendo uma perspectiva técnico-administrativa. |
| | | | | |



| | | | | |
|----------|----------------|---------|---------|---|
| Gestor C | Diretora-Geral | 14 anos | 14 anos | Ocupa cargo estratégico de coordenação geral, supervisionando diversos setores administrativos. Participa ativamente da implementação e monitoramento das diretrizes do teletrabalho. |
|----------|----------------|---------|---------|---|

Fonte: Dados da Pesquisa (2025).

A seguir, apresenta-se a análise interpretativa das falas dos gestores, estruturada em torno de três eixos temáticos principais identificados nas respostas, à luz da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2016). Essa abordagem metodológica possibilitou identificar convergências e singularidades nas percepções dos entrevistados, especialmente quanto a: Percepção sobre a implementação e gestão do teletrabalho; Impactos organizacionais e interpessoais e Resultados institucionais e perspectivas de aprimoramento.

5.1 Implantação e gestão do teletrabalho

De modo geral, os gestores apresentaram percepções positivas sobre o processo de implantação do teletrabalho no MPTO, destacando que sua adoção ocorreu de forma gradual e adaptativa. Essa trajetória, que teve início em 2018, passou por ajustes em 2019, consolidação normativa em 2022 e novos aperfeiçoamentos em 2025, foi avaliada como um acerto estratégico da instituição, por permitir aprendizado progressivo e mitigação de riscos. Em sua fala, o Gestor B destacou que “a implementação foi eficaz, pois nos deu a possibilidade de realizar nossas atividades também por teletrabalho, e não apenas no modelo presencial”. Essa compreensão converge com o entendimento de Vilarinho, Paschoal e Demo (2021), segundo os quais as organizações públicas têm recorrido a arranjos flexíveis de trabalho para equilibrar as demandas institucionais e individuais, promovendo um melhor desempenho organizacional e contribuindo para maior credibilidade dos serviços públicos.

O Gestor A afirmou: “Tivemos que migrar de um modelo de supervisão direta, baseada na presença física, para uma gestão focada exclusivamente em resultados e metas”. Nesse sentido, os relatos também evidenciam a transição de um modelo de gestão baseado na presença física para outro orientado a resultados, sustentado em planos de trabalho individualizados, metas pactuadas e relatórios periódicos. Conforme ressaltado pelos gestores, o plano de trabalho tornou-se o eixo da gestão, associando o cumprimento de metas ao desempenho funcional. Sobre esse modelo, Santos (2018) esclarece que ele se insere no



contexto da chamada Nova Gestão Pública, que propõe a modernização da administração estatal a partir da ênfase na eficiência, na confiança e na responsabilização dos servidores pelos resultados. Tal perspectiva é reforçada pela literatura, ao apontar o teletrabalho como estratégia voltada à sustentabilidade, à inovação e à eficiência na administração pública (Oliveira; Veiga, 2020 *apud* Lima, 2022).

No tocante à mensuração e ao monitoramento do desempenho, observou-se diversidade de práticas: enquanto um dos gestores mencionou o uso de relatórios semestrais, outro destacou o acompanhamento diário e dialógico, e um terceiro reconheceu dificuldades em definir metas objetivas para todas as funções. Posicionando-se sobre esse controle, o Gestor C relatou que “o monitoramento objetivo é muito difícil, porque não conseguimos estabelecer metas claras para todo tipo de atribuição. Penso que a atribuição deveria ser algo que a gente consiga mensurar”. Essa variação demonstra que ainda há descompasso entre a norma e a prática, especialmente em atividades de natureza qualitativa. Entre os fatores que sustentam a efetividade da modalidade, destaca-se a confiança, elemento considerado essencial para a gestão remota. Conforme indicaram os gestores, a liderança no teletrabalho requer maior autonomia das equipes e práticas de *feedback* constantes. Essa percepção está alinhada à reflexão de Green e Roberts (2010, *apud* Lima, 2022), que apontam o êxito do teletrabalho como dependente de uma gestão comunicativa e colaborativa, capaz de substituir o controle presencial por mecanismos de confiança e engajamento.

Portanto, verifica-se que a implantação gradual e a centralidade dos planos de trabalho constituem pilares bem-sucedidos da política, embora persistam desafios ligados à mensuração de resultados e à consolidação de instrumentos tecnológicos e de auditoria que reforcem a confiança institucional.

5.2 Impactos organizacionais e interpessoais

As entrevistas evidenciaram que o teletrabalho produziu transformações significativas na cultura organizacional e nas relações interpessoais no MPTO. Em convergência, os gestores reconheceram que a modalidade alterou as dinâmicas de comunicação, interação e integração entre os servidores, demandando novas estratégias de gestão para preservar a coesão e o engajamento das equipes.



De acordo com os relatos, embora a produtividade tenha se mantido ou aumentado, houve impactos perceptíveis na integração de novos membros e na perda das interações informais que fortalecem os vínculos institucionais. O Gestor B relatou: “Sim, houve impacto, mas é visto como um movimento de melhoria para a cultura organizacional, e não de piora”. Essa constatação reforça o que afirmam Steil e Barcia (2001), ao destacarem a importância de compreender as pessoas e os vínculos subjetivos que se formam no ambiente de trabalho, os quais compõem o chamado “contrato psicológico” entre trabalhador e organização. Queiroga (2020, *apud* Lima, 2022) também corrobora essa percepção ao observar que a distância física pode gerar barreiras de comunicação e dificultar a percepção coletiva do resultado do trabalho.

A comunicação à distância, por sua vez, foi considerada eficiente para demandas formais, mas com limitações quanto à espontaneidade e à linguagem não verbal. Os gestores destacaram ruídos na interpretação das mensagens e a necessidade de autocontrole para respeitar horários e espaços de descanso. Acerca dos ruídos, o Gestor A relata que “assuntos mais complexos ou sensíveis, que seriam resolvidos em uma breve conversa presencial, por vezes demandam uma troca maior de mensagens ou a necessidade de agendar uma videoconferência, perdendo-se a espontaneidade.” Sobre essa ausência de interação no dia a dia, Boonen (2002, *apud* Lima, 2022) identifica tais fatores como potenciais causas do enfraquecimento da identidade organizacional e da redução do sentimento de pertencimento.

Outro ponto relevante foi a questão da isonomia entre servidores presenciais e remotos. Nesse aspecto, o Gestor C relatou: “para tarefas gerais, a distribuição é idêntica e feita de forma percentualmente igual para todos, inclusive para as colaboradoras em teletrabalho, sem distinção”. Apesar de o Ato de 2022 prever metas equivalentes, os gestores reconheceram a dificuldade em avaliar equitativamente funções distintas, sobretudo aquelas de natureza mais subjetiva. Conforme aponta Lima (2022), indicadores tradicionais de desempenho, como assiduidade e pontualidade, perderam sentido na nova realidade, exigindo parâmetros mais adequados à diversidade das atividades.

Dessa maneira, os impactos organizacionais do teletrabalho revelam uma ambivalência: de um lado, ganhos de produtividade, flexibilidade e autonomia; de outro, desafios relativos à coesão da cultura institucional, à comunicação interpessoal e à equidade na avaliação de resultados. Tais constatações reforçam a necessidade de políticas voltadas à



manutenção do vínculo organizacional, à capacitação para comunicação remota e ao aperfeiçoamento dos critérios de desempenho e isonomia.

5.3 Resultados institucionais e perspectivas de aprimoramento

Os resultados apontados pelos gestores indicam que o teletrabalho trouxe benefícios concretos ao MPTO, tanto em produtividade quanto em racionalização de recursos e bem-estar dos servidores. Foram relatados ganhos de eficiência, redução de custos operacionais e melhora na qualidade de vida, o que contribuiu para a motivação e o comprometimento institucional. Um dos gestores destacou a redistribuição de tarefas entre áreas como estratégia de otimização de processos, enquanto outro mencionou a redução expressiva de licenças médicas, sugerindo efeitos positivos sobre a saúde ocupacional. O Gestor B enfatizou como benefício “a possibilidade de delegar tarefas específicas e de maior complexidade para as servidoras em teletrabalho, que conseguem realizá-las com mais qualidade e até mais produtividade”.

Apesar dos avanços, o Gestor C destacou que “temos que desenvolver uma forma de medir o desempenho que não se baseie apenas em tarefas palpáveis como processos, mas que possa ser aplicada a outras funções, como de ouvidoria ou atendimento”. Essa fala demonstra que a consolidação do modelo ainda depende do aprimoramento dos mecanismos de avaliação e mensuração do desempenho. Os gestores enfatizaram a necessidade de considerar o grau de complexidade das tarefas, adotar métricas objetivas e implementar sistemas transparentes e periódicos de acompanhamento. Essa preocupação dialoga com Chiavenato (2008), que defende que a avaliação de desempenho deve estar alinhada à natureza das atividades e aos objetivos institucionais, garantindo justiça e eficácia nas práticas de gestão.

No tocante às perspectivas de aprimoramento, as falas convergem para dois eixos centrais: investimento tecnológico e capacitação gerencial. O Gestor C pontuou que “o principal ponto a ser aprimorado é a formalização do processo de avaliação de desempenho”. Os gestores, de modo geral, defendem a importância de ferramentas colaborativas, sistemas integrados de acompanhamento e formação contínua de líderes aptos a gerir equipes remotas. Nesse contexto, o teletrabalho é compreendido não apenas como uma medida operacional, mas como uma oportunidade de modernização da estrutura organizacional e fortalecimento das capacidades institucionais.



A análise evidencia que o teletrabalho vem se consolidando como uma política positiva e estratégica no âmbito do MPTO. No entanto, para que esse modelo se mantenha de forma sustentável ao longo do tempo, é fundamental fortalecer instrumentos de gestão, aprimorar as métricas de desempenho e investir na capacitação dos gestores. Conclui-se, portanto, que o teletrabalho se consolidou como uma política estratégica no MPTO, mas sua sustentabilidade depende do aperfeiçoamento contínuo dos instrumentos de gestão, avaliação e formação de lideranças, para que se mantenha alinhado aos princípios da administração pública contemporânea.

6 Teletrabalho como Fator de Sustentabilidade: O Equilíbrio entre a Eficiência Institucional e o Bem-Estar Humano

Este estudo partiu da análise de uma transição fundamental: a evolução do teletrabalho no MPTO de uma política incipiente, iniciada em 2018, para um modelo de gestão consolidado, cuja adoção foi catalisada pela crise sanitária da Covid-19. Diante desse cenário, a investigação buscou elucidar a questão central: quais são os benefícios e desafios inerentes a essa modalidade, tanto sob a ótica dos servidores quanto da perspectiva institucional?

Respondendo diretamente à questão que norteou esta pesquisa, os principais benefícios da política de teletrabalho no MPTO manifestam-se, para os servidores, no significativo aumento da qualidade de vida e do equilíbrio entre as esferas pessoal e profissional, o que impacta positivamente a percepção de produtividade. Para a instituição, os ganhos se traduzem na manutenção da eficiência. Em contrapartida, os desafios concentram-se na dificuldade gerencial de mensurar objetivamente o desempenho, no risco de enfraquecimento dos vínculos interpessoais e da cultura organizacional, e na necessidade de garantir o direito à desconexão, revelando que as relações humanas continuam sendo o alicerce para o sucesso do modelo.

Os objetivos propostos foram alcançados de forma consistente. Foi possível entender como o teletrabalho se consolidou no MPTO, identificar seus avanços e limites e mostrar que o equilíbrio entre eficiência e bem-estar é o grande desafio atual da gestão pública. As falas dos gestores e as respostas dos servidores se complementaram, revelando uma instituição em aprendizado constante, disposta a se reinventar, se adaptar e aprimorar suas práticas.

Mais do que números e indicadores, este estudo traz reflexões sobre pessoas – sobre como elas se sentem, se adaptam e colaboram em novos contextos. Do ponto de vista prático,



as conclusões oferecem caminhos para aperfeiçoar políticas de gestão de pessoas, investindo em capacitação, confiança e tecnologias que aproximem, mesmo à distância. E, no campo teórico, contribuem para o debate sobre inovação e modernização do serviço público, mostrando que é possível unir eficiência e humanidade.

É importante reconhecer que o trabalho também enfrentou limitações, especialmente pela escassez de bibliografia específica sobre o tema. Ainda assim, essa dificuldade serviu de incentivo para buscar conexões entre autores e experiências, ampliando o olhar sobre um fenômeno que está em constante transformação.

Por fim, sugere-se que novas pesquisas aprofundem a análise sobre o tema, investigando os impactos psicossociais do trabalho remoto, os novos paradigmas de liderança à distância e a complexa relação entre tecnologia e bem-estar. A principal lição deste estudo é que o teletrabalho não representa apenas uma mudança de local, mas uma fundamental transformação de mentalidade. Se bem conduzida, essa modalidade pode ser um caminho promissor para um serviço público mais humano, moderno e efetivamente comprometido com resultados que façam a diferença na vida das pessoas.

Referências

ADERALDO, Igor Leal; ADERALDO, Carlos Victor Leal; LIMA, Afonso Carneiro. Aspectos críticos do teletrabalho em uma companhia multinacional. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 1–18, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/rhyjxT5KWZgwQDDp4pqbdFN/abstract/?lang=pt> Acesso em: 12 out. 2025.

ALMEIDA, Luciana Barbosa Queiroz de. **Teletrabalho em instituições públicas: um estudo de caso no Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. (Dissertação), 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed., revista, ampliada e atualizada até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <https://morumbidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativos, quantitativos e mistos. Tradução de Magda França Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.



DURÃES, Bruno; BRIDI, Maria Aparecida da Cruz; DUTRA, Renata Queiroz. O teletrabalho na pandemia da COVID-19: uma nova armadilha do capital? **Rev. Sociedade e Estado**, v. 36, n. 3, p. 945-966, 2021. DOI: 10.1590/s0102-6992-202136030005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/b56QNe5Fq73NVbkjZSH3hjj/?format=pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

LIMA, Sabrina da Silva. **Um estudo de caso sobre a percepção do teletrabalho no setor público.** 2022. 47 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. 354 p.

MELLO, Álvaro. **Teletrabalho (telework):** o trabalho em qualquer lugar e a qualquer hora. São Paulo, 1999. Disponível em: https://crasp.gov.br/centro/conteudo/old/uploads/17_11_2004_TELETRABALHO_O_TRABALHO_EM_QUALQUER_LUGAR_E_A_QUALQUER_HORA.pdf Acesso em 12 out. 2025.

MENDES, Ricardo Augusto de Oliveira; OLIVEIRA, Lucio Carlos Dias; VEIGA, Anne Gabriela Bastos. A viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 3, p. 12745-12759 mar. 2020. ISSN 2525-8761. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/7725/6698>. Acesso em 13 out. 2025. <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/7725/6698>

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato nº 011, de 06 de fevereiro de 2018.** Dispõe sobre o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências. Palmas, TO, 2018.

_____. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato nº 017, de 19 de fevereiro de 2018.** Altera o Ato nº 011, de 06 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas, TO, 2019.

_____. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato nº 117, de 24 de outubro de 2019.** Altera o Ato nº 011, de 06 de fevereiro de 2018, que dispõe sobre o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas, TO, 2019.

_____. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato PGJ nº 021, de 1º de abril de 2022.** Regulamenta o regime de teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas, TO, 2022.

_____. Procuradoria-Geral de Justiça. **Ato PGJ nº 076, de 1º de abril de 2025.** Altera o Ato PGJ nº 021, de 1º de abril de 2022, que regulamenta o regime de teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas, TO, 2025.



MOTA, Janine da Silva. Utilização do google forms na pesquisa acadêmica. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 6, n. 12, p. 372–380, 2019.

SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz. **Teletrabalho no setor público brasileiro:** impacto potencial sobre o tráfego urbano e as emissões de carbono. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jul. 2016. (Texto para Discussão, n. 2207). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2207. Acesso em: 12 out. 2025.

SANTOS, Ânderson Ferreira dos. Administração pública brasileira: o modelo gerencial e as ferramentas de melhoria na gestão pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano 03, ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85, ago. de 2018. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>. Acesso em: 12 out. 2025.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

SILVA, Aimée Mastella Sampaio da. A aplicação do teletrabalho no serviço público brasileiro. In: **3º Congresso Internacional de Direito e Contemporaneidade**, 2015, Santa Maria: UFSM, 2015. Disponível em: <https://www.midiasdiritosufsm.com/anais>. Acesso em: 3 out. 2025.

STEIL, A. V., & BARCIA, R. M. (2001). Um modelo para análise da prontidão organizacional para implantar o teletrabalho. **Revista de Administração**, São Paulo v.36, n.1, p.74-84, janeiro/março 2001. Disponível em:
<https://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/v36n1p74a84.pdf>. Acesso em 12 out. 2025.

VILARINHO, K. P. B.; PASCHOAL, T.; DEMO, G. Teletrabalho na atualidade: quais são os impactos no desempenho profissional, bem-estar e contexto de trabalho? **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 72, n. 1, p. 133-162, 2021. Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6273>. Acesso em: 12 out. 2025.



Os Limites da Liberdade de Expressão nas Mídias Sociais

The Limits of Free Speech on Social Media

Los Límites de la Libertad de Expresión en las Redes Sociales

Bruno Carvalho Costa⁹⁵⁹⁶⁹⁷

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

<https://orcid.org/0000-0002-3136-3731>

Hugo Sobral Silva

Centro Universitário Católica do Tocantins, Palmas, TO, Brasil.

Submissão em: 9.7.2024

Aceite em: 19.11.2025

Resumo

O ambiente virtual é e sempre foi um desafio para o direito em todo o mundo, isso porque os direitos inerentes ao ser humano são evidenciados pela falsa sensação de ausência de deveres, possibilitando maior cometimento de excessos. Reside na liberdade de expressão a maior possibilidade de cometimento desses excessos, potencializando os pensamentos desenvolvidos pelo indivíduo pela ausência de filtro acarretada pelo anonimato. Porém, existe uma preocupação do ordenamento jurídico em alcançar esse universo imputando a responsabilidade do cidadão assim como o faz em qualquer outro ambiente existente, surgindo então a necessidade e conveniência de uma censura aos excessos, tornando a internet um instrumento cada vez mais regulado pelo Estado e cada vez mais seguro ao usuário.

Palavras-chave: liberdade de expressão; liberdade; cultura do cancelamento; censura e internet.

Abstract

The virtual environment is and has always been a challenge for law around the world, because the rights inherent to human beings are evidenced by the false sense of absence of duties, allowing greater commitment to excesses. The greatest possibility of committing these excesses resides in the free speech, enhancing the thoughts developed by the individual due to the absence of a filter caused by anonymity. However, there is a concern of the legal system in reaching this universe by imputing the responsibility of the citizen as it does in any other existing environment, thus emerging the need and convenience of censoring excesses,

⁹⁵ Declaração de autoria: Bruno Cabral Costa; declaração de coautoria: Hugo Sobral Silva.

⁹⁶ Declaração de disponibilidade de dados: Todo conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

⁹⁷ Correspondência: divulgação não autorizada.



making the Internet an instrument increasingly regulated by the State and increasingly safer for the user.

Keywords: free speech; freedom; cancel culture; censorship and the internet.

Resumen

El entorno virtual es y ha sido siempre un desafío para el derecho en todo el mundo, porque los derechos inherentes a los seres humanos se evidencian en la falsa sensación de ausencia de deberes, posibilitando la comisión de mayores excesos. La mayor posibilidad de cometer estos excesos reside en la libertad de expresión, potenciando los pensamientos desarrollados por el individuo debido a la falta de filtro que trae consigo el anonimato. Sin embargo, existe una preocupación en el ordenamiento jurídico por llegar a este universo imputando responsabilidad al ciudadano como lo hace en cualquier otro entorno existente, surgiendo así la necesidad y conveniencia de la censura de los excesos, haciendo de Internet un instrumento cada vez más regulado por el Estado y cada vez más seguro para el usuario.

Palabras clave: libertad de expresión; libertad; cultura de la cancelación; censura e internet.

1 Introdução

Este estudo se pauta em uma abordagem da liberdade de expressão concedida pela sociedade aos seus cidadãos. Tratando-se este de um direito universal, é claramente potencializado pelos usos e costumes do território nacional onde é aplicado. Nesse sentido, uma república democrática procura respaldar o indivíduo com o mínimo de limitações, a fim de que essa liberdade seja somente limitada pelos demais direitos advindos da sociedade.

Os limites estabelecidos pela sociedade não se dão de forma gratuita e desnecessária, mas a partir de um contexto de proteção aos direitos de seus membros. Ou seja, a pessoa se limita pelo contexto em que está, para um ideal respeito aos demais indivíduos que com ela se relacionam. Preserva-se, portanto, o livre pensamento, cerceando-se apenas em certo grau as suas expressões, com relativa observância de seus ouvintes.

Tais limites se estabelecem, então, de forma elucidativa, pelos demais princípios hierarquicamente equivalentes a essa liberdade de expressão, sendo estes a dignidade da pessoa humana e a sua consequente privacidade e honra. Assim, consolidam-se limites, que embora subjetivos e de certa forma tênuas, respeitarão sempre a prevalência relativa dos citados princípios, corroborando uma harmonia entre tais princípios e seus detentores.

Tratando-se de fundamentos da sociedade contemporânea, tais institutos têm por dever abranger todos os meios de comunicação por meio dos quais os indivíduos interagem,



nos quais se incluem os ambientes virtuais. Desse modo, o Poder Judiciário tem o mesmo alcance e poder de punição na internet, assim como em qualquer outro meio de ação e expressão das pessoas físicas, aplicando-se, portanto, aos crimes virtuais as mesmas espécies de punição previstas no Código Penal e em legislações específicas.

O cerne da questão levantada encontra-se nas redes sociais, onde os membros dessa sociedade têm suas capacidades de expressão potencializadas de forma universal, ou seja, todo e qualquer indivíduo possui tais poderes, levando a uma real dificuldade de responsabilização que vem preocupando a sociedade como um todo. Nesse meio, a problemática está não mais em legislar, mas no ideal cumprimento dessa legislação.

Essa problemática reside mais intensamente na chamada cultura do cancelamento, onde não se vislumbra um crime cometido na forma de punição, mas diversos atos praticados em massa que consolidam todo o desrespeito aos valorizados princípios morais. Desta feita, consubstancia-se a grande dificuldade de responsabilização dos indivíduos que abusam de seu direito de expressão nas redes sociais, como se observa no presente trabalho.

A presente pesquisa tem caráter bibliográfico e exploratório, com uma abordagem qualitativa, com objetivo de analisar e discutir os limites do direito no ambiente virtual, com foco em fenômenos contemporâneos como a "cultura do cancelamento".

2 Princípio não absoluto

Em uma democracia, evita-se o absoluto pela primazia do pluralismo. Reconhece-se a importância de todo pensamento existente e não exclusivamente da figura paralela ao soberano. Assim, tem-se a soberania nacional e não de autoridade específica, valendo-se de vários mecanismos para que a sociedade tenha todo o poder em todo o tempo e não apenas constitua a autoridade que o terá. Realmente todo o poder emana do povo.

Nesse sentido, não se buscam conceitos absolutos, apenas se valorizam certos valores em detrimento de outros, considerando-os superiores, porém, passíveis de serem relativizados por outros. Trata-se, aqui, não de impossibilidade ou incapacidade, mas de uma não vontade em buscar-se, como bem acentua Norberto Bobbio (2004, p. 13): “Toda busca do fundamento absoluto é, por sua vez, infundada.” Assim, não se fundamenta uma busca por valores absolutos, mas a aplicação de determinado valor a um fato específico.



A inexistência de direitos absolutos no ordenamento jurídico não iguala princípios como a liberdade de expressão com as demais legislações vigentes. Há uma primazia de alguns sobre outros, formando-se uma hierarquia de normas, podendo ser valoradas com relação a tempo e espaço, sendo eles preferíveis uns aos outros. Prefere-se a liberdade, sendo esta protegida em detrimento de quase todo o escopo jurídico, assim como se faz com a vida.

Todo o direito consolidado em códigos e normas tem por finalidade tornar mais unânime e uniforme o pensamento social. Daí também se vê o não absolutismo dos mesmos.

Além de não haver o absolutismo de norma específica, não deve haver uma hierarquia prévia entre aqueles superiores aos demais, atendo-se ao fato, como explana Barroso *apud* Sarlet (2015):

De qualquer modo, mesmo que admitida a doutrina da posição preferencial, não se trata de atribuir à liberdade de expressão (em qualquer uma de suas manifestações particulares) a condição de direito absolutamente imune a qualquer limite e restrição, nem de estabelecer uma espécie de hierarquia prévia entre as normas constitucionais (Barroso, *apud* Sarlet, 2015, p. 1).

Ou seja, o ordenamento jurídico tem uma hierarquia de normas pré-existentes, onde a essência, o modo como foram feitas e ainda o lugar onde foram compiladas tornam as normas de maior ou menor observância em relação umas às outras. Porém, assim como quando se fala de normas constitucionais se referindo à concretude do caso e não de forma prévia, deve-se falar também com relação aos princípios.

A liberdade de expressão, que é um direito essencial, pode ser entendida como um conjunto de direitos relacionados à liberdade de comunicação. Sabe-se que existem vários moldes de expressões, dessa maneira, livremente, as pessoas reúnem o direito de se expressar diferentemente umas das outras. As garantias fundamentais asseguram a manifestação de pensamento, mas somente aquelas que não ameaçam a honra e a dignidade do ser humano nas suas relações, logo, poderão ser aplicadas, também, no ambiente virtual.

Dessa forma, o constituinte, ao elaborar o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, assegurou em seu artigo 19, incisos I, II, III, alíneas a e b, o que segue:

Art. 19

1. Todos têm o direito de emitir opiniões sem interferência.



Todos têm direito à liberdade de expressão; este direito incluirá a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de fronteiras, seja verbalmente, por escrito ou impresso, na forma de arte, ou por qualquer outro meio de sua escolha.

O exercício dos direitos previstos no n.º 2 deste artigo acarreta deveres e responsabilidades especiais. Pode, portanto, estar sujeito a certas restrições, mas estas só serão as previstas por lei e necessárias:

- (a) Por respeito aos direitos ou reputações de outros;
- (b) Para a proteção da segurança nacional ou da ordem pública (ordem pública), ou da saúde ou moral públicas (United Nation Human Rights, 1996, s/p.) (tradução nossa).

Assim, o direito de um termina onde o direito de outro começa. Não se falando em cerceamento dos direitos individuais quando não se vislumbra o ferimento da coletividade, seja ela corpórea ou fragmentada a um ou mais membros. Ou seja, essas proteções e garantias surgem e se aprimoram com o efetivo exercício da vida social. Desde os tempos antigos, o direito à personalidade foi protegido e é a base para alcançar a paz universal.

E claro, que não se fala em abrangência individual e coletiva somente para a incidência do agravo, mas também para a pessoa do ofensor, sendo característica dos limites a definição de quem comete o delito, o indivíduo ou uma coletividade, cabendo ao Judiciário, também, apurar a maior gravidade quando cometido em meio às massas, Celso Cintra Mori e Maria Cecília Pereira de Mello (2020) orientam nesse sentido:

A liberdade de expressão é um direito inerente à pessoa. Seja a pessoa individual, seja a pessoa coletiva. Na ordem individual, a liberdade de expressão faz parte dos direitos de personalidade. A personalidade é o que o se pensa e sente e a forma peculiar e individual como expressa o que pensa e sente. Liberdade de expressão é o direito de expressar os conteúdos da própria personalidade (Mori; Mello, 2020, p. 1).

O indivíduo tem o direito de expressar quem ele é, de forma a se posicionar no mundo e construir assim o seu valor em sociedade. Cada aprendizado correto ou incorreto, moral ou imoral, é importante nesse processo, cabendo exclusivamente ao direito e à sociedade de forma implícita respaldar essas expressões e limitá-las conforme os pensamentos individuais de outrem, ou mesmo pensamentos coletivos da sociedade.

Recentemente, tornaram-se direitos subjetivos, mas continuam fundamentais. Segundo Maria Helena Diniz (2012, p. 121-122), “direitos de personalidade são o direito de uma pessoa defender suas próprias coisas, como vida, identidade, liberdade, imagem, privacidade, honra”. O exercício da liberdade é indissociável ao dever de reparar os danos



causados. O dever de responsabilização pelo excesso cometido recai, por óbvio, sobre aquele que ultrapassar as barreiras impostas pelo ordenamento jurídico.

2.1 A cultura do cancelamento

A maior problemática residente nos limites da liberdade de expressão está na chamada cultura do cancelamento, onde o indivíduo usa de sua liberdade para a censura da liberdade de outrem, isso sem nenhuma base jurídica e à margem de um controle estatal. Desse modo, pinta-se o equivocado cenário de um universo de juízes sem a real possibilidade de uma responsabilização por seus julgamentos.

Trata-se do poder emanando pelos membros de uma sociedade, em que a existência individual é suficiente para julgar, não necessitando de uma postulação própria. Assim, cada pessoa tem esse poder inerente a si e a eficiência dele se dá pela soma dessas pessoas e não por um órgão ou entidade previamente constituídos. O ambiente mais propício para tal ocorrência é a internet, onde suas características potencializam o feito.

Embora o fenômeno ocorra de forma virtual, as consequências podem se dar também de forma global, ou seja, em todas as dimensões existentes, podendo haver resquícios na seara pessoal, familiar e profissional do indivíduo cancelado.

Nesse sentido, se abre espaço para o termo *Tribunal da Internet* que nada mais é do que a capacidade que as pessoas possuem de julgar aspectos subjetivos por meio das ferramentas proporcionadas pela internet, tendo como principal meio os comentários em postagens e afins. Assim, fatos e pessoas aleatórias são julgados e condenados por um quórum orquestrado. Um fenômeno apresentado é a taxação de atitudes condenáveis como sendo benéficas por serem ratificadas pela comunidade presente.

O Tribunal da Internet, por se tratar de uma gama abrangente de julgadores, acaba por não possibilitar ao ordenamento jurídico o seu dever de limitar a liberdade de expressão com base na proteção da dignidade da pessoa humana. Aquele que usa de seu direito de expressão acaba por se tornar vítima não do outrora ofendido, mas da sociedade munida de poder para isso, o segundo erro não justificando o primeiro.

Por gama de julgadores entende-se a relevância das opiniões expressas sobre o tema, não sendo necessariamente pessoas conhecedoras do assunto, mas influentes em um aspecto



geral. Isso se dá pelo fato de atualmente a popularidade ser mais preponderante do que o conhecimento em si. Forma-se uma massa de indivíduos expressando-se em coro, tornando aceitável um fato prejudicial à sociedade simplesmente pela quantidade de apoio apresentado.

Nesse sentido, assim como os aspectos irreversíveis do abuso cometido por quem usa de seu direito de expressão para ofender, a cultura do cancelamento impõe ao ofensor, ou mesmo possível ofensor, punições irreversíveis e sem uma certeza de seus atos e mesmo proporcionalidade das consequências desses atos, quando já provados. Assim, o erro pode ser tanto uma injustiça quanto ao conteúdo, ou mesmo uma desproporção na punição àquilo que realmente deve ser punido. Nesse sentido, Romano (2020) diz:

Então qual é? A cultura do cancelamento é uma ferramenta importante de justiça social ou uma nova forma de intimidação impiedosa da multidão? Se o cancelamento de alguém geralmente não tem muito efeito mensurável, a cultura do cancelamento ainda existe? Ou a própria ideia de ser cancelado funciona para impedir um comportamento potencialmente ruim? (Romano, 2020, s/p) (tradução nossa).

A preservação dos direitos de expressão deve ser assegurada em qualquer meio de comunicação, inclusive na internet, garantida constitucionalmente no que consiste a tal direito. No entanto, a liberdade de expressão não pode ser confundida com um “direito à ofensa”, como tem ocorrido frequentemente em discussões políticas nas redes sociais. Ou mesmo “tentar apagar alguém do discurso público – seja envergonhando publicamente, desplataformando ou exigindo que eles sejam demitidos” (Beiner, 2020, p. 10) (tradução nossa).

Nesse ponto, a preocupação está em uma desconsideração ou mesmo em uma afronta ao princípio da presunção de inocência, já que se consolida a culpa do indivíduo antes que haja real apuração dos fatos e dosimetria das consequências inerentes a estes. Ou seja, é uma fórmula para o cometimento de injustiças muito mais do que justiças. Dá-se poder para aqueles que não têm acesso aos fatos, tornando-os meros justiceiros cegos.

O momento prevalece e toda uma vida é desconsiderada em detrimento da diversão de um todo, levando a “encontrar um fluxo afetivo de indignação, bem como diversão e prazer, às custas de um outro malvado que deve ser ‘cancelado’, e os prazeres da postura moral” (Bouvier, 2020, p. 10, tradução nossa), esquecendo-se desses valores morais e do padrão



ético estabelecido previamente.

O problema então, está na dificuldade de se punir aqueles que cometem tais injustiças quando de alguma forma se verificou a inocência do sujeito, afinal, não se trata de uma pessoa, mas de uma coletividade; não se trata de um grande ato isolado, mas de inúmeros pequenos atos que, parecendo inofensivos, unicamente gerarão um dano maior e irreversível quando juntos.

Tal princípio faz surgir uma contradição entre norma e realidade, sendo o cerne da não aplicação de todo o consolidado até então quando se fala na harmonia entre liberdade e privacidade. Compromete-se, portanto, o alcance da lei, não por sua não abrangência, mas por sua incapacidade.

3 Os limites da liberdade de expressão

A sociedade baseia-se em limites para que haja harmonia entre os seus membros. Deste modo, a partir do momento em que se tem dois indivíduos habitando o mesmo lugar, surgem os conflitos inerentes a esses limites. Cabe então, ao todo, delimitar onde começa e onde termina cada direito e cada dever, atrelado aos aspectos democráticos e ainda à prevalência do mais forte.

Em uma sociedade embrionária, o mais forte detém realmente o poder de delimitar os indivíduos, mas quanto mais se desenvolve a sociedade, mais fraco se torna o indivíduo diante do todo, que tende a ser mais numeroso, e portanto, a soma dos mais fracos prevalece sobre o mais forte. Assim se passa de uma diretriz anárquica para uma diretriz democrática.

A liberdade de expressão é, sem dúvidas, valorizada nas democracias, sendo algo a ser buscado em diversas nações do mundo. É um aspecto comum a grandes revoluções e reformas ocorridas na história, sendo considerada uma completude para o ser humano, estando para muitos arraigada em sua essência.

Uma sociedade pautada nesse direito produz indivíduos livres em seus pensamentos, sem bloqueios internos para a consolidação do que são e do que podem vir a ser. Realmente é um aspecto social que permite a abrangência do crescimento como um todo a partir do crescimento individual, como Carvalho *apud* Santos (2017) leciona:



A liberdade de expressão, que se trata tanto do direito de emitir opiniões e informações quanto do direito de recebê-las, tem sua origem na liberdade da palavra, que, consequentemente, engloba a liberdade de pensamento, visto que nada haveria de efetivo no pensamento sem a liberdade de sua emissão (Carvalho *apud* Santos, 2017, p. 106).

A efetivação do pensamento é o que deve ser tutelado pela sociedade, pois sendo o pensamento o produto da personalidade humana, ou seja, o produto de quem se é, o seu processo sem a sua emissão inutilizaria todo o intelecto humano e consequentemente o intelecto social, já que este último se desenvolve unicamente através de seus cidadãos.

Assim como a liberdade de expressão é apontada para a garantia de avanços individuais a resvalar no coletivo, os limites a essa liberdade levam a sociedade a conservar aqueles princípios, valores e pensamentos em geral que sempre nortearam e consolidaram quem ela é. Tal entendimento é presente nas obras de C.S. Lewis (2019, p. 160): “Uma sociedade prudente deve gastar pelo menos tanta energia para conservar o que tem, quanto gasta em aperfeiçoamentos.”

Na prática, esses limites são tidos por condutas consideradas criminosas pelo ordenamento jurídico, falando-se em punições penais e civis tuteladas pelo Judiciário. A liberdade tutelada pelo Estado, portanto, não tornará válida a prática de condutas consideradas ilícitas pela sociedade em tela. Conforme os dizeres de Celso de Melo *apud* Reale Junior (2010), tem se que:

[...] a liberdade de manifestação do pensamento, por mais abrangente, não pode legitimar a exteriorização de propósitos criminosos, especialmente quando as expressões de ódio racial atingem valores tutelados pela própria ordem constitucional. [...] sobre a liberdade de manifestação de pensamento devem incidir limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, em face de nítidos propósitos criminosos de estímulo à intolerância e de incitação ao ódio racial (Melo; Reale Junior, 2010, p. 374).

Tais limitações de ordem jurídica são necessárias para a prevenção de futuras práticas, efetivando a coexistência harmoniosa citada no julgado. Como se admite a má-fé nessas condutas e a vontade do indivíduo muitas vezes está para atingir o ferimento da vítima, se desenvolve a lide de tal ato não unicamente como acidental, mas como doloso. Principalmente quando se fala em intolerância pela pessoa do ofendido.

Os limites falados remontam, portanto, ao não absolutismo da liberdade de expressão.



Não cabendo apenas as limitações éticas já sofridas gradualmente pela sociedade, que como um todo, consideram as práticas aqui faladas lesivas e, consequentemente, passíveis de punição; mas também as limitações jurídicas, culminando em suas respectivas sanções, de modo que não só seja desaprovado pelos pares, mas haja uma consequência objetiva.

Lembrando que esse não absolutismo se dá em virtude da ação violenta, sendo esta não somente a violência física, mas qualquer forma de agressão moral ou psicológica. Sendo assim, garante-se a liberdade de expressão do indivíduo, mas pune-se o excesso, ou seja, a proteção constitucional não se estende à ação violenta, conforme salienta Fernandes (2011) a seguir:

Nesses termos, para a doutrina dominante, falar em direito de expressão ou de pensamento não é falar em direito absoluto de dizer tudo aquilo ou fazer tudo aquilo que se quer. De modo lógico-implícito a proteção constitucional não se estende à ação violenta. Nesse sentido, para a corrente majoritária de viés axiológico, a liberdade de manifestação é limitada por outros direitos e garantias fundamentais como a vida, a integridade física e a liberdade de locomoção. Assim sendo, embora haja liberdade de manifestação, essa não pode ser usada para manifestação que venham a desenvolver atividades ou práticas ilícitas (antisemitismo, apologia ao crime etc [...]) (Fernandes, 2011, p. 279).

Historicamente, vê-se um processo de balanceamento entre a liberdade de expressão e seus limites, partindo-se dos erros encontrados em cada aplicação política de cada um deles. Em um nível de antiguidade, comparável à anarquia, tem-se a total liberdade pautada apenas na força, e vê-se a necessidade do surgimento da figura do Estado como fiel de uma balança onde a coletividade exerce a sua força suprimindo as liberdades individuais antes em grau absoluto.

O Estado então cresce com força em vista da sua total necessidade, garantindo-se assim o início das limitações às liberdades outrora absolutas. A figura do Estado exerce então cada vez mais controle sobre o indivíduo e surgem novos erros, como a corrupção e a injustiça das autoridades dominantes. A pessoa instituída pela coletividade passa a ser percebida como autor de atrocidades, assim como o detentor da maior força anteriormente o era.

Viu-se então a necessidade de uma assunção do poder por parte da coletividade e não apenas do Estado, cabendo às classes economicamente dominantes a função de se limitar esse poder de forma a batalhar (até os dias de hoje) pelo equilíbrio entre liberdade e censura. Nesse diapasão, Maria Cristina Castilho Costa (2013) diz que:



A ideia de liberdade de expressão, como a entendemos hoje, foi resultado de longo processo histórico e ideológico de ascensão da burguesia e desenvolvimento do capitalismo. E, embora hoje seja difícil imaginar que não se trate de um princípio universal, devemos reconhecer que a liberdade, como o enfrentamento entre o indivíduo e as forças sociais hegemônicas, é uma preocupação moderna. Se remontarmos à Antiguidade, veremos que o princípio da liberdade individual começou a se configurar à medida que a concepção política de Estado passou a ter autonomia em relação à religião instituída (Costa, 2013, p. 9).

Conclui-se pelo dinamismo dos limites da liberdade de expressão. Tal conceito se fundamenta no equilíbrio que se faz não de forma perene, mas em observância à época e região em que se estabelece o fato. Porém, todo fato valorizado de forma diferente tenderá a variar a limitação vigente de forma a provocar não somente o Judiciário, mas o Legislativo na alteração de leis atuais ou mesmo revogação com a criação de novas. O limite da liberdade de expressão não é, portanto, assunto pacífico em nenhuma nação, pois será sempre reavaliado conforme o que se considerar justiça pela sociedade dominante em determinado momento.

Nesse direito tem-se dois aspectos, o primeiro de forma subjetiva com relação a proteger a pessoa em sua dignidade e a segunda, de forma objetiva, faz relação do princípio com ele mesmo para proteger a democracia como um todo. Enfatiza-se o transbordar da problemática não somente no indivíduo ofensor ou ofendido, mas também na sociedade, ao que os diversos pensamentos devem ser respeitados de igual modo, valendo-se das confrontações entre eles como fatores limitantes, e do pensamento dominante como fiel da balança nesse contexto.

Por fim, é importante mencionar a presença do homem nos meios digitais, sendo que os limites em seu direito não se limitam ao corpóreo. Em todos os ambientes onde houver seres humanos, haverá que se falar em limites à liberdade de expressão. Atos como o discurso de ódio, censura, fake news, cancelamento, entre outros, deverão também ser cercados no ambiente virtual.

Diante da falsa sensação de segurança, uma vez que os usuários se veem protegidos pelo anonimato, verifica-se uma maior tendência ao cometimento de crimes virtuais. É necessária a eficaz responsabilização dos autores de qualquer um desses excessos, combatendo aquela sensação de impunidade com um temor pela certeza da aplicação da lei, tornando o ambiente digital tão passível de responsabilização quanto o ambiente real.



Sendo assim, o anonimato, que é um legítimo direito, não pode ser absoluto, precisando haver o ideal rastreio dos usuários a fim de resguardar a vítima, quando necessário. Fala-se aqui em um paralelo entre dois direitos que deverão ser desconsiderados ou protegidos de acordo com o fato concreto, como coadunam os dizeres da Corte Europeia de Direitos Humanos:

Artigo 10, o ECHR fez observações significativas sobre o exercício da liberdade de expressão na Internet: Embora a liberdade de expressão e a confidencialidade das comunicações sejam considerações primárias e os usuários de serviços de telecomunicações e Internet devem ter a garantia de que sua própria privacidade e liberdade de expressão ser respeitada, tal garantia não pode ser absoluta e deve ceder ocasionalmente a outros imperativos legítimos, como a prevenção da desordem ou do crime ou a proteção dos direitos e liberdades de outrem [...] fornecer a estrutura para conciliar as várias reivindicações que competem por proteção neste contexto.

O problema encontrado está somente na aplicação de tais princípios, sendo que é pacífica a necessidade da punição em ambientes virtuais. É dever não apenas do Estado, mas de toda a sociedade o fornecimento de estrutura para conciliar tais direitos, sendo que essa estrutura não é somente física, mas diz respeito às próprias pessoas que compõem o ambiente. A utopia da liberdade de expressão nas mídias sociais acontecerá quando os usuários respeitarem os direitos mutuamente.

4 Considerações finais

Diante de todo o exposto, verifica-se a mutabilidade das leis em conjunto com doutrina e jurisprudência em consonância com os costumes democraticamente majoritários, o que leva a perceber os limites da liberdade de expressão no ambiente virtual em relação ao tempo. Assim sendo, todos os institutos estudados até aqui visam uma proteção do indivíduo e consequentemente da sociedade.

A história demonstra progressivamente como a expressão individual dos emissores tem a capacidade de ferir os receptores de uma mensagem, o que torna necessária a adoção de medidas no sentido de equilibrar a liberdade de discurso e garantir a dignidade de tais ouvintes. Esse fenômeno foi amplamente agravado pelo advento das redes sociais, onde essa liberdade parece ser potencializada pela falsa sensação de anonimato.

A problemática não está, portanto, em se reconhecer a necessidade de limites, mas em



se aplicar tais limites. Por isso, tomou-se como cerne do problema a comunicação expressa por meio das redes sociais, pois é onde parece mais difícil imputar responsabilidade ao indivíduo. Por mais que se tenha um maior conjunto de provas, torna-se mais trabalhosa a vinculação destas ao sujeito, ou seja, uma certeza da autoria quando se não pode afirmar com certeza quem usou os meios para tal.

As redes sociais denotam uma capacitação demasiada ao direito de expressão do usuário, sendo irrestrito ao ambiente onde ele está. Tal usuário pode irradiar o seu pensamento não somente em um sentido, mas em uma propagação em massa, incluindo suas repercussões posteriores. Forma-se uma onda de informação, onde nem mesmo o próprio autor tem controle sobre ela.

Paire aí o conceito da chamada cultura do cancelamento, em que diversas pessoas replicam de forma tão intensa o julgamento primeiro de um, que mesmo que esse se arrependa, não terá mais controle sobre o cancelamento de seu alvo. Assim, não se trata mais de uma guerra entre o autor inicial e aquele que está sendo ofendido no momento, mas de uma massa de usuários ao mesmo tempo.

Não se problematiza aqui unicamente a capacidade de julgamento de tais usuários, mas a sua falta de informação e preocupação com a veracidade e consequências de seus atos. Equipara-se, em conseguinte, a cultura do cancelamento a qualquer crime cometido. Afinal, o direito ferido é o mesmo, a dignidade da pessoa humana, só se alterando o ambiente de cometimento da ação.

O maior remédio estatal para dirimir esses abusos costuma ser encontrado na censura, podendo essa se dar de forma prévia ou posterior à manifestação do ato. É uma medida excepcional nos ordenamentos jurídicos, mas é o instrumento mais eficaz para reduzir os danos causados pela liberdade de expressão. Assim sendo, a censura vem resguardar a dignidade do ofendido de maneira objetiva.

O presente trabalho assume a função de não apresentar unicamente a dicotomia entre liberdade e privacidade, mas de apontar para as problemáticas advindas do universo das redes sociais. Assim, não se busca trazer uma resposta, mas atentar para a importância da harmonia entre esses princípios, para um aprendizado de como a sociedade, não só através do Estado, deve se portar diante das mudanças provocadas pela internet.



Referências

- BEINER, A. **Sleeping Woke**: cancel culture and simulated religion. Medium, 17 jul. 2020. Disponível em:
<https://medium.com/rebel-wisdom/sleeping-woke-cancel-culture-and-simulated-religion5f96af2cc107>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 8 out. 2020.
- BOUVIER, G. Racist call-outs and cancel culture on Twitter: The limitations of the platform's ability to define issues of social justice. **Discourse, Context & Media**, v. 38, p. 100431, 2020.
- COSTA, Maria Cristina Castilho. Liberdade de Expressão Como Direito – História e Atualidade. **Nhengatu**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 110-128, 2013. Disponível em:
<https://revistas.pucsp.br/index.php/nhengatu/article/view/34174/23475>. Acesso em: 29 set. 2020.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Guide on Article 10 of the European Convention on Human Rights - Freedom of Expression**. 31 ago. 2020. Disponível em:
<https://www.refworld.org/docid/6048e2930.html>. Acesso em: 1 mai. 2022.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- LEWIS, C. S. (Clive Staples). **Reflexões cristãs**. Tradução de Francisco Nunes. Rio de Janeiro: Thomas Nelson, 2019.
- MORI, Celso Cintra; MELLO, Maria Cecília Pereira. Liberdade de expressão: importância e limites. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano 40, n. 145, abr. 2020. Disponível em:
<https://www.aasp.org.br/em-pauta/liberdade-de-expressao-importancia-e>. Acesso em: 19 out. 2020.
- NATIONS, United. Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). **Human Rights Bodies- external site** (human rights treaty bodies that monitor implementation of the core international human rights treaties). Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights-bodies-external-site>. Acesso em: 19 set. 2025.
- REALE JÚNIOR, Miguel. Limites à liberdade de expressão. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, v.



11, n. 2, p. 374-401, dez. 2010. Disponível em:
<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/1954/1022>. Acesso em: 2 out. 2020.

ROMANO, A. Why We Can't Stop Fighting about Cancel Culture. **Vox**, 25 ago. 2020. Disponível em:
<https://www.vox.com/culture/2019/12/30/20879720/what-is-cancel-culture-explained-history-debate>. Acesso em: 1 jul. 2021.

SANTOS, Thalyta dos. A liberdade de expressão na República Federativa do Brasil: aspectos destacados acerca da ratificação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos pelo Brasil. **Revista Direito UFMS**, Joinville, v. 2, n. 1, 2017. Disponível em:
<https://doi.org/10.21671/rdufms.v2i1.2276>. Acesso em: 15 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Liberdade de expressão e biografias não autorizadas – notas sobre a ADI n. 4.815. **Revista Consultor Jurídico**, 19 jun. 2015. Disponível em:
https://www.conjur.com.br/2015-jun-19/direitos-fundamentais-liberdade-expressao-biografia-nao-autorizadas#_ftnref. Acesso em: 12 out. 2020.



Violência contra a mulher na educação: fragilidades nos documentos orientadores do currículo e a transversalidade

Violence against women in education: weaknesses in curriculum guiding documents and transversality

Violencia contra las mujeres en la educación: debilidades en los documentos rectores curriculares y transversalidad

Leila Maria Lopes da Silva ⁹⁸⁹⁹¹⁰⁰

Ministério Público do Tocantins, Palmas, TO, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/3249191789286926>

Damião Rocha

Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-5788-7517>

Marcos Irondes Coelho

Universidade Federal do Tocantins, Palmas, TO, Brasil

<https://orcid.org/0000-0003-3428-9714>

Submissão em: 13.06.2024

Aceite em: 11.6.2025

Resumo

O estudo dialoga sobre a abordagem da violência contra a mulher nos documentos orientadores curriculares das escolas municipais de Palmas/TO. Utilizando uma abordagem qualitativa, a pesquisa realiza uma revisão bibliográfica para examinar a produção acadêmica sobre violência contra a mulher na educação, bem como uma análise documental focada na elaboração do currículo da Educação Básica em Palmas/TO. Os resultados ressaltam a importância da formação contínua para os educadores, destacando a relevância da Lei Maria da Penha e da Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. Apesar da existência de legislação nacional, a pesquisa evidencia lacunas na implementação dessa política pública em Palmas/TO, apontando a necessidade de intervenções eficazes, uma vez que não foram identificados documentos orientadores eficazes em nível estadual, que deveriam fundamentar a proposta curricular municipal. Por sua vez, o documento estadual está alinhado com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e, embora contenha sugestões de atividades didáticas, a abordagem superficial da temática de gênero revela limitações que refletem nas atividades realizadas em nível municipal. Conclui-se que a Lei n. 14.164/21 desempenha um papel fundamental ao tornar obrigatório o tratamento da violência contra a mulher no currículo, mas

⁹⁸ Declaração de autoria: Leila Maria Lopes da Silva

Declaração de coautoria: Damião Rocha e Marcos Irondes Coelho.

⁹⁹ Declaração de disponibilidade de dados: Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

¹⁰⁰ Autoria para correspondência: divulgação não autorizada.



é essencial fortalecer a formação dos educadores e garantir uma implementação efetiva para promover a igualdade de gênero e prevenir a violência contra a mulher. Além disso, torna-se necessário impulsionar políticas públicas educacionais que concretizem a abordagem da temática de gênero, a fim de cumprir a legislação. Em particular, faz-se necessário intervir na formação de professores para que a mediação didático-pedagógica desse tema ocorra tanto na forma curricular quanto na transversal.

Palavras-chave: currículo; política pública; violência contra a mulher; Lei n. 14.164/2.

Abstract

The study discusses the approach to violence against women in the curricular guiding documents of municipal schools in Palmas/TO. Using a qualitative approach, the research carries out a bibliographical review to examine the academic production on violence against women in education, as well as a documentary analysis focused on the development of the Basic Education curriculum in Palmas/TO. The results highlight the importance of continuous training for educators, highlighting the relevance of the Maria da Penha Law and the School Week to Combat Violence against Women. Despite the existence of national legislation, the research highlights gaps in the implementation of this public policy in Palmas/TO, pointing out the need for effective interventions, since no effective guiding documents were identified at the state level, which should support the municipal curriculum proposal. In turn, the state document is aligned with the National Common Curricular Base (BNCC), but, although it contains suggestions for didactic activities, the superficial approach to gender issues reveals limitations that are reflected in the activities carried out at the municipal level. It is concluded that Law 14,164/21 plays a fundamental role in making the treatment of violence against women mandatory in the curriculum, but it is essential to strengthen the training of educators and ensure effective implementation to promote gender equality and prevent violence against women. Furthermore, it is necessary to promote educational policies that implement a gender approach, in order to comply with legislation. In particular, it is necessary to intervene in teacher training for the didactic-pedagogical mediation of this topic, both curriculum and transversally.

Keywords: curriculum; public policy; violence against women; Law n. 14.164/2.

Resumen

El estudio analiza el abordaje de la violencia contra las mujeres en las directrices curriculares de las escuelas municipales de Palmas/TO. Utilizando un enfoque cualitativo, la investigación realiza una revisión bibliográfica para examinar la producción académica sobre violencia contra las mujeres en la educación, así como un análisis documental centrado en el desarrollo del currículo de Educación Básica en Palma/TO. Los resultados resaltan la importancia de la formación continua de los educadores, destacando la relevancia de la Ley María da Penha y de la Semana Escolar de Combate a la Violencia contra la Mujer. A pesar de la existencia de legislación nacional, la investigación destaca lagunas en la implementación de esta política pública en Palmas/TO, señalando la necesidad de intervenciones efectivas, ya que no se identificaron documentos rectores efectivos a nivel estatal, que deban apoyar la propuesta curricular municipal. A su vez, el documento estatal está alineado con la Base Curricular Común Nacional (BNCC), pero, si bien contiene sugerencias de actividades didácticas, el abordaje superficial de los temas de género revela limitaciones que se reflejan en las



actividades realizadas a nivel municipal. Se concluye que la Ley 14.164/21 juega un papel fundamental para hacer obligatorio el tratamiento de la violencia contra la mujer en el currículo, pero es fundamental fortalecer la formación de los educadores y asegurar su implementación efectiva para promover la igualdad de género y prevenir la violencia contra la mujer. Además, es necesario promover políticas educativas que implementen un enfoque de género, para cumplir con la legislación. En particular, es necesario intervenir en la formación docente para la mediación didáctico-pedagógica de este tema, tanto de manera curricular como transversal.

Palabras clave: plan de estudios; política pública; violencia contra las mujeres; Ley núm.

14.164/2.

1 Introdução

A violência doméstica, um fenômeno transversal¹⁰¹ e complexo, requer uma abordagem colaborativa entre diversas áreas do conhecimento para ser compreendida em sua plenitude. Neste contexto, a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, definida pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SMP) em 2003, destaca-se como uma estratégia essencial, unindo instituições governamentais, não governamentais e a comunidade para combater, prevenir, assistir e garantir os direitos das vítimas (Brasil, 2004).

Apesar dos avanços nas políticas públicas, a atenção à violência contra as mulheres ainda é recente, com a consolidação e articulação entre os governos (federal, estadual e municipal) em fase inicial, evidenciando desafios persistentes mesmo diante da implementação do Pacto Nacional em 2007 (BRASIL, 2011). Nesse contexto, emerge a necessidade de compreender a eficácia das ações adotadas e identificar possíveis falhas (Silva, 2008; Damaceno *et al.*, 2020).

Esse cenário inspira o objeto desse artigo, a análise da inserção da "Lei Maria da Penha" como conteúdo transversal nas escolas municipais de Palmas/TO. A relevância desse tema é ressaltada pelo §9º do art. 26 da Lei n. 14.164/2021, que estabelece a inclusão de conteúdos relacionados à prevenção de todas as formas de violência contra a mulher nos currículos escolares (Brasil, 2021).

Diante desse contexto, surge a indagação desta pesquisa: as unidades públicas de ensino vinculadas à Prefeitura de Palmas/TO estão efetivamente incorporando a prevenção de todas as formas de violência contra a mulher em suas abordagens pedagógicas e curriculares?

¹⁰¹ A transversalidade diz respeito à possibilidade de aprender conhecimentos sistematizados relacionados às questões da vida real, possibilitando ao estudante aprender sobre a realidade.



A partir desse questionamento, foi delimitada a pesquisa com o propósito de realizar uma investigação bibliográfica e documental, focalizando a análise na presença e tratamento dessas temáticas nos documentos que orientam o currículo da rede municipal de ensino de Palmas/TO.

Assim sendo, este estudo teve por objetivo analisar a produção acadêmica no âmbito da violência contra a mulher e sua interface na educação, bem como a inserção do tema nos documentos orientadores do currículo da rede municipal de ensino de Palmas/TO. Para tanto, discutiu-se inicialmente o papel da escola na prevenção da violência doméstica e a formação de professores. Os resultados foram organizados em três subseções: 1) Exploração da Relação entre Violência contra a Mulher e Educação por meio da revisão sistemática; 2) Integração de Conteúdo sobre Violência de Gênero no Currículo de Palmas; 3) Requisitos de Capacitação para Profissionais da Educação. Dessa forma, a análise começa pelos descobrimentos da revisão sistemática, sendo seguida por uma discussão detalhada sobre o currículo de Palmas/TO à luz dos documentos orientadores.

2 O papel da escola na prevenção da violência doméstica

No dia 10 de junho de 2021, foi promulgada a Lei n. 14.164, que introduziu alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96), visando incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra mulheres nos currículos da educação básica. Além disso, a legislação estabeleceu a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher, a ser realizada anualmente no mês de março, abrangendo todas as instituições públicas e privadas de ensino na educação básica (Brasil, 2021).

Os objetivos principais da referida lei foram: 1) promover o conhecimento da Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006); 2) estimular a reflexão crítica no ambiente escolar sobre a prevenção e combate à violência contra a mulher; 3) integrar a comunidade escolar no desenvolvimento de estratégias para enfrentar diversas formas de violência, especialmente contra a mulher; 4) abordar os mecanismos de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar, seus instrumentos protetivos e os meios para registrar denúncias; 5) capacitar educadores e conscientizar a comunidade sobre violência nas relações afetivas; 6) promover a igualdade entre homens e mulheres, prevenindo e coibindo a violência contra a



mulher; e 7) fomentar a produção e distribuição de materiais educativos voltados ao combate da violência contra a mulher.

É fundamental destacar que os dados sobre violência contra a mulher no Brasil são alarmantes, enfatizando a importância de ações preventivas. Segundo o Governo Federal, em 2020, foram registradas mais de 105 mil denúncias de violência contra a mulher nas plataformas Ligue 180 e Disque 100. Dessas, 72,5% referiam-se à violência doméstica e familiar, e 28% eram relacionadas à violação de direitos civis e políticos. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública identificou que, no primeiro semestre de 2020, pelo menos 649 mulheres foram vítimas de feminicídio no Brasil (Brasil, 2022).

Destaca-se o papel central da escola no processo educativo de crianças e jovens, sendo um canal essencial de conscientização na comunidade local. Assim, a Lei em questão merece destaque por abordar a violência contra a mulher não apenas sob a perspectiva de punição e repressão, mas também atuando na prevenção e educação da nova geração, visando a transformação das estatísticas em uma realidade de maior respeito e igualdade de gênero (Brasil, 2008).

Em sintonia com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a semana escolar de combate à violência contra a mulher e a Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) são consideradas temas contemporâneos que contribuem para a construção de uma sociedade igualitária. Abranger a violência doméstica e familiar como tema transversal nas experiências educacionais contempla aspectos essenciais para a formação cidadã nas esferas política, social e ética (Brasil, 2005).

A construção da cidadania demanda uma prática educacional voltada para a compreensão da realidade social, dos direitos e responsabilidades em relação à vida pessoal e coletiva. Portanto, os currículos e propostas pedagógicas devem abordar temas contemporâneos de maneira transversal e integradora, contribuindo para a vida humana em escala local, regional e global (Melo, 1987).

O fortalecimento dos diferentes saberes dos educadores é fundamental para possibilitar intervenções múltiplas e a adaptação das particularidades nos espaços escolares, visando novas perspectivas na construção das masculinidades. A inserção da temática da violência doméstica e familiar, com a aplicabilidade da Lei n. 11.340/2006, amplia o espaço reflexivo e socioeducativo, reafirmando que os direitos das mulheres são direitos humanos e a igualdade de gênero é uma questão de interesse universal (Veloso *et al.*, 2013).



3 Formação continuada e construção de comportamentos respeitosos

A formação continuada de professores centrada na compreensão do ciclo da violência doméstica, como objeto de estudo nos currículos da educação básica, é essencial para aprender, desaprender e reaprender novos ensinamentos. A abordagem da Lei Maria da Penha e da cultura da “Não Violência” na escola possibilita a construção de comportamentos de respeito, ressignificando o processo de ensino de maneira integral. Essas competências desenvolvidas na Educação Básica apoiam projetos de vida e a continuidade dos estudos para educandos, educadores e a sociedade em geral (Brasil, 2012).

Nesse contexto, a intenção é dar voz aos educadores, isso contribuirá para a construção de uma sociedade crítica e humanizada, atenta às necessidades de mudanças de paradigmas referentes aos papéis de homens e mulheres na sociedade, promovendo a mobilização das comunidades escolares para vivências livres de qualquer tipo de violência.

De acordo com Barbosa *et al.* (2023), os ideais do multiculturalismo¹⁰² devem expandir-se para além dos muros da escola, sobretudo, o ambiente escolar deve ser um diálogo promotor da igualdade. Desse modo, os autores sustentam que o Projeto Político Pedagógico (PPP) é fundamental para inserção e desenvolvimento de uma cultura social inclusiva, tanto na escola quanto na comunidade escolar. Isto porque os diálogos inclusivos e multiculturais, o respeito às diferenças devem ser pautas de formação de professores, a fim de que estes diálogos venham alcançar novos horizontes dentro e fora da sala de aula e a política pública se torne ação de Estado e não somente de Governo durante sua implementação.

4 Delineamento metodológico da análise

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa, priorizando uma compreensão aprofundada, em detrimento da representação numérica dos grupos sociais investigados. Em contraste com modelos positivistas, empregaram-se diversas estruturas metodológicas típicas dessa abordagem. Embasados na perspectiva de Severino (2013) de que, na educação, a

¹⁰² Os estudos multiculturais estão atentos a abordar que um mesmo território abriga povos de origens culturais distintas e essa inter-relação mescla culturas, visões de vida e valores complexos que devem ser respeitados.



abordagem qualitativa refere-se mais aos seus fundamentos epistemológicos do que a metodologias específicas, justificamos nossa escolha.

Foi conduzida uma revisão bibliográfica abrangente, do tipo sistemática, examinando publicações diversas como boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses e conferências transcritas. Este primeiro momento visa aprofundar o conhecimento científico sobre o tema, conforme preconizado por Gil (2010).

Além disso, também foi realizada uma análise documental, a qual tomou por base documentos diversos, independentemente de serem escritos ou não, que sejam considerados fontes primárias. Conforme Marconi e Lakatos (2005, p. 185), a pesquisa documental abrange materiais já tornados públicos relacionados ao tema, incluindo documentos curriculares municipais e planos de ensino de escolas específicas. Esta etapa contribuirá para uma compreensão mais profunda da implementação de políticas educacionais.

Utilizou-se a abordagem de Análise Temática proposta por Minayo (2004), a qual comprehende as seguintes etapas: 1) pré-análise do material; 2) exploração do conteúdo; 3) processamento dos resultados; e 4) interpretação dos achados. Dessa forma, a discussão dos resultados foi enriquecida com contribuições da literatura, fundamentando a análise qualitativa.

5 Relação entre violência contra a mulher e educação: diálogos da revisão sistemática

Dentro do escopo da revisão sistemática, efetuou-se uma pesquisa na Base de Dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando os termos “violência contra a mulher” e “educação” como descritores. Foram aplicados os seguintes critérios: artigos completos publicados nos últimos 10 anos (2012 a 2022), com revisão por pares e escritos em Língua Portuguesa. Dessa maneira, os artigos foram submetidos a uma triagem e, em seguida, a uma leitura minuciosa (elegibilidade com o tema), resultando em um corpus final de sete artigos selecionados para análise sistemática e qualitativa. É importante salientar que, além dos artigos escolhidos para a síntese sistemática, foram incluídos trabalhos de outras fontes com o intuito de enriquecer a discussão.

Na síntese dos trabalhos escolhidos, foram delineados os elementos mais significativos, os enfoques metodológicos destacados e os resultados primordiais da



investigação. O Quadro 1 exibe o resumo dos artigos selecionados, numerando-os de 1 a 7 e incluindo informações como título, autores, periódico e ano de publicação.

Quadro 1 - Descrição dos artigos

| Artigos | Autores | Título | Periódico |
|---------|---|---|---|
| 1 | CAMPOS, M. L. | Da Lei Maria da Penha para a sala de aula: violências contra as mulheres e o ensino de Sociologia | Diversidade e Educação (2018) |
| 2 | PENA, H. L. <i>et al.</i> | Abordando a violência contra a mulher em um centro de educação continuada no Triângulo Mineiro | Educação Popular (2020) |
| 3 | LEÃO, A. M. de C.; NETO, F. de P. L.; WHITAKER, D. C. | Ideologia judaico-cristã: a violência simbólica contra a mulher transmitida historicamente e reproduzida pelos agentes escolares | Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação (2015) |
| 4 | PERES, K. G.; SCOTT JUNIOR, V. | Direito social à educação e violência contra a mulher: uma análise a partir de proposições legislativas | Espaço Jurídico (2022) |
| 5 | PEDREIRA, R. S.; FRANÇA, F. F. | Os direitos humanos e as discussões de violência contra a mulher na formação docente da Educação Básica: análises de teses e dissertações (2016-2021) | Dialogia (2022) |
| 6 | MACHADO, D. F. <i>et al.</i> | Abordagem da violência contra a mulher no ensino médico: um relato de experiência | Revista Brasileira de Educação Médica (2016) |
| 7 | AMARIJO, C. L. <i>et al.</i> | Violência doméstica contra a mulher na perspectiva dos quatro pilares da educação | Journal of Nursing and Healthing (2020) |

Fonte: Dados da pesquisa, 2023.

No artigo 1, o estudo propõe uma discussão acerca da inserção do tema das violências contra as mulheres nas escolas, destacando o papel da disciplina de Sociologia. A abordagem se baseia nos princípios epistemológicos de estranhamento e desnaturalização, que possibilitam a transformação de questões sociais em objetos de reflexão. A temática é considerada um recurso valioso para o aprendizado da Sociologia na educação básica, principalmente no contexto da implementação da Lei Maria da Penha. O debate busca subsidiar processos de enfrentamento das violências de maneira preventiva, promovendo a desconstrução das assimetrias de gênero que perpetuam hierarquias de poder entre homens e mulheres.

Ao discutir a violência contra as mulheres como uma questão social, o artigo enfatiza a necessidade de incluir esse debate nos currículos escolares, destacando o papel da Sociologia como uma disciplina capaz de proporcionar uma visão crítica e reflexiva sobre a realidade. A desconstrução de valores discriminatórios e a promoção do respeito são apresentadas como



meios eficazes de prevenção da violência, destacando o papel político dessas discussões na construção de uma sociedade mais igualitária e justa.

Por sua vez, o artigo 2 relata experiências e promove reflexões sobre violência de gênero, seus tipos, sinais de vulnerabilidade e formas de enfrentamento em um espaço educacional. A pesquisa foi realizada em dezembro de 2019, por meio de uma intervenção educacional, no Centro Educacional de Educação Continuada (CESEC), uma escola pública em Uberlândia/MG. Com foco na conscientização sobre a violência contra a mulher, a atividade envolveu cerca de trinta participantes, incluindo alunos e um professor de Enfermagem.

A metodologia incluiu exposições, reprodução de áudios gravados pelos alunos e apresentação de um vídeo com informações sobre denúncias. A abordagem pedagógica foi problematizadora, buscando participação crítica e reflexiva. A experiência visou sensibilizar os participantes, encorajar discussões e fortalecer o empoderamento feminino, enfatizando a importância da denúncia e do apoio às vítimas. Em termos de resultados, revela-se a falta de informação sobre a violência vivenciada pelas mulheres entre os participantes, bem como o receio de discutir o assunto.

No artigo 3, foi conduzida uma análise acerca da ideologia proveniente do pensamento religioso que permeia os agentes influenciadores da cultura escolar, como educadores e educandos. Esse pensamento, presente de forma sutil nos ambientes escolares, justifica a subordinação do homem à mulher, manifestando-se por meio da violência simbólica. Uma vez que o trabalho não aborda uma seção específica sobre seu desenvolvimento metodológico, caracteriza-se como um ensaio teórico. Após a introdução, a obra prossegue com uma discussão sequencial.

Essa discussão centrou-se na relação da escola com as particularidades culturais locais relacionadas à ideologia proveniente do pensamento religioso, que são marcadas por uma forma de violência simbólica contra a mulher no espaço escolar. Além dos métodos pedagógicos, essa violência é exercida por hábitos sociais, modos de vestir e até mesmo pelo uso de bens, como automóveis, por parte dos professores e funcionários. Essa dinâmica estabelece uma relação de poder que impõe um conjunto de valores à população envolvida, contribuindo para a reprodução cultural de normas e hierarquias desiguais no ambiente escolar (Santos, 2001).



O estudo do artigo 4 visa compreender como o Direito Social à Educação é abordado nas propostas legislativas do Congresso Nacional. O objetivo foi analisar as medidas delineadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal para apoiar ações efetivas no enfrentamento da violência contra a mulher, destacando as ferramentas previstas para promover a educação como parte integrante da solução. A pesquisa consistiu em duas etapas interligadas. A primeira abordou o referencial teórico, explorando os direitos sociais, especialmente o Direito Social à Educação, apresentando definições e concepções constitucionais. A segunda etapa envolveu a pesquisa documental das proposições legislativas do Congresso Nacional sobre violência contra a mulher, utilizando a abordagem empírica em Direito. A análise de conteúdo foi aplicada aos documentos selecionados, identificando como o Direito Social à Educação é tratado e as ferramentas propostas para combater a violência.

Os projetos de lei em análise concentram-se na fundamentalidade da educação no enfrentamento da violência contra a mulher. Notáveis propostas destacam a necessidade de conscientizar os cidadãos sobre seus direitos, com especial atenção para a capacitação das mulheres vítimas de violência. O PL n. 6115/2019, por exemplo, preconiza a priorização de cursos profissionalizantes para essa parcela da população, visando sua inserção no mercado de trabalho como estratégia para quebrar o ciclo de violência. Nesse contexto, a categoria “Funções da Educação” constitui-se como um conceito abrangente, abarcando ações preventivas, reeducativas e emancipadoras. Essa abordagem reconhece a educação como um instrumento multifacetado na promoção da igualdade de gênero.

O artigo 5 tem por objetivo apresentar uma revisão de literatura sobre direitos humanos e violência contra as mulheres na formação docente voltada à Educação Básica. A pesquisa abordou a relação entre direitos humanos, violência contra as mulheres e práticas pedagógicas, analisando teses e dissertações de 2016 a 2021. Não foram encontradas pesquisas específicas com os descriptores desejados, então a abordagem ampla “direitos humanos” e “formação docente” foi adotada. A revisão destacou a falta de estudos sobre violência contra a mulher nesse contexto, apesar das discussões sobre gênero e direitos humanos.

O estudo remete que a educação em direitos humanos ainda não está integrada à formação docente, surge como um imperativo diante da crise de valores na sociedade. Os textos elaborados pelos licenciandos revelam uma conscientização sobre a importância da dignidade humana e dos direitos humanos, destacando a necessidade de uma abordagem



educacional que promova mudanças culturais e contribua para a formação de sujeitos de direito.

O artigo 6 descreve as correntes teóricas explicativas da violência contra a mulher e as formas de intervenção apreendidas pelos estudantes. Docentes da Faculdade de Medicina de Botucatu (Unesp) utilizaram a aprendizagem baseada em problemas para abordar a violência contra a mulher com 12 alunos do terceiro ano médico. O tema foi integrado ao Módulo da Disciplina de Saúde Coletiva, destacando o protagonismo dos estudantes na construção do conhecimento. A metodologia incluiu aulas teóricas, atividades em grupo com o professor-tutor, apresentações em grupos mistos e visitas a instituições de saúde.

A sistematização dos dados teóricos e práticos resultou na construção de uma árvore de causas, analisando dimensões socioculturais, dificuldades na detecção pelos profissionais de saúde e questões políticas e legislativas. O grupo propôs ações para abordar esses nós críticos, incluindo oficinas sobre a construção social dos gêneros, educação permanente para profissionais de saúde e a inclusão do tema na formação médica. A apresentação do caso e das atividades realizadas permitiu aos estudantes desenvolver habilidades de análise sociocultural, compreendendo a aplicação prática na atenção primária à saúde. A experiência promoveu uma compreensão mais ampla da violência contra a mulher, incentivando a detecção precoce e ações intersetoriais. Os estudantes demonstraram sensibilidade e maior preparo para lidar com casos dessa natureza, evidenciando a importância do enfoque prático e interdisciplinar na formação médica.

Por fim, o artigo 7 reflete sobre a relevância dos quatro pilares da educação, propostos por Jacques Delors, na formação de enfermeiros para lidarem com a problemática da Violência Doméstica Contra a Mulher (VDCM). Ao abordar a complexidade desse fenômeno, a pesquisa adota uma abordagem teórica, utilizando análise crítica de livros e artigos científicos como metodologia, com a coleta de material bibliográfico realizada entre agosto e novembro de 2018, por meio da Biblioteca Virtual de Saúde.

Os resultados enfatizam que os profissionais de enfermagem frequentemente ocupam a linha de frente no enfrentamento da violência doméstica, sendo os primeiros a prestar assistência a mulheres nessa situação. Apesar da implementação da Lei Maria da Penha em 2006, que visou reduzir os índices de violência contra a mulher, os dados revelam persistência significativa desse problema no Brasil, com ênfase em violência física e psicológica. A falta



de detecção eficiente e a subnotificação de casos são atribuídas à ausência de abordagem adequada nos cursos de formação de enfermagem.

Em análise, no artigo 1, a ênfase recai sobre a Sociologia como disciplina transformadora, utilizando princípios epistemológicos de estranhamento e desnaturalização. Essa abordagem destaca a importância da desconstrução de valores discriminatórios como meio de prevenção da violência de gênero. Contrapondo-se, o artigo 2 destaca experiências práticas de conscientização, utilizando métodos pedagógicos problematizadores para promover o empoderamento feminino entre alunos e professores. Aqui, a ênfase está na aplicação direta de intervenções educacionais.

O artigo 3 introduz a dimensão religiosa na discussão, explorando como a ideologia patriarcal, permeada pelo pensamento religioso, contribui para a violência simbólica contra a mulher. Isso adiciona uma camada de complexidade cultural à discussão, apontando para a necessidade de compreensão mais profunda das influências ideológicas na cultura escolar, pois a mesma ocorre de forma sutil. Já o artigo 4 se destaca por sua abordagem legislativa, analisando as propostas do Congresso Nacional. Ele ressalta a importância de políticas públicas e legislações como ferramentas essenciais no enfrentamento da violência contra a mulher, evidenciando o papel do Estado na promoção da igualdade de gênero.

O artigo 5, ao revisar literatura sobre direitos humanos na formação docente, destaca a escassez de estudos específicos sobre violência contra a mulher nesse contexto. Isso ressalta uma lacuna no conhecimento e na formação dos professores em relação a esse tema crítico. Em contraste, o artigo 6 traz uma abordagem prática e interdisciplinar na educação médica, utilizando a aprendizagem baseada em problemas para desenvolver habilidades analíticas e sensibilidade entre estudantes de medicina.

Por fim, o artigo 7 aborda a formação de enfermeiros, ressaltando a necessidade de uma abordagem educacional que integre os quatro pilares propostos por Jacques Delors. Aqui, a atenção está centrada na formação profissional e na importância do reconhecimento precoce e eficaz da violência doméstica contra a mulher pelos profissionais de enfermagem.

Assim, a diversidade de elementos específicos entre os artigos, que vão desde teorias sociológicas até práticas educacionais, questões legislativas, aspectos culturais e formação profissional, destaca a complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres e a necessidade de abordagens integradas e holísticas para seu enfrentamento. Cada artigo oferece



uma perspectiva única, contribuindo para uma compreensão mais completa e informada dessa problemática social.

6 Inclusão de informações sobre violência de gênero nos documentos orientadores da Educação Básica: uma análise focalizada em Palmas/TO

A BNCC, enquanto documento orientador da construção dos currículos em nível nacional, apresenta uma série de fragilidades na abordagem da violência contra a mulher enquanto temática curricular. No entanto, destaca-se a habilidade EF09HI26 na área de História, direcionada na Unidade Temática “Modernização, ditadura civil-militar e redemocratização: o Brasil após 1946” e objeto do conhecimento “A questão da violência contra populações marginalizadas”.

A referida habilidade consiste em:

Discussir e analisar as causas da violência contra populações marginalizadas (negros, indígenas, mulheres, homossexuais, camponeses, pobres etc.) com vistas à tomada de consciência e à construção de uma cultura de paz, empatia e respeito às pessoas (Brasil, 2018, p. 431).

Se for realizada uma busca pelo descritor “violência” na BNCC, o documento apresenta 13 menções que se mesclam em outras habilidades e competências. Outrossim, o documento reitera o compromisso da escola em desnaturalizar todas as formas de violência nas sociedades contemporâneas, incluindo a violência simbólica de grupos que impõem normas universais sem promover diálogo entre as diversas culturas na comunidade e na escola.

O documento orientador dialoga com as situações sociais atuais brasileiras presentes no componente curricular de Geografia, pois desempenha um papel fundamental no estímulo ao reconhecimento da diversidade étnico-racial e das disparidades entre os grupos sociais, quando orientada por princípios éticos, tais como o respeito à diversidade e a oposição ao preconceito e à violência em todas as suas formas. Contribuindo para a formação de indivíduos conscientes e engajados, esse componente curricular promove a compreensão das diversas realidades presentes na sociedade, fomentando uma mentalidade inclusiva.

Além disso, a aprendizagem geográfica vai além da simples absorção de informações sobre lugares e paisagens. Ela instiga o desenvolvimento da capacidade de aplicar o raciocínio geográfico para analisar e solucionar desafios do cotidiano. Essa habilidade é crucial não



apenas para a compreensão aprofundada de fenômenos geográficos, mas também para a aplicação prática do conhecimento adquirido. Dessa forma, a Geografia se torna uma disciplina instrumental na promoção da autonomia e do pensamento crítico, aspectos essenciais para alcançar as competências gerais definidas pela BNCC.

Assim, ao integrar princípios éticos e o desenvolvimento do raciocínio geográfico, a aprendizagem da Geografia não só contribui para a formação de cidadãos socialmente conscientes, mas também desempenha um papel crucial na realização das metas educacionais estabelecidas pela BNCC, moldando indivíduos capazes de compreender e lidar efetivamente com a complexidade do mundo contemporâneo.

Na rede municipal de educação de Palmas/TO, verifica-se que o processo de planejamento educacional revelou uma série de desafios e oscilações ao longo do tempo. Em 1993, uma tentativa de estabelecer diretrizes educacionais ocorreu com a elaboração do Plano Decenal de Educação, conduzido por uma comissão específica. No entanto, esse esforço foi prejudicado pela ausência de participação efetiva da sociedade e pela falta de aprovação legal, resultando em sua ineficácia como guia para o desenvolvimento educacional local (Palmas, 2012).

Em 2003, uma nova iniciativa foi lançada por meio da Portaria Municipal nº 22/2003, que designou uma Comissão Organizadora para Coleta de Dados, Elaboração e Montagem do Plano Municipal de Educação (PME) em Palmas. Apesar desse passo adicional, a cidade enfrentou mais uma vez a frustração, já que nenhum plano concreto foi efetivamente elaborado. Essa falta de progresso evidencia a complexidade e os desafios enfrentados no processo de planejamento educacional, destacando a necessidade de abordagens mais inclusivas e participativas para alcançar resultados significativos (Palmas, 2012).

Diante desse cenário, a experiência de Palmas/TO destacou a importância de envolverativamente a comunidade no desenvolvimento de políticas educacionais, garantindo que as estratégias adotadas se alinhasssem efetivamente às necessidades locais. Além disso, destacou-se a necessidade de superar barreiras burocráticas e promover uma cultura de implementação efetiva das políticas educacionais para garantir um impacto positivo e sustentável no sistema de ensino local.

É importante ressaltar que as escolas da rede municipal de ensino de Palmas/TO balizam-se nas construções do currículo a partir das recomendações do Governo do Estado do Tocantins, que por sua vez, apresenta limitações na abordagem do tema violência contra a



mulher. Este fato chama atenção para o papel das Instituições de Ensino Superior (IES) na promoção de formações continuadas voltadas à construção de currículos multiculturais que elucidem a perspectiva da não violência contra a mulher.

A rede municipal de ensino de Palmas/TO dispõe de um Regimento Escolar para a Educação Infantil e de outro para o Ensino Fundamental, conforme elucida a figura 2.

Figura 2 - Regimento Escolar de Palmas



Fonte: Palmas (2018a, 2018b).

De acordo com o disposto no Capítulo II, na aba “Currículo”, o Regimento Escolar do Ensino Fundamental expressa que:

Art. 17. A Rede Pública Municipal terá Estrutura Curricular Padrão, por modalidade aprovada pelo Conselho Municipal de Educação, observando a LDB e os atos normativos dos Conselhos Nacional e Municipal de Educação.

Art. 18. A Proposta Pedagógica da UE será aprovada pelo Conselho Municipal de Educação, por ocasião da autorização ou da renovação da autorização de funcionamento (Palmas, 2018b, p. 12).

Dentro das diretrizes do Regimento da Educação Infantil, não foram identificadas diferenças significativas. Contudo, foram encontradas diversas referências que destacam a importância do respeito. Assim, fica evidente que as instituições de ensino têm autonomia na elaboração dos currículos, sujeita à aprovação das instâncias superiores.



Além disso, no contexto do Regimento da Educação Infantil, especialmente na seção da Proposta Pedagógica, está garantida, conforme estipulado por lei, a observância aos princípios do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Essa garantia será efetivada por meio da colaboração entre professores e comunidade escolar, sendo esta última representada pelo Conselho Escolar.

A ênfase na inclusão da violência contra a mulher no currículo e a abordagem da temática em sala de aula estão sujeitas à perspectiva individual de cada professor, que precisa identificar oportunidades implícitas em habilidades e competências nos documentos orientadores que tratam de temas relacionados. Entretanto, a ausência generalizada dessa temática em diversas áreas do conhecimento pode resultar em desconhecimento por parte dos educandos.

Os Temas Contemporâneos Transversais (TCT) surgem enquanto possibilidade de ampliar a abordagem de temáticas emergentes na contemporaneidade, que podem ser trabalhadas por qualquer docente da Educação Básica. No que antecede a Lei n. 14.164/2021, que dispõe sobre a inclusão de conteúdos relacionados à violência contra a mulher nos currículos da Educação Básica, tais estudos estavam alinhados com o tema Cidadania e Civismo – Educação em Direitos Humanos, ainda que de forma implícita.

O caderno dos TCT enquanto parte da BNCC, ainda que delibere a abordagem da Educação em Direitos Humanos, não apresenta sugestões para os professores da Educação Básica. Assim, mesmo a transversalidade sendo um potencial de abordagem desta temática, o guia dos TCT não mensura suas possibilidades de insurgência.

A experiência educacional em Palmas/TO destaca desafios históricos no processo de planejamento educacional, sublinhando a importância da participação efetiva da comunidade para o desenvolvimento de políticas educacionais alinhadas às necessidades locais. A análise reforça a necessidade de superar barreiras burocráticas e promover uma cultura de implementação efetiva das políticas públicas educacionais, destacando a importância da inclusão de temas sensíveis, como a violência de gênero, nesse processo.

7 Considerações finais

O propósito deste artigo foi examinar a produção acadêmica relacionada à violência contra a mulher, destacando sua interseção com a educação, bem como a presença desse tema



nos documentos orientadores do currículo da rede municipal de ensino de Palmas/TO, como efetivação de políticas públicas da área.

A avaliação sistemática da relação entre violência contra a mulher e educação proporcionou uma revisão abrangente, explorando diversas perspectivas e abordagens dentro do cenário educacional. Em síntese, os artigos destacaram a complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres, revelando uma diversidade de elementos específicos, desde teorias sociológicas até práticas educacionais, questões legislativas, aspectos culturais e formação profissional. Cada abordagem proporcionou uma perspectiva única, contribuindo para uma compreensão maior dessa problemática social. A ênfase recaiu na necessidade de abordagens integradas e holísticas para enfrentar esse desafio, promovendo a conscientização, a igualdade de gênero e a desconstrução de estereótipos prejudiciais no ambiente educacional.

A superficialidade desse tema na BNCC e no referencial estadual de educação reflete a limitação no tratamento desse assunto por parte da rede municipal de ensino de Palmas/TO, visto que não há documentos públicos orientadores do currículo em nível regional na cidade de Palmas/TO sobre a temática da violência contra a mulher, uma vez que as escolas municipais de Palmas são orientadas a seguir as diretrizes estaduais.

A Lei n. 14.164/2021 desempenhou um papel fundamental ao democratizar a inclusão do tema violência contra a mulher no currículo da Educação Básica em nível nacional. No entanto, é crucial que as políticas públicas educacionais garantam a implementação efetiva da lei, integrando a abordagem no contexto escolar. Este trabalho não esgota as discussões sobre o tema, abrindo espaço para novas pesquisas nos Programas de Pós-Graduação e, especialmente, para entrevistas com gestores educacionais, visando aprofundar novos horizontes políticos, científicos e pedagógicos.

Referências

- AMARIJO, C.L.; GONÇALVES, N.G. da C; FIGUEIRA A.B.; MINASI, A.S. Ávila. **Violência doméstica contra a mulher na perspectiva dos quatro pilares da educação / Domestic violence against women in the perspective of the four pillars of education. Journal of Nursing and Health.** Acesso em: 9 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/enfermagem/article/view/16573>.



BARBOSA, P. R. *et al.* Inclusão e diversidade na atual conjuntura escolar brasileira: uma interlocução entre currículo, projeto político pedagógico e multiculturalismo. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, [S. l.], v. 15, n. 11, p. 13076–13097, 2023.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM. **Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania**. Brasília: MDH, 2004. Disponível em:
<https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/sobre/spm>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília, DF, 2008. Disponível em:
<https://portal.mec.gov.br/docman/2191-plano-nacional-pdf/file>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República. Brasília: SPM, 2011. Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.164, de 10 de junho de 2021**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. Brasília: SAJ, 2021. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/Lei/L14164.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC/SEF, 2018.

BRASIL. **Canais registram mais de 105 mil denúncias de violência contra mulher em 2020**. Brasília: Cidadania e Assistência Social, 2022. Disponível em:
<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/03/canais-registraram-mais-de-105-mil-denuncias-de-violencia-contra-mulher-em-2020>. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL; Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes**: norma técnica/Ministério da Saúde. Brasília: MS, 2012. Disponível em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prevencao_agravo_violencia_sexual_mulheres_3e.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. Departamento de Gestão da Educação na Saúde. **A educação que produz saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1801303/mod_resource/content/2/Manual_MS_sau%CC%81de_na_educac%CC%A7a%CC%83o.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.



BRASIL. Presidência da República. **Portaria SPM nº 34, de 17 de junho de 2008**. Institui a Câmara Técnica do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Brasília, 2008. Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres. Acesso em: 30 nov. 2023.

CAMPOS, M. de L. (2019). Da Lei Maria da Penha para a sala de aula: violências contra as mulheres e o ensino de Sociologia. **Diversidade e Educação**, 6(2), 81–89.
<https://doi.org/10.14295/de.v6i2.8411>.

DAMACENO, A. N.; LIMA, M. A. D. S; PUCCI, V. R.; WEILLER, T. H. Redes de atenção à saúde: uma estratégia para integração dos sistemas de saúde. **Rev. Enferm.** UFSM, v. 10, p. 1-14, 2020. DOI:<https://doi.org/10.5902/2179769236832>.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Altas, 2010.

LEÃO, A. M. de C.; NETO, F. de P. L.; WHITAKER, D. C. A. Ideologia judaico-cristã: a violência simbólica contra a mulher transmitida historicamente e reproduzida pelos agentes escolares. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 10, n. 3, p. 986–1006, 2015. DOI: 10.21723/riaee.v10i3.8103. Disponível em:
<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/8103>. Acesso em: 9 out. 2024.

MACHADO, D. F. et al. (2016). Abordagem da violência contra a mulher no ensino médico: um relato de experiência. **Revista Brasileira de Educação Médica**.
<https://doi.org/10.1590/1981-52712015v40n3e00642015>.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MELO, J. A. C. de. **Educação sanitária**: uma visão crítica. São Paulo: Cortez, 1987.

MINAYO, M. C. de S (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 23. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

PALMAS. I Conferência Municipal De Educação. **Plano Municipal de Educação de Palmas**: uma construção participativa, democrática e dialógica. Documento Referência: Palmas, 2012. Disponível em:
https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/arquivoservico/DOCUMENTO_REFERENCIA_PLANO_MUNICIPAL_DE_EDUCACAO.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

PALMAS. **Regimento Escolar – Educação Infantil**. Rede Municipal de Ensino de Palmas, TO, 2018a. Disponível em:
https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/17_12_2019_9_50_58.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.



PALMAS. **Regimento Escolar – Ensino Fundamental.** Rede Municipal de Ensino de Palmas, TO, 2018b. Disponível em:

https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/31_10_2018_11_54_29.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

PEDREIRA, Renata Santos; FRANÇA, Fabiane Freire. Os direitos humanos e as discussões de violência contra a mulher na formação docente da Educação Básica: análises de teses e dissertações (2016-2021). **Dialogia**, [S. l.], n. 41, p. e22462, 2022. DOI: 10.5585/41.2022.22462. Disponível em:

<https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/22462>. Acesso em: 9 out. 2024.

PENA, H. L.; BORGES, L. A.; FREITAS, A. L. de; SILVA, G. M. e; GIULIANI, C. D. Abordando a violência contra a mulher em um centro de educação continuada no Triângulo Mineiro. **Revista de Educação Popular**, Uberlândia, v. 19, n. 3, p. 319–333, 2020. DOI: 10.14393/REP-2020-53273. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/reveducpop/article/view/53273>. Acesso em: 9 out. 2024.

PERES, Karina G.; SCOTT JUNIOR, V. (2022). **Direito social à educação e violência contra a mulher**: uma análise a partir de proposições legislativas. Espaço Jurídico Journal of Law [EJL], 23(1), 59–86. <https://doi.org/10.18593/ejjl.28582>.

SANTOS, J. V. T. dos. **A violência na escola**: conflitualidade social e ações civilizatórias. Educação e Pesquisa, v. 27, n. 1, p. 105–122, jan. 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022001000100008>.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013. 1,0 MB; e-PUB. Bibliografia ISBN 978-85-249-2081-3.

SILVA, G. T. da. Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópole**. n. 19, p. 81-97, 1º sem. 2008.

VELOSO, M. M. X.; MAGALHÃES, C. M. C.; DELL'AGLIO, D. D.; CABRAL, I. R.; GOMES, M. M. Notificação da violência como estratégia de vigilância em saúde: perfil de uma metrópole do Brasil. **Rev. Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 5, p. 1263-1272, 2013.

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

