

REVISTA JURÍDICA

DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

Edição Especial



GESTÃO E GOVERNANÇA

no Ministério Público

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



REVISTA JURÍDICA
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins

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

Luciano Cesar Casaroti
Procurador-Geral de Justiça

Moacir Camargo de Oliveira
Corregedor-Geral

Ficha Técnica:

Diretora-Geral
Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Procuradora de Justiça

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

**Coordenador do Curso de
Especialização em Gestão e
Governança no Ministério Público**
Octahydes Ballan Junior
Promotor de Justiça

Editora-Chefe
Vera Nilva Álvares Rocha Lira
Procuradora de Justiça

Conselho Editorial
Cleivane Peres dos Reis
Diego Nardo
Marco Antônio 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
Keila Fernandes Santos

Diagramação e Formatação
Hellen Nunes Macêdo

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

Revista Jurídica

MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO TOCANTINS

Edição Especial

*Palmas, Tocantins
2023*

2023, Ministério Público do Estado do Tocantins

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins
Publicação do Ministério Público do Estado do Tocantins
Edição Especial 2023

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

Anual

2008 - 2022(1 - 20)

Edição Especial : Gestão e Governança no Ministério Público

e-ISSN: 2763-5910

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

CDU: 34 (05)

CDD: 340.05

Catálogo na publicação - Cacilda Martins Madureira CRB-2 - 0561

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

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

Editorial

É com imenso prazer que apresentamos esta edição especial da Revista Jurídica do Ministério Público do Tocantins, fruto do comprometimento do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público (CESAF-ESMP) como uma referência em educação continuada e construção de conhecimento para o aprimoramento institucional.

Ao longo de sua trajetória, o CESAF-ESMP tem se destacado como uma Escola de Governo comprometida com o desenvolvimento acadêmico e profissional, oferecendo programas de excelência, como a Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público. Esse curso, desde sua concepção até a conclusão da primeira turma, foi marcado pela busca incessante por conhecimento, promovendo discussões e reflexões sobre a dinâmica jurídica e administrativa contemporânea no âmbito do Ministério Público.

Os artigos científicos selecionados para esta edição especial refletem a diversidade e a profundidade dos debates acadêmicos proporcionados pela Pós-Graduação. Desde a análise da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas até estudos sobre gestão, governança e resolutividade, cada artigo é um convite à reflexão, oferecendo *insights* valiosos e perspectivas inovadoras para enfrentar desafios atuais e futuros.

Nesta edição, mergulhe em temas que permeiam a eficácia institucional, a relação entre o Ministério Público e a sociedade, além das estratégias para aprimorar a gestão pública. Estamos confiantes de que estes artigos instigarão a curiosidade dos leitores e contribuirão para uma compreensão mais ampla e crítica do papel do Ministério Público na atualidade.

Que esta revista especial possa servir como um convite à reflexão e ao aprofundamento acadêmico, incentivando debates construtivos e novos horizontes de conhecimento.

Desejamos a todos uma excelente leitura.

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

Sumário

Direito e Administração Pública Contemporânea

- ANPP: Procedimentalização do instituto pelos Ministérios Públicos Estaduais.. 14
Jordana Rezende Vilela & Cynthia Assis de Paula
- A divisão e organização do trabalho no Ministério Público: notas para construção de novos paradigmas..... 35
Marcos Conceição da Silva & Cleivane Peres dos Reis
- Os Limites da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas54
Tarso Rizo Oliveira Ribeiro & Rodrigo Alves Barcellos
- O Ministério Público como agente fomentador de políticas públicas estruturantes – Os consórcios intermunicipais de saúde como arranjo institucional de promoção do Sistema Público de Saúde nos municípios do Tocantins65
Divino Humberto de Souza Lima & Paula Balbio Machado
- O Ministério Público do Tocantins na promoção da resolutividade como política de gestão e governança..... 84
Daniele da Silva Pontes & Maria Cotinha Bezerra Pereira
- O Ministério Público Resolutivo e o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher sob uma perspectiva sistêmica 107
Delcimonik Carreiro Lima e Dorta & Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira
- Relações de intergeracionalidade e violência intrafamiliar contra a pessoa idosa – um estudo exploratório em Paraíso do Tocantins/TO 126
Valéria Santos da Mata & Cynthia Assis de Paula
- Regulamentação dos Direitos da lactante no MPTO: impacto de uma política pública institucional..... 142
Celsimar Custódio Silva & Octahydes Ballan Junior

Gestão e Governança no Ministério Público

- A experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com os modelos de avaliação da gestão Gspública e MEG: Caminho para a excelência institucional.. 160
João Ricardo de Araújo Silva & Wainesten Camargo da Silva
- A padronização na gestão da promotoria de justiça, órgão de administração do Ministério Público..... 178
Thais Cairo Souza Lopes & Rodrigo Alves Barcellos

| | |
|--|-----|
| Portal da Transparência e a capacidade de prestação de contas à sociedade | 195 |
| <i>Renato Alves do Couto & Paula Balbio Machado</i> | |
| Possibilidades de atuação do Ministério Público na fiscalização das leis orçamentárias visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais | 208 |
| <i>Uilton da Silva Borges & Cynthia Assis de Paula</i> | |
| Termo de ajustamento de conduta, monitoramento e controle versus receita orçamentária..... | 227 |
| <i>Margareth Pinto da Silva Costa & Paula Balbio Machado</i> | |

Prefácio

O Ministério Público, conceitua a Constituição, é uma Instituição de defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, essencial à função jurisdicional do Estado.

Mas não é só: é uma Instituição permanente e, portanto, uma cláusula pétrea. É o que estabelece expressamente o art. 127, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao conceituar o Ministério Público.

O Constituinte foi sábio, pois, diante dos enormes desafios conferidos a essa Instituição, não se contentou em fixar diretrizes gerais para a sua organização e atuação. Foi além: conceituou-a e estabeleceu expressamente seus princípios institucionais (unidade, indivisibilidade e independência funcional) e as suas autonomias administrativa e orçamentária (arts. 127, *caput* e §1º, 128 e 129).

A defesa do regime democrático releva o comprometimento constitucional do Ministério Público com a proteção e a efetivação, em juízo ou fora dele, dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais e, ainda, com a implementação de uma sociedade mais justa, livre, igualitária e solidária (arts. 1º e 3º da CR/1988 e Título II).

Não há democracia sem a proteção e a efetivação dos direitos fundamentais, assim como não há direitos fundamentais sem democracia.

Nesse contexto, as garantias fundamentais são verdadeiramente valores jurídicos essenciais, tanto as instrumentais, como as ações constitucionais, quanto as institucionais, como é o Ministério Público.

O Ministério Público, portanto, é uma garantia constitucional fundamental institucional do Estado Democrático de Direito na sua condição de Estado de Direito de Justiça Material.

Por isso, a doutrina tem debatido e aprofundado muito a ideia, originariamente preconizada por Marcelo Pedroso Goulart, sobre Ministério Público Resolutivo.

A *resolutividade* é o compromisso constitucional com a efetividade jurídico-social da função institucional do Ministério Público e é decorrência, em termos de deveres institucionais, dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil e da aplicabilidade imediata dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais (arts. 3º e 5º, §1º, da CR/1988).

Podemos falar hoje em *resolutividade de esforço e produção*, que é quantitativa, e em *resolutividade de impacto social e material*, que é qualitativa, sendo essa imprescindível para efetividade social das funções institucionais do Ministério Público.

Aliado a isso, também é deveras importante a *resolutividade estratégica*, que é a inteligência da atuação institucional organizada em dupla dimensão: administrativa e funcional. Daí a relevância de se estudar e debater a boa gestão administrativa e a boa gestão

funcional, que se complementam em termos de deveres constitucionais de organização e de planejamento estratégico das instituições democráticas.

Por isso, quando recebi o convite para prefaciar esta bela Revista da Escola do Ministério Público do Estado de Tocantins, o que foi a mim dirigido pela talentosa Procuradora de Justiça, doutora Vera Nilva Álvares Rocha Lira, diretora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público (CEASAF/ESMP), senti-me muito horado e emocionado, especialmente pela excelência do conteúdo da publicação e pelo destacado, qualificado e inovador trabalho desenvolvido hoje, com repercussão nacional, pela referida Escola.

Trata-se de uma **Edição Especial sobre Gestão e Governança no Ministério Público**, temática imprescindível para a efetivação e a ampliação da legitimação social da Instituição Ministério Público, garantia constitucional fundamental da sociedade e do cidadão.

Na verdade, é mais do que uma publicação. É também o resultado de pesquisas acadêmicas e institucionais sérias do curso de pós-graduação sobre esse tema realizado pelo CEASAF/ESMP, onde tivemos a grata felicidade de lecionar.

A Revista esta estruturada em duas partes.

A primeira, mais geral, tem como título **Direito e Administração Pública Contemporânea** e está integrada pelos seguintes artigos: *ANPP: Procedimentalização do instituto pelos Ministérios Públicos Estaduais*, autoras Jordana Rezende Vilela e Cynthia Assis de Paula; *(A) divisão e organização do trabalho no Ministério Público: notas para construção de novos paradigmas*, autores Marcos Conceição da Silva e Cleivane Peres dos Reis; *Os Limites da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas*, autores Tarso Rizo Oliveira Ribeiro e Rodrigo Alves Barcellos; *O Ministério Público como agente fomentador de políticas públicas estruturantes: Os consórcios intermunicipais de saúde como arranjo institucional de promoção do Sistema Público de Saúde nos municípios do Tocantins*, autores Divino Humberto de Souza Lima e Paula Balbio Machado; *O Ministério Público do Tocantins na promoção da resolutividade como política pública de gestão e governança*, autoras Daniele da Silva Pontes e Maria Cotinha Bezerra Pereira; *O Ministério Público Resolutivo e o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher sob uma perspectiva sistêmica*, autoras Delcimonik Carreiro Lima e Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira; *Relações de intergeracionalidade e violência intrafamiliar contra a pessoa idosa: um estudo exploratório em Paraíso do Tocantins/TO*, autoras Valéria Santos da Mata e Cynthia Assis de Paula; *Regulamentação dos direitos da lactante no MPTO: impacto de uma política pública institucional*, autores Celsimar Custódio Silva e Octahydes Ballan Junior.

A segunda parte, mais específica sobre a temática institucional, é intitulada **Gestão e Governança no Ministério Público** e está integrada pelos seguintes artigos: *A experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com os modelos de avaliação da gestão* *Gespública e MEG: Caminho para a excelência institucional*, autores João Ricardo de

Araújo Silva e Wainesten Camargo da Silva; *A padronização na gestão da promotoria de justiça, órgão de administração do Ministério Público*, autores Thais Cairo Souza Lopes e Rodrigo Alves Barcellos; *Portal da Transparência e a capacidade de prestação de contas à sociedade*, autores Renato Alves do Couto e Paula Balbio Machado; *Possibilidades de atuação do Ministério Público na fiscalização das leis orçamentárias visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais*, autores Uilton da Silva Borges e Cynthia Assis de Paula; *Termo de Ajustamento de Conduta, monitoramento e controle versus receita orçamentária*, autoras Margareth Pinto da Silva Costa e Paula Balbio.

Realmente estamos diante de uma publicação de muita qualidade, com temas atuais imprescindíveis para a ampliação do processo de constitucionalização e de efetivação social do Ministério Público brasileiro.

O Ministério Público do Estado do Tocantins e a sua Escola Institucional (CEASAF/ESMP) estão pela parabéns pelo excepcional conteúdo da publicação.

Verão de 2024

Gregório Assagra de Almeida¹

¹ Pós-Doutor em Direito pela Syracuse University, NY, Estados Unidos. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos (2006) e Mestre em Direito Processual Civil (2000) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado pela Universidade de Ribeirão Preto (1992). Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania em Direito da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Foi Promotor e Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, iniciando a carreira em 1993. É Procurador de Justiça aposentado do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, tendo finalizado a carreira como Coordenador da Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores (2021/2023). Foi Diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, quando integrou o CDEMP. Ganhador, na Primeira Colocação, em 2015, na categoria Direito, do Prêmio Jabuti da Câmara Brasileira de Livros, com o Livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua. Recebeu, em 2012 e 2023, respectivamente, do Estado de Minas Gerais (Assembleia Legislativa e Governo do Estado), a medalha Presidente Juscelino Kubitschek e a medalha Honra ao Mérito da Inconfidência Mineira. Recebeu do Ministério da Justiça em 2014 a Medalha Nacional de Acesso à Justiça. Foi membro da Comissão de Juristas instituída pelo Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto de Lei convertido no Projeto de Lei no 5.139/2009, que disciplina a Ação Civil Pública. Foi membro da Comissão de Juristas instituída pela Presidência do Senado Federal que elaborou o Anteprojeto dos Crimes de Responsabilidade, convertido no PLS no 1388/2023, que dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento. Foi Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico do Ministério Educação. Autor e coordenador de vários livros e coleções na área do direito, inclusive sobre o Ministério Público, com publicações no Brasil e no Exterior. Atualmente, advogado (consultor jurídico e parecerista).

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA CONTEMPORÂNEA



ANPP: Procedimentalização do instituto pelos Ministérios Públicos Estaduais

ANPP: Protocols of the institute by the Public Prosecutor's Office

ANPP: Tramitación del instituto por los Fiscalía General del Estado

Jordana Rezende Vilela¹

Cynthia Assis de Paula²

RESUMO

O presente trabalho visa descrever as normativas complementares do Acordo de Não Persecução Penal editadas pelos Ministérios Público Estaduais, vez que a inserção da matéria processual não foi exaurida com a alteração legislativa trazida pela Lei n. 13.964/19 no Código de Processo Penal. A pesquisa exploratória feita nos sites institucionais buscou documentos oficiais que regulamentassem a atuação dos integrantes na propositura do ANPP, descrevendo os principais aspectos em comum disciplinados pelas instituições estaduais. Através do método dedutivo, demonstra-se a relevância das normativas internas para unicidade institucional.

Palavras-chave: ANPP; Normativas; Ministério Público; Unicidade; Atuação.

ABSTRACT

The present work aims to describe the complementary rules of the Non Prosecution Agreement edited by the Public Prosecutor's Office, since the insertion of the procedural matter was not depleted with the legislative change brought by Law 13.964/19 in the Criminal Procedure Code. The exploratory research made in the institutional websites, sought official documents that regulate the action of the members in the proposition of ANPP, describing the main aspects in common disciplined by the State's offices. Through the deductive method, the relevance of internal regulations for institutional unity is demonstrated.

Keywords: ANPP; Normative; Public Prosecutor's Office; Unicity; Acting.

¹ Graduada em Direito pela Fundação UNIRG (2019). Pós-Graduada em Gestão e Governança no Ministério Público pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público (CESAF-ESMP) (2023); Pós-Graduada em Ciências Criminais pela Universidade Federal do Tocantins (2023). Atualmente é assessora ministerial do Ministério Público do Estado do Tocantins.

² Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola da Magistratura do Tocantins (2015). Pós-graduada em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior da Magistratura do Tocantins (2017). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2002). Promotora de Justiça no Estado do Tocantins desde 2010.

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo describir las normas complementarias del Acuerdo de no persecución penal editado por las Fiscalía General del Estado, ya que la inserción de la materia procesal no se agotó con el cambio legislativo traído por la Ley 13.964/19 en el Código de Procedimiento Penal. La investigación exploratoria realizada en los sitios web institucionales, buscó documentos oficiales que regulan la actuación de los miembros en la proposición de la ANPP, describiendo los principales aspectos en común disciplinados por la fiscalía en los Estados. A través del método deductivo, se demuestra la relevancia de los reglamentos internos para la unicidad institucional.

Palabras clave: ANPP; Normativa; Fiscalía General del Estado; Unicidad; Actuación.

Introdução

O art. 28-A do Código de Processo Penal, introduzido pela Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime), disciplina o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP). Embora disponha a estrutura principal do instituto negocial, é inexequível o exaurimento da matéria processual pela legislação. Logo, resulta para o membro do Ministério Público no papel de proponente do acordo, uma margem de discricionariedade à sua atuação. Espaço que vem sendo objeto de regulamentações por meio de normativas internas que versam sobre o procedimento adotado antes, durante e após a pactuação do negócio jurídico.

Inicialmente, será abordado o protagonismo do Ministério Público (MP), constitucionalmente previsto como garantidor do acesso à justiça, da promoção e proteção dos direitos fundamentais, responsável pela aplicação da tutela mais apropriada ao caso concreto ante a vertente demandista e a resolutive.

Destarte, considerando as espécies de atuação ministerial como demandista e resolutive, o presente trabalho explora a ampliação da atuação resolutive por meio da consensualidade no âmbito criminal.

Como se verá, prevalecia na atuação ministerial criminal a vertente demandista. No entanto, após a edição da Resolução n. 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição, estimulando as soluções consensuais dos conflitos, redução da litigiosidade, inclusive no âmbito criminal, somada aos princípios constitucionais da Administração Pública, tornou-se necessária a consagração de instrumentos, métodos e técnicas de gestão dos poderes públicos com objetivo de materializar a adequada tutela.

O trabalho abordará a evolução histórica da justiça penal negocial, destacando a transação penal, a suspensão condicional e a colaboração premiada como precursores. Em seguida, o acordo de não persecução penal, assentado em primeiro momento pelas Resoluções n. 0181/2017 e n. 183/2018 do Conselho Nacional do Ministério Público, e, após, pela Lei 13.964 de 24 de dezembro de 2019, será ilustrado, em seus requisitos e natureza, como responsável pela ampliação dos espaços de consenso por abranger mais delitos passíveis da benesse, os quais, antes da alteração legislativa, eram judicialmente demandados.

Assim, a implementação do ANPP, ferramenta extrajudicial e pré-processual, põe ao Ministério Público a liberdade e responsabilidade de estabelecer os procedimentos que entender cabíveis para a realização do acordo. Nesta vertente, partindo da constatação de que o Ministério Público do Estado do Tocantins não possui normativa de procedimentalização da ferramenta, relevante conhecer como e quais os procedimentos empregados no manuseio do acordo, por meio de estudo das regulamentações editadas pelos demais Ministérios Públicos Estaduais.

A presente pesquisa justifica-se pela busca em entender a forma procedimental como os Ministérios Públicos Estaduais disciplinam internamente o acordo de não persecução penal, ante a inexistência de regulamentação em âmbito nacional dos procedimentos a serem adotados em sua atuação.

Com o objetivo de elucidar os procedimentos empregados pelos Ministérios Públicos Estaduais na utilização do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), optou-se pela realização de uma pesquisa exploratória. Para tanto, foram visitados 26 sites de órgãos ligados ao Ministério Público, incluindo Colégios de Procuradores, Procuradorias-Gerais de Justiça e Conselhos Superiores, além de serviços de informação ao cidadão, a fim de buscar documentos públicos relacionados ao tema. Dentre os documentos pesquisados, foram considerados atos normativos, resoluções, recomendações, portarias e enunciados que tratassem do ANPP.

A pesquisa utilizou diversas estratégias para localizar informações relevantes, incluindo a busca por termos ou palavras como “acordo”, “ANPP”, “acordo de não” e “acordo de não persecução penal”. O objetivo foi identificar as normas editadas pelos Ministérios Públicos Estaduais que disciplinam os procedimentos adotados para tramitação e processamento do instituto.

O foco da pesquisa foram as normativas internas publicadas após o advento da Resolução n. 181/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, bem como da Lei n. 13.964/2019, estando elas readequadas ou não à alteração legislativa de 24.12.2019.

Com ênfase regional no Ministério Público do Estado do Tocantins, a pesquisa procurou no Diário Oficial da Instituição as publicações sobre o tema no período compreendido entre 1º de outubro de 2022 e 10 de março de 2023, lapso temporal que traduz como as promotorias criminais têm procedimentalizado o acordo de forma atual e contemporânea.

A pesquisa foi feita acessando o site do MPTO, selecionando o item do Diário Oficial (DO) ao final da página, filtrando-se as publicações pelas datas mencionadas acima e, pela ferramenta de busca geral do navegador, procedeu-se à pesquisa dos termos “acordo”, “ANPP”, “acordo de não” e “acordo de não persecução penal” em cada documento, visando identificar o fluxo processual público.

Ao descrever e comparar as normativas internas dos Ministérios Públicos Estaduais encontradas, utilizou-se o método dedutivo para analisar os procedimentos internos da

propositura dos acordos, indicando a preocupação das instituições em uniformizar a atuação das atividades funcionais, primícia da unicidade institucional.

1. Atuação Criminal Resolutiva do Ministério Público

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, conferiu ao Ministério Público (MP) um novo perfil, incumbindo-lhe a função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 a 129 da CR/1988). Atribuiu-se à instituição a competência de guardião das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito, atuando na busca da concretização dos direitos fundamentais.

Na qualidade de instituição alçada pela Constituição como garantia de acesso à Justiça, tem o dever de prezar pela solução dos conflitos dos direitos que lhe caibam defender, utilizando-se de técnicas processuais ou extraprocessuais capazes de conferir maior efetividade à sua atuação. Não significa abandonar a via judicial ou prescrever métodos autocompositivos em todas as espécies de conflitos, mas sim escolher o método adequado a cada caso, buscando o melhor resultado social (DAHER, 2017).

Por ser esta uma instituição permanente e basilar à função jurisdicional estatal, a Constituição providenciou meios e instrumentos aptos a dar efetividade à atuação ministerial no plano judicial e extrajudicial, concedendo poderes instrumentais, dentre eles poder investigatório (art. 129, VI da CF/1988); poder de requisição de diligências a outros órgãos (art. 129, II, da CF/1988), devidamente disciplinados na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) e na Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993.

Destaca-se que a instituição detém duas vertentes de atuação, a demandista e resolutiva. Sem sombra de dúvidas, em todas, a atuação do Ministério Público deve ser proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de efetividade.

Para fins de conceituação, abordaremos a atuação demandista na seara criminal como um agir sobretudo individual, combatendo pontualmente os crimes cometidos a partir do oferecimento de denúncias fundamentadas, na maioria, pelas investigações realizadas pelas autoridades policiais. No que tange à atuação resolutiva, orientado pelas investigações, exige-se iniciativa do órgão ministerial para que, junto aos envolvidos e aos demais legitimados, solucione o conflito, a questão posta (GOULART, 2013).

Nos últimos anos, a faceta resolutiva tem sido abordada, vez que o sistema jurídico perpassou por uma mudança em que os meios autocompositivos são tratados com primazia. No segmento resolutivo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade, com base no diálogo da instituição com a sociedade e com a comunidade científica, além da pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Intensifica-se, portanto, nas atividades extrajudiciais, o papel de construtor de consensos

emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente processual como fomentador de decisões justas (DAHER, 2017).

A atuação resolutiva do Ministério Público tem o enfoque no conjunto geral de instituições e mecanismos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas na sociedade moderna, defendendo a simplificação dos procedimentos, tornando-os rápidos, baratos e acessíveis, preconizando solução adequada dos litígios, que podem se dar fora dos tribunais, com a utilização dos métodos autocompositivos de resolução dos conflitos (DAHER, 2017), como os institutos da justiça penal consensual e negociada.

A instrumentalização da justiça criminal negocial antes do deslinde processual se diferencia de mecanismos puros de oportunidade, primeiro por admitirem a não persecução penal de delitos em casos específicos, sem a imposição de qualquer sanção ou consequência penal e, em segundo lugar, pela necessidade de participação mútua, acusação e defesa.

No que diz respeito à perspectiva da atuação centrada na resolutividade, o Conselho Nacional do Ministério Público editou espécies normativas de orientação às instituições quando no desempenho de suas funções, a exemplo da Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, sedimentando a matéria como prioridade institucional, além do incentivo à autocomposição disposto na Resolução n. 118, de 1 de dezembro de 2014 do CNMP, cujo objetivo é assegurar a promoção da justiça e a efetividade dos direitos e interesses envolvendo a atividade institucional, por meio da adoção de mecanismos como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais.

Assim, a importância do Ministério Público no Estado Democrático de Direito mostra-se em constante evolução, acompanhando, como via de consequência, a expansão dos espaços de autocomposição e justiça negocial, primando sempre pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Neste sentido, as alternativas penais, abrangidas pela justiça penal consensual e negociada, como o acordo de não persecução penal, são ferramentas essenciais ao desenvolvimento desta atuação.

1.1 Contextualização do surgimento da Justiça Criminal Consensual e Negociada

A justiça consensual e negociada é pautada pelo incentivo à participação das partes processuais na construção de convergência de vontades. No campo jurídico penal brasileiro, tem como precursora a Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Criminais, criando um microsistema no ordenamento jurídico, propiciando celeridade e eficiência em casos penais (VASCONCELLOS, 2018).

De acordo com VASCONCELLOS (2018), a justiça consensual é estabelecida preferencialmente no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, ao introduzir a composição

civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo, embora seja um espaço restrito, limitado aos delitos de menor potencial ofensivo. Os três institutos compartilham a premissa de que o autor dos fatos, ao aceitar as obrigações estabelecidas, em troca da extinção da punibilidade, sem que conste como antecedente criminal, abra mão da resistência no processo.

Os referidos institutos descritos acima iniciam-se com a fase preliminar, após a lavratura do termo circunstanciado, encaminhando-se a vítima e o autor ao Juizado para realização da audiência preliminar na qual, dependendo do caso, tenta-se a composição civil dos danos (art. 72 a 74 da Lei n. 9.099/95) ou a transação penal (art. 76 da Lei n. 9.099/95).

Caso não seja exitosa, será proposta a denúncia e, após recebimento desta, designada audiência de instrução autorizando, se preenchidos os requisitos, a suspensão condicional do processo, que é extensiva a todos crimes cuja pena mínima seja igual ou inferior a um ano, ainda que em processamento na Vara Criminal.

Vale ressaltar que a transação penal e a suspensão condicional possuem requisitos previstos em lei que devem ser cumpridos para que possam ser realizados. Esses requisitos incluem não ter sido condenado à pena privativa de liberdade por prática de crime, não ter sido beneficiado com um dos institutos nos últimos cinco anos, e por último, análise acerca da personalidade do potencial beneficiário e das circunstâncias fáticas da infração penal.

A partir da promulgação da Lei n. 12.850/2013 é promulgada instituindo a delação premiada como ferramenta de auxílio a produção de provas em delitos mais complexos, utilizando em sua sistemática o consenso entre o indiciado e o órgão acusatório como meio para formular um acordo de colaboração para angariar provas e identificar coautores dos delitos investigados.

Apesar de ser um instituto de natureza e finalidade diferentes da transação penal, da suspensão condicional do processo e do ANPP, o instituto apontou uma ampliação nos espaços de consenso no âmbito do sistema jurídico-penal. Embora o consenso seja utilizado na delação premiada por razões distintas dos outros institutos citados, continua a ser um indicador do processo penal contemporâneo.

Com efeito, a colaboração premiada permite que o acusado, indiciado, investigado ou condenado confesse voluntariamente sua culpa e coopere com as autoridades no processo criminal, em contrapartida à obtenção de benefícios que podem incluir desde a redução da pena até a extinção da punibilidade. Nesse sentido, a delação premiada pode contribuir significativamente para o esclarecimento dos fatos, a identificação de coautores e partícipes, a recuperação de ativos desviados e a desarticulação de organizações criminosas.

A Lei n. 12.850/2013 dispõe sobre organizações criminosas, além de estabelecer ferramentas de investigação criminal, meios de obtenção de prova, infrações penais correlatas e procedimento criminal. Entretanto, a utilização do instituto não se restringe somente à investigação de crimes relacionados a organizações criminosas, podendo ser por analogia em outras situações. A respeito do assunto, destaca-se que a Ministra Laurita

Vaz, relatora do HC n. 582.678, entendeu em seu voto que é factível celebrar acordo de colaboração premiada em quaisquer condutas praticadas em concurso de agentes.

A colaboração premiada é vista como auxílio à instrução criminal, ou seja, como técnica de investigação sustentada na cooperação do autor dos fatos ou partícipe. Tal técnica possui como principais características: o consentimento do réu mediante vontade livre e consciente; conjunto probatório que corrobore a confissão; necessária constituição de defesa técnica para acompanhar o réu (advogado ou defensor público); a confissão não pode ser usada caso a negociação não se concretize. No mencionado instituto, a confissão tem o condão de incriminar terceiros, apesar de acarretar a condenação do delator e pode ser realizada em qualquer fase da persecução penal.

Não se pretende aqui esgotar os conceitos e detalhes relacionados aos institutos precursores, mas sim enfatizar que estes são a expressão do processo evolutivo da justiça criminal negocial, abrindo caminhos para a implementação do acordo de não persecução penal, instituto que expandiu os espaços de consenso no âmbito penal, atingido um vasto número de crimes – os considerados de média potencialidade lesiva – até então fora do espectro da justiça consensual.

1.2 Acordo de Não Persecução Penal: a expansão dos espaços de consenso da justiça criminal negocial

A visão que o acordo de não persecução penal procura trazer à esfera penal se alinha aos de seus precursores visando acesso integral à ordem jurídica justa, contrária aos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade, conhecida e reconhecida de forma social e individual, além de ser efetiva, ou seja, implementável (BENJAMIN, 1995).

Assim, após a edição da Recomendação n.54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, o órgão cunhou o Acordo de Não Persecução Penal no artigo 18 da Resolução n. 181/2017, posteriormente modificada pela Resolução n.183/2018.

A referida resolução suscitou questionamentos dos operadores do direito e teve sua constitucionalidade interpelada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.5790, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5793, proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil, as quais não foram julgadas até o momento, mas contém manifestação da Procuradoria-Geral da República requerendo o reconhecimento da perda superveniente de objeto, diante da entrada em vigor da Lei 13.964/2019.

Sancionada a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, o artigo 28-A inserido no Código de Processo Penal delineou regime jurídico ao Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) e acarretou alterações significativas à vista do que dispunha a Resolução n. 181/2017 do CNMP.

O roteiro para o Acordo de Não Persecução Penal redigido pelo CAOCrim do Ministério Público de São Paulo narra a similitude com o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), mas na seara criminal, sendo o meio pelo qual o Ministério Público

e o investigado convencionam o não exercício da ação penal em troca da aceitação de condições pelo investigado (beneficiário), assistido por seu patrono, de condições podendo ser elas obrigações de fazer, não fazer ou ainda de dar. É, portanto, uma espécie do gênero da justiça negocial semelhante aos princípios e postulados básicos da transação penal e da suspensão condicional do processo.

Conceitua-se, portanto, o Acordo de Não Persecução Penal como negócio jurídico entre o Ministério Público e o investigado/indiciado que não possui registro de antecedentes criminais e não foi beneficiado por transação penal ou suspensão condicional do processo nos últimos cinco anos, devendo sempre estar acompanhado de seu advogado ou defensor público, nas hipóteses em que os delitos não sejam praticados com grave ameaça ou violência e possuam penas mínimas inferiores a quatro anos, desde que haja confissão circunstanciada.

Ao formular o acordo, o objetivo é não iniciar o processo penal tradicional, em contrapartida, o investigado, chamado também de compromissário, dispõe-se a cumprir as condições estabelecidas. Vale dizer que as condições serão estabelecidas conforme o caso concreto, observando-se sempre a necessidade de prevenir e reprimir a infração, sendo inadmissível a padronização, vez que deriva de mútuas cessões entre os proponentes. Por ter natureza de negócio jurídico, não deve ser imposto por uma parte e aderido por outra, recomendando-se que seja uma construção conjunta conforme as circunstâncias de cada caso e de cada investigado.

De acordo com a Orientação Conjunta n. 8/2018, da 2^a, 4^a e 5^a Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), recomenda-se a análise da culpabilidade, antecedentes, conduta social e personalidade do autor do fato, assim como os motivos e circunstâncias do delito da mesma forma que na dosimetria da pena. Interessante observar que tal orientação não se trata de inovação, mas sim de extensão do artigo 77, inciso II do Código Penal, o qual é referido no artigo 89 da Lei n. 9.099/95, que dispõe sobre a suspensão condicional do processo, para a negociação do ANPP.

Outro ponto relevante é a participação da vítima como premissa basilar, buscando sempre a reparação o dano ou restituição da coisa, exceto na impossibilidade de fazê-lo. Por conseguinte, a vítima passa a ter efetiva participação ao ter seus interesses, além dos patrimoniais, universalmente considerados nas tratativas e no próprio conteúdo do acordo.

Estando todos os interessados em consenso, o acordo é levado a juízo para homologação, ocasião em que o compromissário será indagado acerca da voluntariedade em firmar o acordo, além de ser analisado se as formalidades foram atendidas.

Levada a efeito a homologação, o juiz da vara de execuções penais passará a fiscalizar o cumprimento do acordo, sendo que após cumpridas integralmente as condições, extinguirá a punibilidade do agente sem subsistir registros em seus antecedentes, restando somente uma anotação para fins de que não seja beneficiado com o mesmo instituto durante o prazo de cinco anos.

Vale ressaltar que o descumprimento das cláusulas pactuadas acarretará a rescisão do acordo, com posterior oferecimento da denúncia e utilização da confissão como meio de prova. Tais requisitos e explicação acerca do Acordo de Não Persecução Penal já são familiares, vez que dispostos na própria legislação processual e vigentes desde 2019.

Para além daquilo que já é conhecido, preenchidos os requisitos legais dispostos no art. 28-A do Código de Processo Penal, constitui atribuição do Ministério Público a proposta das condições a serem cumpridas. Portanto, o poder-dever do Ministério Público encontra-se sujeito aos requisitos descritos na legislação, mas também a ponderação de critérios subjetivos, com o objetivo de construir uma ordem jurídica justa.

Recentemente, em 10 de maio de 2022, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Ordinário em *habeas corpus* n. 161.251 - PR (2022/0055409-2), formalmente reconheceu a exclusiva competência do Ministério Público para oferecer o acordo de não persecução penal. Dessa forma, em situações em que o órgão ministerial optar por não oferecer o acordo, o Poder Judiciário não possui a prerrogativa de determinar a sua oferta, visto que a discricionariedade persecutória é retirada do controle judicial.

Não obstante, cumpre mencionar que apesar de ser um poder-dever do Parquet, este possui discricionariedade regrada, dado que a ausência de motivação idônea para o não oferecimento do ANPP constitui nulidade absoluta, consoante tese exarada pela Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Agravo Regimental no *habeas corpus* n. 762.049, publicado em 17/03/2023.

Por este efeito, traduz-se o Acordo de Não Persecução Penal em ferramenta de responsabilidade do Ministério Público a ser procedimentalizada internamente, inserida na esfera de atuação extrajudicial.

2. Normativas do Ministério Público sobre o Acordo de não Persecução Penal

Considerando toda explanação acerca dos requisitos e características, depreende-se que a expansão dos espaços de justiça negocial no âmbito criminal toma forma com a implementação do ANPP, incrementando, por via de consequência, as ferramentas institucionais voltadas à resolutividade.

Trata-se de ferramenta extrajudicial e pré-processual, atribuindo ao Ministério Público a responsabilidade por gerenciar e proceder à realização do acordo. Logo, o trâmite a ser adotado pelo *Parquet* fica a critério de cada profissional. Porém, cada Ministério Público Estadual pode regulamentar, recomendar, orientar e prover o passo a passo que deve ser seguido desde a notificação do beneficiário, elaboração das propostas e dos termos, tomada da confissão até o ajuizamento do pedido de homologação.

Cumprido esclarecer que o cerne da pesquisa se desenvolve no espaço das normativas infralegais, ou seja, se debruça sobre as regulamentações da discricionariedade do

Ministério Público visando orientar a atuação dos promotores, preservando a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, ao mesmo tempo em que materializa a autonomia funcional e administrativa constitucionalmente previstas.

Porquanto, demonstra-se relevante conhecer os procedimentos empregados para aplicação do ANPP através das regulamentações editadas pelas Instituições. Com esse fim, os sites dos 26 (vinte e seis) Ministérios Públicos Estaduais foram explorados com intuito de localizar as normativas institucionais consistentes em atos, resoluções, recomendações, portarias sobre a regulamentação do trâmite adotado para no Acordo de Não Persecução Penal, além de orientações, enunciados e manuais sobre ao assunto.

No presente estudo o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios não comporá a pesquisa por pertencer à composição do Ministério Público da União e possuir Câmaras de Coordenação e Revisão próprias para integração e revisão do exercício funcional dos membros da Instituição, organizando-se administrativamente de forma diferente dos Estaduais.

Nos 26 portais eletrônicos oficiais visitados, as buscas foram realizadas através dos painéis da Administração Superior que abrangem a Procuradoria-Geral de Justiça, o Colégio de Procuradores e a Corregedoria-Geral, além do Diário Oficial da Instituição e do serviço ao cidadão. Em cada um desses sítios procurou-se pelas normas que continham, em seu título, descrição ou conteúdo, as palavras e termos “acordo”, “ANPP”, “acordo de não persecução penal” e “procedimento criminal”.

Cumprir mencionar que foram filtradas e serão consideradas as normativas internas vigentes, publicadas após a Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público e o advento da Lei 13.964/2019 e normativas anteriores pautadas que sofreram adequação com as alterações trazidas pelos mencionados dispositivos.

Assim, é possível depreender-se que não há um padrão quanto à normatização, contudo, entre os 26 Ministério Públicos pesquisados, observou-se que 25 publicaram documentos direcionados à orientação e/ou direcionamento dos procedimentos a serem seguidos pelos membros. Nas pesquisas realizadas nos 25 Estados que disciplinaram matéria correlata ao Acordo de Não Persecução Penal, foram angariados 4 documentos. A figura 1 traz os resultados da pesquisa organizada por Estado, tipos normativos e suas respectivas quantidades, bem como os órgãos internos responsáveis pela edição e publicação. Extraíse que em 12 Estados há mais de um documento que disciplina o oferecimento do ANPP.

As espécies normativas encontradas foram 4 atos, 22 resoluções, 1 portaria, 1 provimentos, 1 publicação de enunciados, 8 recomendações e 6 manuais, dispostos na seguinte quantidade.

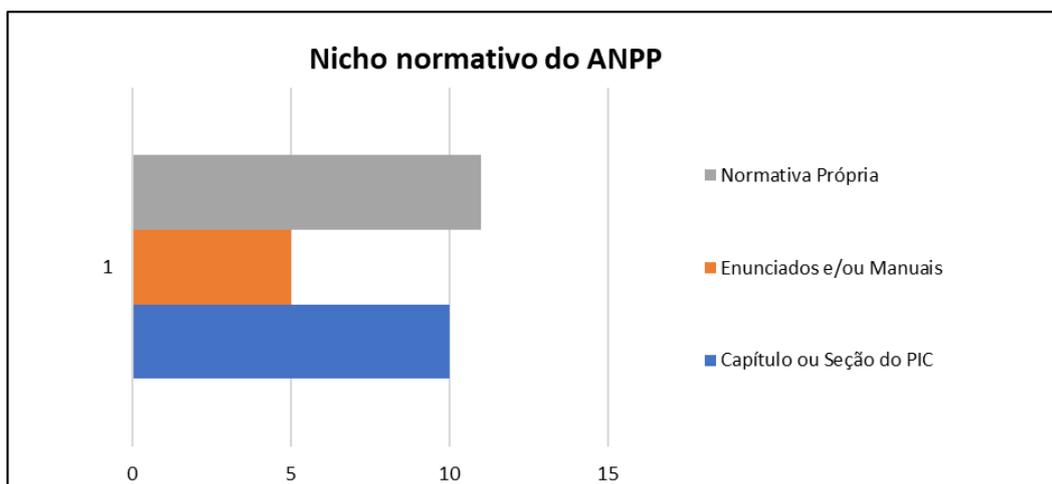
FIGURA 1: ESPÉCIES NORMATIVAS UTILIZADAS PARA REGULAMENTAR A PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO ANPP



Fonte: Elaboração do autor. Informações extraídas dos sites dos Ministérios Públicos Estaduais (2023)

Inferre-se que os atos, resoluções e recomendações são editados, de forma concentrada ou em conjunto, pelos órgãos da Administração Superior, consistentes na Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ), Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) e Corregedoria Geral do Ministério Público (CGMP), ou pelo Centro de Apoio Operacional Criminal, 10 disciplinam o ANPP dentro de sua regulamentação interna sobre o procedimento investigativo criminal (ANPP), em 5 a atuação é direcionada por meio de enunciados, em 11 o ANPP possui normativa específica, própria.

FIGURA 2: ONDE ENCONTRA-SE AS NORMATIVAS QUE REGULAMENTAM O PROCEDIMENTO DO ANPP



Fonte: Elaboração do autor. Informações extraídas dos sites dos Ministérios Públicos Estaduais (2023)

Revela-se preocupação dos órgãos ministeriais em disciplinar a ferramenta resolutiva, uniformizando a gestão e aplicação do instituto. Por seu turno, o prévio conhecimento do fluxo procedimental adotado traz segurança jurídica na atuação dos integrantes da instituição, ao investigado e seu defensor ou advogado, preconizando os direitos fundamentais e os interesses das partes.

3. Análise das normativas e seus resultados

As normativas estudadas possuem características em comum e peculiaridades que merecem destaque, as quais serão explanadas brevemente, haja vista a inviabilidade de pormenorizar cada normativa uma a uma. Em linhas gerais, embora versem sobre diferentes maneiras de aplicação, as normativas estudadas reproduzem o art. 28-A do Código de Processo Penal, mas também o complementam no que concerne às hipóteses de cabimento, incorporando como regra as orientações ou jurisprudências dadas pelos Tribunais Superiores e os Conselhos Nacionais sobre questões controversas. Detalham, ainda, as cláusulas prioritárias a serem pactuadas, sobretudo em relação à reparação do dano à vítima, destacando a importância de reaver os prejuízos suportados, além de elencar quais as informações são imprescindíveis na formalização do acordo.

Para além, observa-se a expressa menção à necessidade de notificação do investigado, disciplinando a utilização de meios de comunicação eletrônico e aplicativos de mensagens instantâneas, acompanhado de defensor ou advogado para comparecer às Promotorias de Justiça, sendo o encontro expressamente denominado como audiências ou reunião, podendo ser realizados de forma virtual por videoconferência (MPBA), e em outras deixando implícito no texto normativo (MPAP, MPCE).

Toma-se como exemplo a Resolução 002/2020 editado pelo Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado do Amapá que enuncia em seu art. 3º que, presentes os requisitos para o acordo de não persecução penal, o investigado será notificado para comparecer ao Ministério Público em dia e horário fixados, caso tenha interesse na celebração do acordo, deixando implícito que haverá audiência.

A termo, o Ato Normativo 145/2020 da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Ceará no art. 8º, § 3º, determina expressamente obrigação do termo de acordo ser celebrado em audiência presencial, possibilitada ainda a forma virtual, pelo órgão do ministerial, pelo investigado e por seu defensor.

Não há uma unanimidade de entendimento se a proposta, ou seja, a minuta do acordo, pode ser encaminhada por escrito com a notificação. O MP da Bahia, no Ato Conjunto n. 01/2022 da Procuradoria-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral, permite, em seu artigo 4º, §1º, que o membro com atuação no caso poderá encaminhar minuta com os termos e condições do acordo com a notificação. Entendimento semelhante é o do MP Estado de Mato Grosso do Sul na Resolução Conjunta n. 1/2023 da Procuradoria-Geral de Justiça, Corregedoria Geral e Caocrim e pelo MP do Rio de Janeiro no art. 5º, §1º, da Resolução n. 2.429, de 16 de agosto de 2021, editada pelo PGJ.

Outro ponto de convergência entre as normativas estudadas é a obrigatoriedade de intimação do beneficiário para justificar-se ou manifestar-se acerca do descumprimento das condições do acordo, não sendo passível de rescisão direta, consagrando o princípio constitucional e fundamental do contraditório e da ampla defesa.

Tem-se também que, inobstante a negativa de autoria ou a permanência em silêncio do investigado no procedimento investigativo, seja inquérito policial ou PIC, não impede

a propositura do acordo, vez que os regimentos internos, enunciados, orientações dentre outros recomendam que a confissão formal é aceita em qualquer fase do fluxo processual em que se admita a propositura do ANPP, seja perante a autoridade policial ou perante o Ministério Público. Assim, o momento em que é feito não importa, desde que o investigado tenha oportunidade de acesso ao acordo e seus termos, bem como a escolha entre confessar ou não, respeitando os direitos de defesa que lhe são inerentes.

A mencionada matéria foi objeto de julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça no HC 657.165, onde o Ministro Rogerio Schietti Cruz destacou que exigir a confissão na fase inquisitorial pode conduzir a uma antecipação da autoincriminação, mediante esperança de um acordo futuro, podendo não ser proposto o ANPP por ausência dos demais requisitos, a depender da análise do Ministério Público. Aponta ainda que, na maioria das vezes, o investigado encontra-se destituído de defesa técnica perante as autoridades policiais, e não possui conhecimento sobre as possíveis benesses e nem mesmo há como garantir, naquela ocasião, que os representantes do Ministério Públicos ofertarão a proposta de acordo após receber e avaliar o inquérito policial.

Deste modo, diante da oportunidade de celebrar o acordo, prioriza-se a concessão de oportunidade ao investigado de confessar o delito, ou seja, dar-lhe espaço para, em um espaço de diálogo e negociação, decidir com a defesa técnica aquilo que lhe for melhor.

A pesquisa revelou uma preocupação em esclarecer qual trâmite será seguido caso o membro se recuse a oferecer proposta de ANPP, ou o juiz não homologue o acordo, descrevendo os meios adequados à insurgência do investigado ou do magistrado que, a depender da normativa, poderá ser decidido pelo PGJ ou pelo CSMP³ Em termos semelhantes, o MPCE e MPRN, além dos recursos ante a negativa de propositura do acordo, também preveem a possibilidade de o membro exercer juízo de retratação.

Os Ministérios Públicos dos Estados do Tocantins, do Paraná e Maranhão possuem um compilado de recomendações reunidas em forma de Manuais, disponibilizado após estudos do Centro de Apoio Operacional Criminal.

Apesar de o MPTO ter editado a Recomendação Conjunta n. 003/2020, esta não disciplina um procedimento específico, somente adentrando no mérito dos casos que poderão ser beneficiados com o ANPP. Desta forma, as análises demonstram que o adotado nas portarias pesquisadas assemelha-se ao disciplinado no MPPI na Resolução n. 02/2022 do Colégio de Procuradores de Justiça, quando dispõe sobre a instauração de Procedimento Administrativo para acompanhamento das tratativas, nos casos em que as investigações abrangem mais de um réu e nem todos preenchem os requisitos para serem beneficiados com o Acordo de Não Persecução Penal.

3 O Ministério Público de Goiás na Res. 007/2018 dispõe em seu art. 33, §6º que em caso de não homologação, os autos serão remetidos ao Procurador-Geral de Justiça, o qual poderá oferecer denúncia ou designar outro membro para oferecê-la; complementar as investigações ou designar outro membro para complementá-las; reformular a proposta de acordo de não persecução, para apreciação do investigado; manter o acordo de não persecução. Em termos semelhantes, o MPCE e MPRN dispõem que o PGJ adote as mesmas medidas acima descritas no caso de o Parquet recusar-se a propor o ANPP e houver recurso do investigado quanto a decisão do membro, acrescentando ainda a possibilidade de o membro exercer juízo de retratação.

Quando o Acordo de Não Persecução Penal é disciplinado dentro do Procedimento Investigatório Criminal, as notificações, instruções e o fluxo processual seguem os ditames do referido procedimento, razão pela qual nas seções ou capítulos voltados ao acordo não há menção acerca de audiência, notificações e o registro no sistema de intranet institucional. Porém, naqueles órgãos ministeriais onde o ANPP possui uma normativa própria, estas tendem a ser mais detalhadas, abarcando o procedimento a ser seguido, os requisitos a serem preenchidos e até mesmos as ferramentas que devem ser utilizadas, sendo, portanto, mais extensas e concentrando, na maioria das vezes, todas as informações indispensáveis à atuação do *Parquet* em um documento.

Há preocupação ao traçar um procedimento uniforme e adequado internamente para celebrar o acordo, buscando inclusive orientar em quais casos cabe ou não a sua aplicação. A regulamentação inerentemente resulta em uma gestão aprimorada dos meios resolutivos, agora abrangendo a atuação criminal, podendo, a partir dos fluxos seguidos, ser angariados dados e aferidos resultados para o aprimoramento das atividades institucionais. Sobretudo, para que a atividade finalística transforme os resultados em impactos sociais positivos, além de amadurecerem e integrarem políticas públicas e políticas criminais nos demais setores da sociedade.

3.1 Ministério Público do Estado do Tocantins

No contexto regional, visando entender qual o procedimento mais utilizado no Ministério Público do Estado do Tocantins a partir do que é publicado no Diário Oficial em um espaço amostral dos últimos 5 meses, especificamente do dia 01 outubro de 2022 a 10 de março de 2023, foram analisadas 51 publicações do Diário Oficial no ano de 2022, DO n. 1548 a 1599, e 44 publicações do Diário Oficial no ano de 2023, DO n. 1600 a 1644.

Com base nesses documentos, a partir da pesquisa por “acordo”, “ANPP” “acordo de não”, “acordo de não persecução penal”, encontraram-se 30 publicações, com um total de 108 portarias de instauração de Procedimento Administrativo (PA) e uma portaria de instauração de Procedimento Investigatório Criminal (PIC). Destaca-se que nas pesquisas houve a ocorrência do termo por duas vezes em comunicações internas que não estavam associadas a procedimentos, não sendo contabilizados nos dados.

Há ainda outro dado interessante: das 44 promotorias⁴ com atribuições na seara criminal, consideradas aquelas promotorias únicas e excluídas as que possuem atribuição exclusiva para violência doméstica, tribunal do Júri, juizado especial criminal e execução penal, constatou-se que as portarias analisadas são provenientes de 8 promotorias⁵.

Com isso, o espaço amostral demonstra que pouco ou nada se sabe sobre como é feito e se os acordos são celebrados nas demais promotorias, perpetuando uma falta de transparência da atuação para com a sociedade. Contudo, naqueles passíveis de pesquisa

4 Destas, não foram consideradas as promotorias com atribuições ambientais, defesa da ordem econômica e tributária, defesa da ordem urbanística e da habitação; conflitos coletivos por posse de área urbana; e defesa do patrimônio histórico e cultural.

5 A contagem das 8 promotorias incluiu aquelas com atribuições ambientais, defesa da ordem econômica e tributária, defesa da ordem urbanística e da habitação; conflitos coletivos por posse de área urbana; e defesa do patrimônio histórico e cultural.

e consulta pública, verifica-se majoritariamente um mesmo rito procedimental adotado, tendendo a uma atuação uniforme.

Verificou-se que o principal instrumento utilizado é o Procedimento Administrativo, ocorrendo 108 vezes na coleta de dados. Extraí-se da análise das portarias que a adoção do referido instrumento se dá sob o fundamento de que é próprio da atividade-fim e destina-se, entre outras finalidades, a “embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil” consoante ao disposto no arts. 8º, IV da Resolução CNMP nº 174/2017 e 23, IV da Resolução CSMP/TO n.º 005/2018.

Possível ainda verificar que das 108 portarias de PA analisadas, em 74 nota-se que na instauração do procedimento já consta a determinação de notificação do investigado para comparecer perante o Ministério Público em data e hora marcada, em 20 faz-se menção somente à data, em 14 não há menção de data ou hora, mas um prazo para que o notificado compareça à promotoria.

Nos 14 procedimentos em que não há menção de data para comparecimento, a portaria de instauração do Procedimento Administrativo determina a notificação do beneficiário, determinando-se prazo de 10 a 15 dias para que ele mesmo faça prova da ausência de registros criminais, levando certidão negativa do tribunal, estando ausente a informação sobre realização de audiência extrajudicial.

Mediante uma amostragem de procedimentos, com vistas a analisar e descrever seus processos, foram selecionados dois procedimentos administrativos, de promotorias distintas, que possuam indícios de já terem sido finalizados de forma aleatória, para conhecer se a semelhança de atuação se restringe somente à forma do procedimento ou se também está presente na condução interna. Rememora-se que os procedimentos são provenientes da pesquisa no Diário Oficial.

Os procedimentos selecionados foram os de n.os 2022.0010278 e 2023.0000241, os quais foram consultados no Portal do Cidadão, obtendo-se as seguintes anotações: em ambos a notificação do beneficiário é determinada ainda na portaria de instauração, constatando-se a existência de vítimas, haja vista a expedição de notificação para estas, além de certidões que atestam o comparecimento na audiência. Não foi possível constatar se houve a pactuação do acordo e as condições estabelecidas, haja vista tais movimentações não estarem disponíveis ao acesso.

Cumprido destacar que a existência de notificação da vítima mostra a participação ativa e prioridade na satisfação dos seus interesses. Noutro ponto, as informações angariadas demonstram a priorização da realização de audiências, seja ela presencial ou virtual, que manifestam uma necessária proximidade entre o compromissário e o membro do Ministério Público para dialogar, escutar e negociar. Por via de consequência, neste espaço de consenso que demanda um processo de diálogo onde a escuta tende a ser a característica mais demandada, o *Parquet* passa a ter mais contato com a realidade da sociedade.

Considerações finais

Há de se reconhecer os vácuos legislativos na aplicação do ANPP, revelando que a normatização do procedimento adotado para o instituto busca preencher essas lacunas, preocupando-se com o aperfeiçoamento das atividades e dos processos de trabalho de forma mais democrática e equânime.

Constata-se que o acordo transmuta-se, através das normas internas, em ferramenta apta e aprimorada de acesso à justiça que traz uma tutela justa e efetiva de direitos, ao passo que busca impor restrição ao suposto transgressor e ao mesmo tempo satisfazer os interesses da vítima.

Verifica-se que o Acordo de Não Persecução Penal remodela o protagonismo do Ministério Público na persecução criminal, no que emerge como uma instituição garantidora de acesso à Justiça, aproximando-se da sociedade e dissociando cada vez mais da imagem de inimigo construída pela atuação precipuamente acusatória, além de impactar de forma positiva a gestão institucional.

Apesar de o instituto ser utilizado de forma diversificada, os Ministérios Públicos, majoritariamente, regulamentam internamente o Acordo de Não Persecução Penal, obedecendo às exigências da Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, alinhando os parâmetros institucionais em observância ao princípio da unidade e da homogeneidade da atuação funcional, sem prejuízo da independência funcional. Os atos normativos estudados buscam uniformizar a atuação, sem engessar o *Parquet*, visando tornar o consenso a regra e a judicialização a exceção.

A discricionariedade no manuseio do instituto demonstra legitimação para execução de política criminal, razão pela qual o sistema de normatização interna é aconselhável para promover e proteger os direitos fundamentais do investigado, vez que proporcionará a consolidação de um diálogo sem ruídos e sem barreiras, tornando-se a atuação mais próxima à realidade social e mais eficiente, vez que alinhada a suas necessidades e carências, além de possibilitar a fiscalização interna e externa, consolidando limites claros de atuação.

Por um lado, a unidade contribui com a segurança jurídica a partir da uniformidade institucional, por outro existe o risco de engessar a atuação dos membros, fazendo com que se suprimam espaços de criação e inovação na implementação do instituto.

No comparativo das normas estaduais, verifica-se que vão além da simples reprodução do disposto no art. 28-A do CPP, discorrendo sobre o rito procedimental, as hipóteses de cabimento, as ferramentas da intranet a serem adotadas, a forma de registro, notificação do investigado, a menção implícita ou explícita a audiências, a forma de participação da vítima e o momento adequado, além das informações necessárias à formalização do acordo por escrito, demonstrando o quão preocupadas as instituições ministeriais estão com o desempenho e desenvolvimento das práticas resolutivas adequadas ao contexto social contemporâneo.

O Ministério Público do Estado do Tocantins, analisando as normativas procedimentais dos demais Ministérios Públicos, pode inclusive utilizar-se do que já tem sido feito para trazer ao Estado a forma aperfeiçoada das regulamentações para melhor atuação dos promotores, sempre atento às realidades regionais existentes, além dos espaços para atuação inovadora.

Certamente, utilizar o espaço de consenso, ampliado com a reforma trazida pela Lei n. 13.964/2019 (Pacote Anticrime), permite ao Ministério Público atuar de forma mais próxima à população, ouvindo-a atentamente, lidando diretamente com direitos e interesses da sociedade em razão da sua condição de representante adequado e legitimado.

A tutela adequada dos direitos em discussão, salvaguardados por espaço de negociações e consenso, com prévio estabelecimento de critérios de negociação, ou seja, rito procedimental dentro do ordenamento jurídico, por certo legitima a atuação negocial e consensual do Ministério Público no direito penal.

Referências

ANDRADE, F. S. **Justiça penal consensual: controvérsias e desafios**. Salvador: JusPodivm, 2018.

BARROS, F. D.; ROMANIUC, J. **Acordo de não persecução penal: teoria e prática**. São Paulo: JH Mizuno, 2019.

BEM, L. S.; MARTINELLI, J. P. **Acordo de não persecução penal**. 1.ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor**. In: MILARÉ, Édís (coord.). *Ação civil pública – Lei 7.347/85: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/8688>> Acesso em 17 dezembro de 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral n.º 2 de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/#:~:text=RECOMENDA%C3%87%C3%83O%20DE%20CAR%C3%81TER%20GERAL%20CNMP-CN%20N%C2%BA%2002%2C%20DE,Minist%C3%A9rio%20P%C3%Bablico%20pelas%20Corregedorias-Gerais%20e%20estabelece%20outras%20diretrizes>>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n.º 181 de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5277#:~:text=RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20>

181%2C%20DE%207%20DE%20AGOSTO%20DE, Eletr%3%B4nico%20do%20CNMP%2C%20Caderno%20Processual%2C%20edi%3%A7%3%A3o%20de%2008%2F09%2F2017> Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. DF: senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.689 de 1941**. Código de Processo Penal Brasileiro. Brasília, DF: Senado. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm#:~:text=LEI%20N%20BA%2013.964%2C%20DE%2024%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202019&text=Aperfei%3%A7oa%20a%20legisla%3%A7%3%A3o%20penal%20e,legisla%3%A7%3%A3o%20penal%20e%20processual%20penal> Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus n.º 582.678 - RJ (2020/0117026-3)**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Data de Julgamento: 14/06/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2186528&num_registro=202001170263&data=20220621&formato=PDF>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 762.049 - PR (2022/0245416-2)**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Data de Julgamento: 07/03/2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=172121561®istro_numero=202202454162&peticao_numero=202200937984&publicacao_data=20230317&formato=PDF>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Habeas Corpus n.º 161.251 (2022/0055409-2)**. Relator: Ministro Ribeiro Dantas. Data do Julgamento: 10/05/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2171347&num_registro=202200554092&data=20220516&formato=PDF>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5793**. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288159>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 5790**. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB contra a Resolução 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que dispõe sobre a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Associação Dos Magistrados Brasileiros e Conselho Nacional do Ministério Público. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5283027>>. Acesso em: 8 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 657.165 / RJ - (2021/0097651-5)**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Data de Julgamento: 09/08/2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=161729805®istro_numero=202100976515&peticao_numero=&publicacao_data=20220818&formato=PDF>. Acesso em: 27 abr. 2023.

CABRAL, R. L. F. **Manual do acordo de não persecução penal** – à luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime). Salvador: Juspodivm, 2020.

CAPELETTI, Mauro; Garth, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CARNEIRO, A. W. S. **Acordo de não-persecução penal**: constitucionalidade do método negocial no processo penal. *Delictae Revista de Estudos Interdisciplinares sobre o Delito*, [S. l.], v. 4, n. 7, p. 23–41, 2019. DOI: 10.24861/2526-5180.v4i7.102. Disponível em: <<https://delictae.com.br/index.php/revista/article/view/102>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. **Questões práticas sobre o acordo de não persecução penal**. São Luís: Procuradoria-Geral de Justiça, 2021.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. **Ministério Público brasileiro**: entre unidade e independência. São Paulo: LTr, 2015. p. 28.

DAHER, L. **Acesso à Justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa**: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos. *Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União*, [S. l.], n. 50, p. 11–40, 2017. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/532>>. Acesso em: 2 mai. 2023..

FRANCISCHETTO, L. L. **Extensão dos poderes negociais do Ministério Público no direito punitivo**: Mecanismos de controle e limite das cláusulas. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GONTIJO, Maria Letícia Nascimento. **O acordo de não persecução penal como instrumento da justiça negocial penal**: análise dos mecanismos de controle à vontade do Ministério Público. 2021. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa. Brasília. Disponível em: <<https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/3175>>. Acesso em: 10 mar. 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.** Brasília, CNMP, v. 1, p. 217-238, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: Arraes, 2013.

ITO, Christian Norimitsu. **Competências Essenciais no Ministério Público do Estado de Rondônia:** Estudo orientado à governança na Promotoria de Justiça da Infância e Juventude. 2012. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Porto Velho. Disponível em: <<https://ri.unir.br/jspui/handle/123456789/151>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

MESSIAS, Mauro. **Acordo de não persecução penal – teoria e prática.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MUSAYEV, Elnur. **Boa governança do Ministério Público europeu no contexto do combate à corrupção.** In: Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, 2017 [S. l.], n. 1, v. 9, p. 211–236,. DOI: 10.54275/raesmpce.v9i1.10. Disponível em: <<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/article/view/10>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

MILHOMEM, Leonardo; SUXBERGER, Antônio. **Justiça criminal negociada como resposta penal alternativa.** In: Revista dos Tribunais, 2021. n. 318, v. 46 p. 51-74.

NEGREIROS FERNANDES, J. M.; LUCENA LAVOR, I. **Ministério Público e a luta contra a corrupção política:** radiografia do problema e meios de ação. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará, [S. l.], 2021. v. 13, n. 1, p. 35–57. DOI: 10.54275/raesmpce.v13i1.149.

ROBL FILHO, Ilton Noberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability.** Editora Saraiva. 2013.

RODRIGUES, Daniel dos Santos Rodrigues; BISOL, Jairo; BARBOSA, Vanessa Goulart. **Em Busca de Resultados: Uma Nova Proposta de Governança para o Ministério Público do Século XXI.** Ministério Público, diálogos institucionais e a efetividade das políticas públicas de saúde. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Ministerio_Publico_Dialogos_Institucionais_Pol-Pub-Saude.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional.** In: Acordo de não persecução penal. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 111-133.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Acordo de não persecução penal: o exercício da ação penal e a questão prisional como problema público.** In: Acordo de Não Persecução Penal e Cível. Editora JusPodivm. 2021. p. 157-184.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **O acordo de não persecução penal na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em 2020 e 2021.** Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 191. ano 30. p. 93-120. São Paulo: Ed. RT, jul./ago. 2022. DOI: [<https://doi.org/10.54415/rbccrim.v191in.%20191.117>]. Disponível em: < <http://revistadostribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2022-10398> > Acesso em: 2 abr. 2023.



A divisão e organização do trabalho no Ministério Público – notas para construção de novos paradigmas

*The division an organization of work in the Public
Ministry - notes for construction of new paradigms*

*La división y organización del trabajo em el Ministerio Público
– apuntes para la construcción de nuevos paradigmas*

Marcos Conceição da Silva¹

Cleivane Peres dos Reis²

RESUMO

O presente estudo busca contribuir para o adequado planejamento de recursos humanos no âmbito do Ministério Público, a partir de um estudo bibliográfico de caráter exploratório, que traz reflexões e apontamentos quanto ao paradigma funcionalista da divisão e organização do trabalho na instituição. Tomando como referência empírica e *lócus* para a pesquisa o atual padrão conformativo da força de trabalho disponível nas promotorias de Justiça do Ministério Público do Tocantins e como referência teórica a abordagem sistêmica, o texto apresenta um conjunto de notas para a gestão do trabalho na instituição. As considerações sinalizam para a melhoria do fazer organizacional, de maneira que a alocação da força de trabalho possa atender mais adequadamente à construção de um Ministério Público efetivamente resolutivo e mais alinhado aos anseios da sociedade.

Palavras-chave: *Ministério Público; Teoria dos sistemas; Força de trabalho; atuação resolutiva; Promotorias de Justiça.*

ABSTRACT

The present study seeks to contribute to the proper planning of human resources within the scope of the Public Prosecutor's Office, based on an exploratory bibliographic study, which brings reflections and

¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (2007). Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Organizações do Poder Judiciário e do Ministério Público pela Faculdade Unyleya. Atualmente é analista ministerial especializado do Ministério Público Estadual do Tocantins. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em elementos de planejamento e gestão da Administração Pública. ORCID:0000-0002-4307-1859. marcoasilva@mpto.mp.br.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (2025). Professora da Universidade Federal do Tocantins. Coordenadora Pedagógica do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. ORCID:0000-0002-7423-8869. cleivanereis@mpto.mp.br.

notes regarding the functionalist paradigm of the division and organization of work in the institution. Taking as an empirical reference and locus for the research the current conformative pattern of the workforce available in the prosecutors of the Public Ministry of Tocantins and as a theoretical reference the systemic approach, the text presents a set of notes for the management of the work at the institution. The considerations point to the improvement of organizational work, so that the allocation of the workforce can more adequately serve the construction of an effectively resolving Public Prosecutor's Office that is more aligned with society's aspirations.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Systems theory; Workforce; Resolvability; Public prosecutions.*

RESUMEN

El presente estudio busca contribuir a la adecuada planificación de los recursos humanos en el ámbito del Ministerio Público, a partir de un estudio bibliográfico exploratorio, que aporta reflexiones y apuntes en torno al paradigma funcionalista de la división y organización del trabajo en la institución. Tomando como referente empírico y locus para la investigación el actual patrón conformacional de la fuerza de trabajo disponible en los fiscales del Ministerio Público de Tocantins y como referente teórico el enfoque sistémico, el texto presenta un conjunto de apuntes para la gestión de el trabajo en la institución. Las consideraciones apuntan a la mejora de la organización del trabajo, para que la asignación de la fuerza de trabajo sirva más adecuadamente a la construcción de un Ministerio Público efectivamente resolutivo y más alineado con los deseos de la sociedad.

Palabras clave: *Ministerio Público; Teoría de los sistemas; Fuerza de trabajo; Actuación resolutiva; Fiscalía de Justicia.*

Introdução

Atualmente, o volume de casos que precisam da intervenção do Ministério Público tem crescido acima da ampliação dos recursos orçamentários e do quadro de pessoal disponível. O agravamento desta situação pode levar ao estrangulamento da capacidade de resposta às demandas que chegam à Instituição (ISHIOKA, 2022; CAVALCANTI, 2011).

No caso do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), não obstante o comprometimento de 87,26% de seu orçamento anual na folha de pagamento de membros e servidores (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS, 2021), há carência de força de trabalho em várias áreas. Como consequência, a Organização encontra-se comprimida e acaba obrigada a fazer escolhas difíceis, priorizando a atuação na repressão criminal, em razão dos prazos e da opinião pública, em detrimento de uma atuação mais efetiva na fiscalização e controle de políticas públicas, de maior complexidade jurídica e que requer conhecimentos em áreas diversas da formação inicial da maioria dos integrantes (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2016).

Diante dessa situação, a partir do planejamento estratégico 2020-2029, os gestores do MPTO acreditam que o alcance de melhores resultados depende do desenvolvimento do modelo de gestão organizacional, bem como de uma maior compreensão administrativa da problemática envolvida na divisão e organização do trabalho nas estruturas da Unidade (TOCANTINS, 2020).

Nesse sentido, este estudo poderá contribuir para melhorias no planejamento de recursos humanos no MPTO, bem como para o aperfeiçoamento de seu modelo de gestão organizacional (LIMA, 2007), sobretudo no fundamento da orientação por processos, elemento essencial para a implantação de outras ferramentas da Administração Pública Gerencial: gestão de custos, gestão documental, processo judicial eletrônico e informatização, gestão de projetos e gestão estratégica (ABPMP, 2013). Além disso, este trabalho inclui sugestões de diretrizes para a organização dos serviços de apoio jurídico e de apoio técnico especializado, que podem contribuir com o desenvolvimento da atuação ministerial mais resolutiva em controle e fiscalização das políticas públicas (CAVALCANTI, 2011).

Este artigo está organizado em seções, dispostas de forma a possibilitar uma melhor compreensão sobre os modelos atuais de atuação do Ministério Público, enfatizando a relação entre a abordagem resolutiva e a efetividade das políticas públicas; o padrão atual de alocação da força de trabalho no MPTO e suas consequências sobre os integrantes e a atuação resolutiva nos órgãos de execução; a contribuição da teoria sistêmica e do paradigma gerencialista da Administração Pública Contemporânea como fundamento para o desenho de diretrizes para a divisão e organização do trabalho no MPTO. Por fim, são apresentadas as conclusões do artigo.

1. Os modelos de atuação do Ministério Público e a efetividade das políticas públicas

O Ministério Público é uma das instituições basilares do Estado brasileiro, sem a qual os objetivos fundamentais da República jamais poderiam ser alcançados. Por isso, a Constituição Federal apresenta o Ministério Público como sendo uma instituição permanente e essencial à adequada administração da Justiça no País, atribuindo-lhe a missão de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

Para impedir interferências no cumprimento de sua missão, o constituinte personificou juridicamente o Ministério Público em Ramos e Unidades – quatro na esfera federal e vinte e sete na estadual³–, e lhes outorgou as garantias de autonomia funcional e administrativa em relação às demais estruturas governamentais. Conforme Garcia (2015), a autonomia atribuída ao Ministério Público visa conferir maior mobilidade à Instituição. Cada unidade do Ministério Público, por exemplo, possui autorização para elaborar a proposta orçamentária e propor ao Poder Legislativo, respeitado o limite de despesa com pessoal, a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a política remuneratória e os planos de carreira aos seus integrantes (BRASIL, 1993).

Fulcradas na autonomia institucional, as unidades do Ministério Público se estruturam internamente em órgãos de administração, órgãos de execução e órgãos auxiliares, com

³ O Ministério Público da União possui quatro ramos: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), o Ministério Público Militar (MPM) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Em cada estado da Federação há um Ministério Público Estadual.

vistas a garantir a efetividade de sua missão (GARCIA, 2015). Os órgãos de administração são responsáveis pela governança em cada unidade, em sentido amplo. Por sua vez, os órgãos de execução, de primeira e segunda instâncias, são responsáveis pelo cumprimento da missão constitucional. Tanto os órgãos de administração quanto os órgãos de execução são apoiados, em aspectos técnicos e administrativos, pelos órgãos auxiliares.

Ainda em relação a sua organização interna, as unidades do Ministério Público adotam um recorte territorial para orientar a sua atuação: a circunscrição ministerial ou comarca de atuação. No caso dos Ministérios Públicos estaduais, a comarca corresponde à área geográfica abrangida por um ou mais municípios da unidade federativa, na qual um ou mais órgãos de execução de primeira instância, abrigados na Promotoria de Justiça, são responsáveis pelo cumprimento da missão constitucional.

Dentro de cada órgão de execução, o trabalho do Ministério Público adota uma lógica processual em seu funcionamento cotidiano. O esforço dos integrantes se estabelece como um conjunto predefinido de atividades com vista a cumprir um objetivo. A natureza dessas atividades é intelectual, e se materializa em atos e documentos juntados em procedimentos e processos.

Resumidamente, pode-se descrever o trabalho em uma Promotoria de Justiça do Ministério Público por meio de três grandes etapas. Na primeira, os integrantes tomam conhecimento de algum fato que represente ameaça real ou potencial à ordem jurídica, ao regime democrático ou aos direitos sociais e individuais indisponíveis, ou seja, um caso pertinente à missão constitucional do Ministério Público. Na etapa seguinte, os integrantes do órgão de execução, apoiados pelos integrantes dos órgãos auxiliares, realizam pesquisas, reflexões e levantamentos que formam um posicionamento, conforme a lei, quanto ao caso inicial. Após a formulação, este posicionamento é externalizado como uma resposta ministerial, cujos efeitos práticos e jurídicos espera-se que sejam suficientes para modificar o impacto do caso inicial sobre a realidade concreta.

A externalização da resposta ministerial ao fato que motivou a iniciativa do Ministério Público pode ocorrer em dois planos de atuação: extrajudicial e judicial.

No plano de atuação extrajudicial, o órgão de execução espera que sua resposta produza os efeitos desejados na realidade sem que haja a necessidade de intervenção do Poder Judiciário (GARCIA, 2015). Geralmente a resposta ministerial extrajudicial é mais célere, de maior potencial de transformação da realidade, mas de menor segurança jurídica em seus efeitos (RODRIGUES, 2015). Exemplo de externalização de resposta ministerial extrajudicial são as recomendações, os termos de ajustamento de conduta e os acordos de não persecução cível.

Por outro lado, no plano da atuação judicial, o órgão de execução externaliza sua resposta através de uma petição, seguida de audiências e manifestações, junto ao Poder Judiciário (GARCIA, 2015). Este instaura um processo judicial, que confirmará ou não a validade da resposta ministerial proposta pelo órgão de execução. Se for confirmada pela decisão judicial, a resposta ministerial produzirá efeitos sobre a realidade do fato

inicial (RODRIGUES, 2015). Além disso, há situações nas quais o Ministério Público é chamado a participar do processo judicial, sem que ele tenha provocado o Poder Judiciário, inicialmente. A atuação judicial, geralmente, é de menor celeridade, mas de maior segurança jurídica em seus efeitos. Exemplos de externalização de resposta judicial são as iniciais da ação civil pública e da ação penal.

Se partirmos da comparação de como o fato inicial passa a exigir uma resposta do órgão de execução e de como a resposta jurídica é externalizada e produz seus efeitos, é possível afirmar que há dois modelos de atuação do Ministério Público: a atuação demandista e a atuação resolutiva.

No modelo de atuação demandista, há uma certa inércia no reconhecimento do fato que clama iniciativa. Espera-se que algum interessado, cidadão, sociedade civil organizada ou outro órgão público provoque o órgão ministerial e apresente o fato que exige uma resposta jurídica do Ministério Público (RODRIGUES, 2015). Além disso, há uma preferência pela via judicial para a externalização da resposta ao fato apresentado. O modelo demandista está ligado principalmente à atuação nos temas criminais e *custos iuris*, cuja natureza, historicamente, sempre ocorreu com intervenção do Poder Judiciário.

Na atuação resolutiva, por outro lado, o órgão de execução se antecipa à apresentação do fato que demanda atuação, valendo-se de diversas fontes para monitorar a realidade, sem que necessariamente haja representação de algum interessado que motive a iniciativa do Ministério Público. Além disso, há uma preferência pela via extrajudicial para externalização da resposta ministerial (RODRIGUES, 2015). O modelo resolutivo tem sido utilizado principalmente na atuação ministerial na seara cível, na defesa dos direitos difusos e na busca da efetividade das políticas públicas.

O papel atual do Ministério Público como interlocutor entre o Estado e a sociedade nas questões envolvendo políticas públicas foi desenvolvido dentro de um processo histórico de conquistas, pois a Instituição não detinha essa atribuição anteriormente. A Constituição Federal de 1988 dotou o Ministério Público de legitimidade para atuar em matéria de políticas públicas, principalmente as sociais, com vistas a garantir os direitos fundamentais (FAÇANHA; LIMA, 2011; OLIVEIRA, 2013). Hoje, seus membros dispõem de atribuições e garantias que lhes permitem contribuir para a implementação de políticas públicas, bem como para a fiscalização dos poderes públicos na concretização dos interesses sociais (OLIVEIRA, 2013).

De acordo com Santos e Rita (2021), o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais, bem como a promoção de medidas para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, atribuições do Ministério Público previstas no art. 129 da Constituição Federal de 1988, constituem-se como principal fundamento jurídico para intervenção da Instituição na esfera das políticas públicas atualmente.

Assim, o Ministério Público, enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle do Estado e tem como dever, entre outras funções, zelar pela

implementação de políticas e serviços públicos de qualidade; devendo atuar quando a inércia da administração ou o mau funcionamento do serviço público estiverem impedindo a concretização do próprio direito constitucional (ISMAIL, 2014).

Na visão de Santos e Rita (2021), o Ministério Público pode exercer o controle externo das políticas públicas em todas as suas fases; utilizando instrumentos como ação civil pública, inquérito civil, compromissos de ajustamento de conduta e recomendações, para o alcance dos objetivos estabelecidos pelas políticas públicas. A atuação do Ministério Público também poderá ocorrer de forma preventiva, por meio da colheita e troca de informações, realização de audiências públicas, cobrança para o efetivo funcionamento dos conselhos municipais e estaduais, além da participação em órgãos colegiados e multidisciplinares (ISMAIL, 2014).

Não obstante a legitimidade do Ministério Público para atuar no controle e fiscalização das políticas públicas, percebe-se, a partir da comparação do nível de desenvolvimento socioeconômico do Brasil com o de outros países semelhantes, que essa atuação tem sido insuficiente para uma mudança significativa na positividade dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal (CAVALCANTI, 2011).

Na opinião de Oliveira (2013), isso se dá em razão da complexidade das políticas públicas, que requer um modelo de atuação do Ministério Público mais resolutivo, com intensa atividade negocial de seus membros e priorização de instrumentos extrajudiciais. Em levantamento realizado no Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro, Cavalcanti (2011) também aponta que o Ministério Público apresenta inúmeras deficiências materiais, principalmente em relação ao pessoal técnico especializado, sendo, muitas vezes, impraticável a atuação adequada à efetividade das políticas públicas.

Assim, face a importância para atuação resolutiva no controle e fiscalização das políticas públicas, realiza-se, a seguir, uma breve exposição da *práxis* atual da divisão e organização do trabalho no MPTO.

2. A divisão e organização do trabalho no MPTO

Segundo consulta ao Portal da Transparência (TOCANTINS, 2023), em dezembro de 2022, havia 93 órgãos de execução, e mais de 13 estruturas de apoio, órgãos auxiliares, no MPTO. Nas promotorias de Justiça, encontravam-se lotados 288 integrantes. Destes, 92 eram promotores de Justiça e 196, servidores. Nos órgãos auxiliares, havia 171 integrantes lotados.

Os dados disponíveis sobre a força de trabalho do MPTO permitem estimar que a tendência dos órgãos de execução é contar com um promotor de Justiça e dois profissionais de nível superior da área do Direito. Nos órgãos auxiliares, há profissionais de nível superior de diversas áreas, como contadores, engenheiros, pedagogos, assistentes sociais, psicólogos, profissionais da tecnologia da informação; além de assistentes administrativos, oficiais de diligências, motoristas e técnicos, com formação em nível médio.

Diante da importância fiscal e organizacional, pode-se considerar a função gestão de pessoas como o componente mais relevante da gestão do MPTO, cujo adequado funcionamento é essencial para a entrega dos resultados prometidos à sociedade tocaninense, a um custo razoável.

Em 2016, devido à insatisfação por parte de alguns promotores de Justiça quanto à força de trabalho disponibilizada pelos órgãos de administração, a Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público determinou a realização de estudo sobre os recursos humanos disponíveis e a efetiva redistribuição da força de trabalho no MPTO, de forma a dimensionar a lotação na Unidade, nos seguintes termos:

6.1. Durante a correição extraordinária, foi constatada significativa insatisfação por parte de alguns membros quanto à estrutura humana das unidades visitadas, registrando-se que a maioria dos Promotores apresenta um considerável volume de trabalho, em razão da própria natureza da atuação, muitas vezes não contando com equipe qualificada para auxiliar nas atividades. Questionada a Administração Superior sobre as providências que estão sendo tomadas para potencializar a melhoria dos recursos humanos das Promotorias, em especial as com atribuição extrajudicial, informou o Procurador-Geral, em suma, que algumas Promotorias carecem de recursos humanos de apoio, nada obstante, a ausência de proatividade detectada não pode recair na administração e que, havendo possibilidade, serão priorizadas ações no sentido de atender as Promotorias especializadas com atribuições em âmbito extrajudicial. Ante o exposto, a Corregedoria Nacional propõe ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público a expedição de DETERMINAÇÃO ao Exmo. Procurador-Geral de Justiça para que realize estudo de dimensionamento e redistribuição de recursos humanos no âmbito do MPTO, e efetive a redistribuição de recursos humanos da instituição, de forma a dimensionar a lotação nas unidades, observando critérios objetivos de volume e complexidade dos trabalhos realizados (inclusive quanto ao provimento de assessoria técnica) e priorizando as atividades finalísticas dos órgãos de execução. Em 60 dias a Corregedoria Nacional será informada das providências adotadas (BRASIL, 2016).

Depreende-se de tal determinação que a gestão do MPTO pode ter descumprido os primados da Administração Pública, em relação à gestão de pessoal, à época, o que levou o Órgão Correcional Nacional a expedir determinação para adequação, a fim de que a lotação e a designação de servidores nos órgãos apresentassem critérios objetivos para sua efetivação, em respeito ao princípio constitucional da eficiência.

Percebe-se que a *práxis* atual da divisão e organização do trabalho adotada no MPTO exerce influência sobre o modelo de atuação resolutiva do Ministério Público. Pode-se afirmar que a ausência de critérios objetivos para distribuição da força de trabalho provoca um atrofamento na capacidade de monitoramento das ameaças e agressões à missão constitucional do Ministério Público, bem como um acanhamento nas respostas ministeriais de natureza extrajudicial pelos órgãos de execução, em razão da carência de profissionais nos órgãos auxiliares. Com isso, os órgãos de execução acabam por adotar um modelo de atuação mais demandista, priorizando a atuação judicial, em virtude da exigência de cumprimento de prazos e do conteúdo dos processos judiciais.

Além de prejuízos à atuação resolutiva, Vilhena *et al* (2013) e Moura Arnaud; Gomes (2016) apontam que práticas de divisão e organização do trabalho opacas podem exercer um efeito prejudicial sobre as condições de saúde dos integrantes, via a insalubridade do

clima organizacional decorrente de falhas de comunicação interna. A execução de projetos na área de assistência à saúde do MPTO, com o tema de saúde mental, corroboram com a literatura quanto às consequências da ausência de critérios objetivos, em relação a divisão e organização do trabalho, sobre as condições de saúde dos integrantes (TOCANTINS, 2021). Quanto ao clima organizacional, embora o MPTO não disponha de uma pesquisa regular, nas ocasiões de inspeções e correição a insatisfação é manifesta, como ocorreu 2016 (BRASIL, 2016).

Em busca de uma resposta para o estabelecimento de critérios objetivos para alocação da força de trabalho no MPTO, realiza-se uma incursão na teoria dos sistemas e no paradigma gerencialista na seção a seguir.

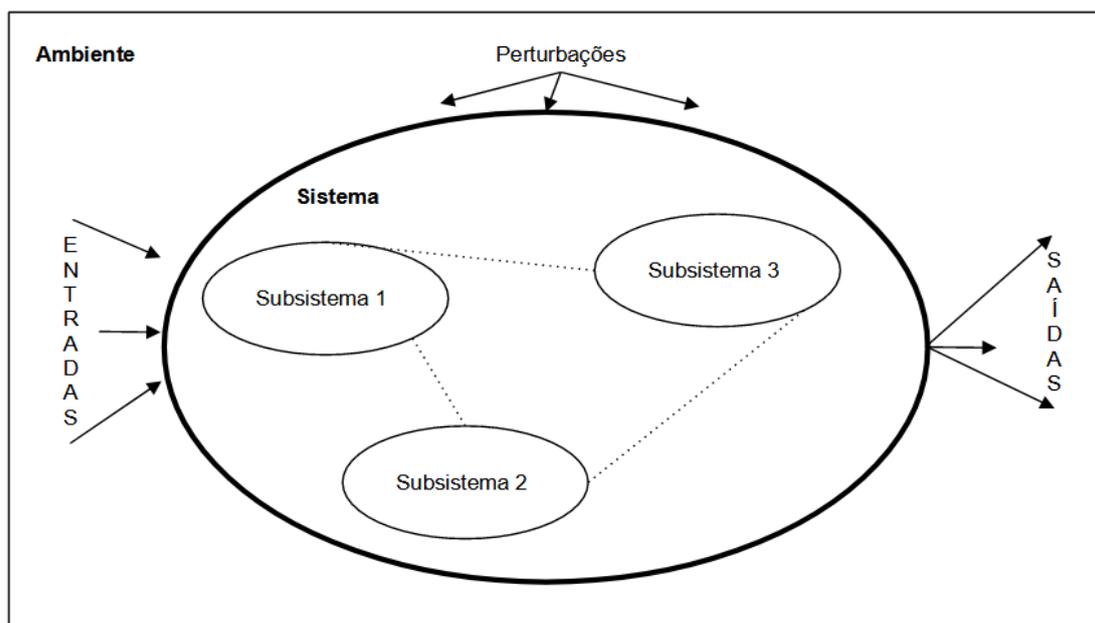
3. A teoria sistêmica e o paradigma gerencialista da administração pública contemporânea

A teoria sistêmica procura compreender a natureza e as propriedades dos fenômenos a partir dos pressupostos da circularidade, com retroalimentação, e do equilíbrio dinâmico da realidade (DEMO, 2007). Ela pode oferecer uma perspectiva útil aos estudos da divisão do trabalho, em razão de seu enfoque na relação entre meios e fins das organizações.

Aplicada aos estudos organizacionais, Morgan (2005, p. 61) situa a perspectiva da teoria dos sistemas dentro do paradigma funcionalista, cuja fundamentação consiste na máxima de que “a sociedade tem existência concreta e real, com um caráter sistêmico orientado para produzir um sistema social ordenado e regulado”. Por sua vez, Santos (2017, p. 212), citando França Filho (2003; 2004), inscreve-a em uma perspectiva de estudos ortodoxos da administração, “concebida nos moldes da ciência positivista, do método empirista, do liberalismo econômico, dos princípios de engenharia, tendo por fim elevar a eficiência produtiva do capital e do trabalho”.

À luz da abordagem sistêmica, as organizações podem ser compreendidas como um sistema aberto, constituído de subsistemas, que ordena meios e fins, inserido em um ambiente específico (BERGUE, 2007). Ou seja, a organização é uma unidade de recursos orientada para o alcance de algum propósito (MARTINELLI, 2006).

FIGURA 1 - ESQUEMA REPRESENTATIVO DE UM SISTEMA ABERTO



Fonte: Adaptado de Martinelli, 2006

Enquanto unidade de recursos, o sistema organizacional conforma os fatores de produção do modo mais técnico-racional possível, dado o nível de tecnologia disponível no momento. Enquanto propósito, o sistema organizacional pode ser entendido como uma promessa de resultados a ser cumprida ou obtida oportunamente; podendo fragmentar-se em promessas menores, conservando, contudo, a coesão lógica. Portanto, na teoria dos sistemas, a organização é um todo inter-relacionado que ordena suas partes (DEMO, 2007), inserido em um ambiente ou ecossistema.

A abordagem sistêmica tem sido fundamental para elevar a produtividade nas organizações, por facilitar o emprego da tecnologia, geralmente concebida a partir da *episteme* dos sistemas. A tecnologia amplia a capacidade produtiva dos subsistemas, em razão das propriedades de acoplagem dos sistemas em geral (ASHBY, 1970). Por exemplo, os braços robóticos na indústria, os tratores e implementos na agricultura, os computadores e softwares no setor de serviço são tecnologias sistêmicas que, ao serem utilizadas nas organizações, proporcionam um salto na escala de produção.

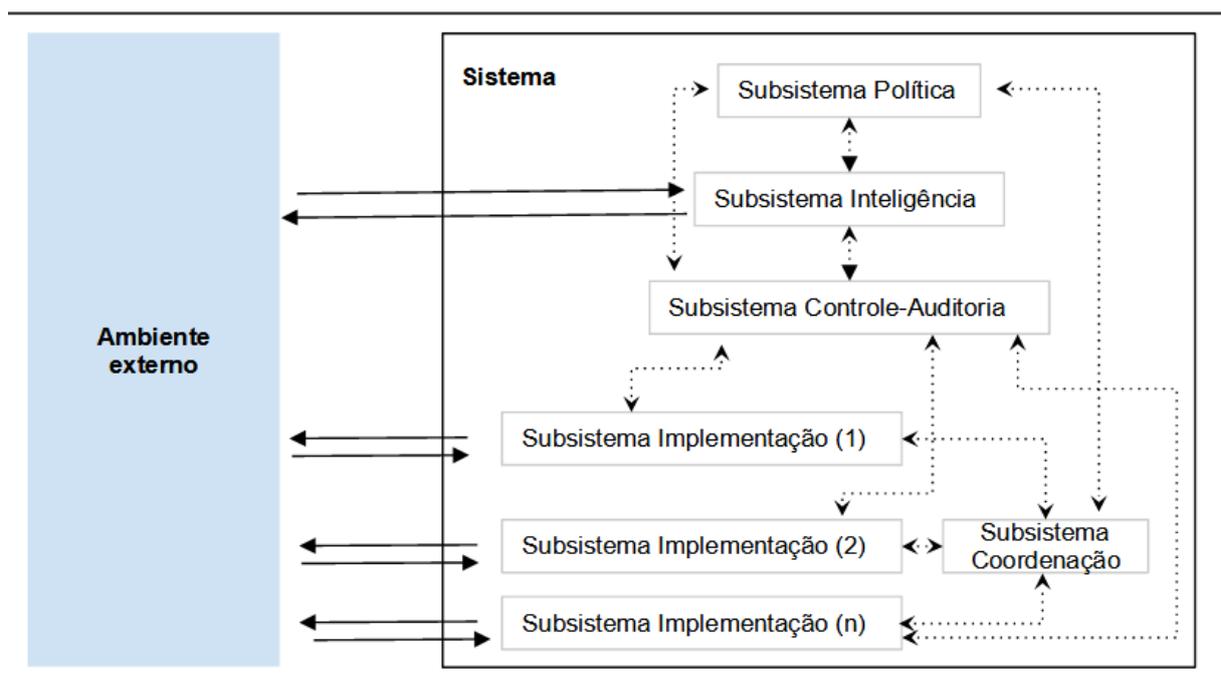
Os subsistemas da organização cooperam mutuamente entre si, em sinergia, para realizarem funções úteis, ou serviços, ao processamento das entradas, transformando-as em saídas. Conforme o sistema organizacional cresce em complexidade, cada subsistema pode necessitar se diferenciar ainda mais para cumprir sua função, dividindo-se em subsistemas menores (BERTALANFFY, 1976).

Martinelli (2006), citando Beer (1979), sugere a utilização do modelo de sistema viável (VSM) como base para estudos de análise de eficiência de estruturas das organizações. O VSM é composto por cinco subsistemas interdependentes. O primeiro é implementação, cuja estrutura desempenha a função primária da organização. O segundo é coordenação, composto pelas regras e comportamentos que direcionam o sistema

rumo aos objetivos estabelecidos. O controle-auditoria é o terceiro subsistema do VSM, responsável por administrar e monitorar o meio interno do sistema organizacional. O quarto subsistema é o de inteligência, cuja estrutura é a responsável pela integração do sistema organizacional com o ambiente externo e pela prospecção de cenários futuros. Por fim, tem-se o subsistema de política, responsável pelo nível mais elevado de direção do sistema.

A diferenciação dos subsistemas atua como uma força para ampliar a divisão do trabalho

FIGURA 2 - ESQUEMA REPRESENTATIVO DO MODELO DE SISTEMA VIÁVEL (VSM)



Fonte: Adaptado de Martinelli, 2006

dentro das organizações (GUIMARÃES, 1955). Sob este aspecto, devido à ambiguidade e à imprevisibilidade da natureza humana, o trabalho acaba por introduzir uma fonte de incerteza no sistema organizacional, podendo facilitar ou impedir o alcance de seu propósito. Além disso, dependendo da amplitude do propósito, será necessária a estruturação de outros subsistemas, o que reforçará o aumento da especialização do trabalho, ampliando ainda mais a diferenciação no sistema organizacional.

Com a divisão do trabalho, a organização precisa desenvolver formas de geri-lo, a fim de assegurar a manutenção da síntese coerente entre meios e fins, e impedir problemas organizacionais, como a ineficiência (SILVA, 1962). Para tanto, é preciso estabelecer a especificação do conteúdo do trabalho, a definição da forma de sua execução, além da compreensão de inter-relações com outros elementos dos subsistemas; de modo a satisfazer os requisitos organizacionais e tecnológicos, bem como as necessidades sociais e individuais do trabalhador (FLEURY, 1980). O trabalho gerido dessa forma pode ser considerado como um componente dos subsistemas do sistema organizacional.

No contexto das organizações públicas, as contribuições da teoria sistêmica vêm sendo utilizadas como um dos principais fundamentos da administração pública gerencial ou administração pública contemporânea, em razão de sua preocupação com a eficiência e a inovação (LIMA, 2007).

Segundo Cavalcante (2017), as transformações sociais ocorridas no século XX levaram à complexificação das funções estatais para além da capacidade do modelo weberiano. O paradigma gerencialista surge nesse contexto, como tentativa de promover alterações na Administração Pública, conferindo-lhe maior eficiência, principalmente em relação à gestão de pessoas.

Desde o Decreto-Lei n. 200/1967, as organizações públicas brasileiras têm o dever de gerir adequadamente sua força de trabalho. Em seu artigo 94, o Decreto já determinava que a fixação da quantidade de servidores precisa se orientar de acordo com as reais necessidades de funcionamento de cada órgão, e que a aprovação das lotações deve seguir critérios objetivos que relacionem a quantidade de servidores às atribuições e ao volume de trabalho no órgão (BRASIL, 1967). Uma evidente abordagem sistêmica do problema da eficiência nos órgãos públicos, raciocinando em termos de entrada, processamento e saída.

Para Bergue (2007), a administração pública brasileira, especialmente no que concerne à gestão de pessoas, demanda uma urgente modernização de procedimentos e atitudes, com uma incursão no modelo gerencial. Sem essa ruptura, restarão seriamente comprometidas as tentativas de alcançar o efetivo atendimento ao interesse coletivo via oferta de bens e serviços públicos nos níveis de qualidade desejados pelos cidadãos.

Para isso, o paradigma gerencialista propõe compreender a divisão e organização do trabalho como um fluxo interdependente de atividades de planejamento, organização, direção e controle, voltado ao alcance dos objetivos organizacionais, realizados em uma lógica sistêmico-processual ou de serviço. No planejamento, fixam-se os objetivos a serem alcançados, expõem-se as trajetórias possíveis de percurso e escolhem-se os indicadores de monitoramento da situação. Na etapa de organização, delinea-se a estrutura lógica para o bom funcionamento do órgão e define-se o bônus remuneratório dos cargos necessários. Na atividade de direção, cuida-se dos problemas que abarcam a liderança e o treinamento das pessoas para a realização das tarefas. No controle, por fim, visa-se à adequação ou correção das demais atividades de gestão de pessoas, quando estas se desviam das trajetórias planejadas (BERGUE, 2007).

Nesta abordagem gerencialista, o planejamento de recursos humanos se destaca, devido ao seu papel determinante, conferido pela lógica da ação administrativa e pela Constituição Federal⁴, para direcionar as demais etapas da divisão e organização do trabalho e estabelecer o perfil dos candidatos aos cargos públicos, bem como definir a quantidade de horas de trabalho necessárias em cada subsistema organizacional.

Em síntese, o paradigma gerencialista aplicado à divisão do trabalho nos órgãos públicos propõe que sua organização se oriente pelo planejamento, fundamentado no equilíbrio entre a demanda e a oferta pelo serviço do subsistema organizacional no qual o trabalho é empregado.

⁴ A Constituição Federal confere relevância ao conceito de planejamento. O termo é citado onze vezes no texto constitucional. Conforme a Norma, o planejamento é o elemento determinante para a atuação estatal na ordem econômica, e constitui-se em função primária para elaboração das políticas da Ordem Social. Além disso, o constituinte condicionou qualquer gasto público à elaboração do planejamento plurianual prévio.

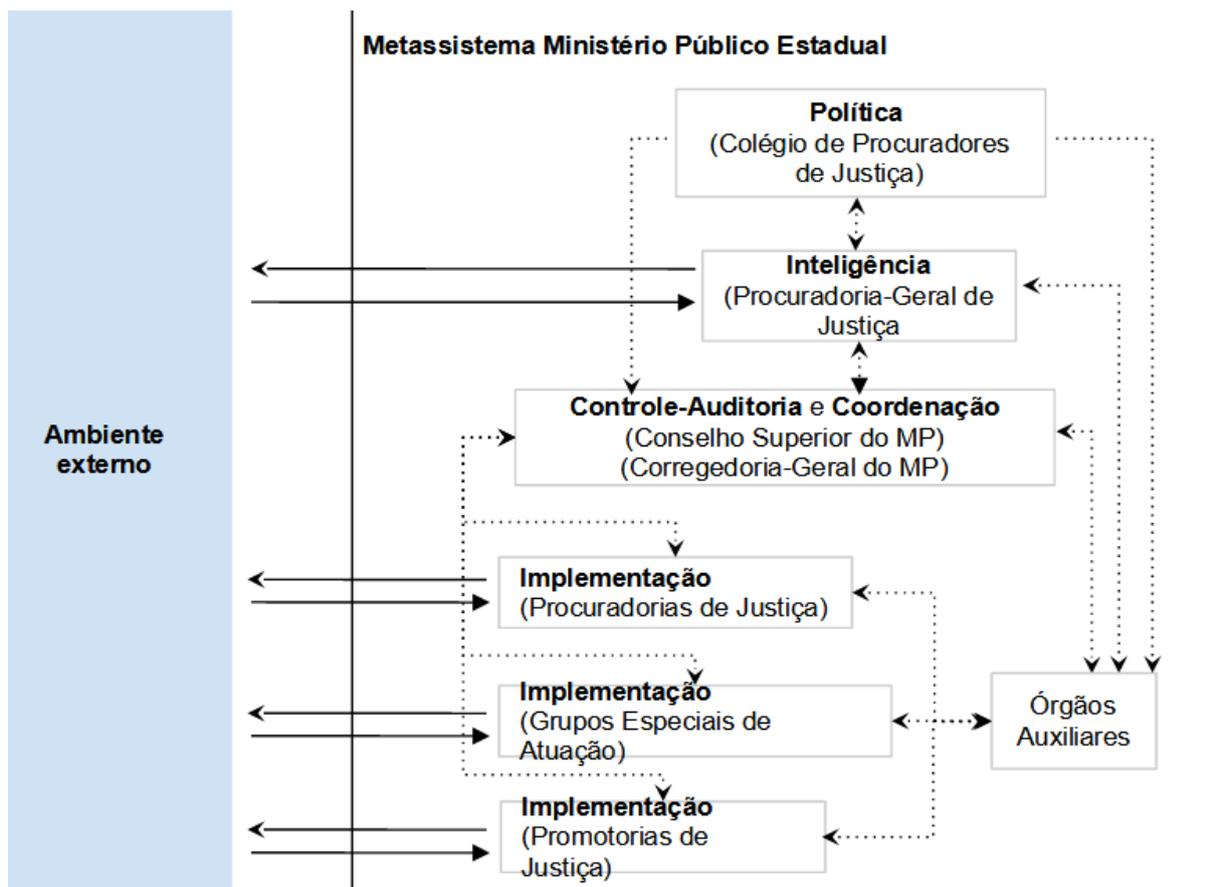
Dessa forma, a força de trabalho em um órgão público precisa ser dimensionada com base em parâmetros prévios e revisada, à medida que mudanças venham a ocorrer no ambiente ou no sistema organizacional.

4. Uma proposta para divisão e organização do trabalho no Ministério Público, sob o paradigma gerencialista

Couto *et al* (2018) afirmam que as promotorias de Justiça do Ministério Público podem ser compreendidas de forma sistêmica⁵; enquanto se constituem como unidade de propósito, formadas por integrantes, membros e servidores, que utilizando recursos diversos, produzem manifestações em autos judiciais, atendimento ao público, etc. a fim de alcançar a missão institucional.

Nesse sentido, uma possível proposta para divisão e organização do trabalho no Ministério Público, segundo o paradigma gerencialista, envolve o delineamento dos subsistemas organizacionais, ou serviços, necessários ao funcionamento eficiente de uma Promotoria de Justiça, no curso do cumprimento da missão constitucional do Ministério Público.

FIGURA 3 - METASSISTEMA MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, A PARTIR DO VSM



Fonte: Elaboração do próprio autor, a partir de Martinelli, 2006

O núcleo de atuação do Ministério Público é o órgão de execução. Em termos sistêmicos, este é o principal subsistema organizacional. Ele desempenha a função mais importante em termos institucionais, pois o resultado de seu esforço pode ser considerado como sendo o mais próximo

⁵ Passa-se a considerar uma Unidade do Ministério Público como um metassistema para os sistemas Promotoria de Justiça.

daquilo que a sociedade e cidadãos poderiam chamar de “produto” ou “serviço” do Ministério Público. Além disso, ele foi o primeiro subsistema organizacional da Promotoria de Justiça, personificado no cargo do promotor de Justiça.

Essa metonímia, segundo Couto *et al* (2018), deve-se ao fato de que, antes da Constituição Federal de 1988, a função do subsistema órgão de execução era muito menos abrangente. Nas palavras dos autores:

Muitas são as histórias de promotores de Justiça que carregavam sua máquina de escrever (datilografar) e, de trem, no lombo de cavalos ou outro meio de transporte, percorriam o interior do País para exercer suas funções. Ressalte-se, neste período, as promotorias de Justiça eram compostas só pelos promotores de Justiça, não havia outros colaboradores (COUTO *et al*, 2018, p.8).

Contudo, prossegue Couto *et al* (2018), após a Constituição Federal de 1988, à medida que as áreas de atuação do Ministério Público se ampliaram, o órgão de execução já não conseguia atender sozinho aos inúmeros casos que aportavam. Assim, tornaram-se necessários outros subsistemas na Promotoria de Justiça, a fim de ampliar sua capacidade produtiva.

A quantidade necessária de subsistemas na Promotoria de Justiça é flexível ou modular, pois depende da disponibilidade orçamentária e capacidade do modelo de gestão do metassistema Ministério Público Estadual. Isso porque a única função que não pode ser delegada numa Promotoria de Justiça é a tomada de decisão na atuação ministerial, exclusividade do promotor de Justiça (COUTO *et al*, 2012). Entretanto, uma diferenciação excessiva dos subsistemas da Promotoria de Justiça poderia inviabilizar financeiramente e administrativamente o Ministério Público Estadual, em razão da ociosidade de uma função exclusiva, mas de baixa demanda. Por isso, a regionalização para alguns subsistemas, ou seja, atender mais de uma Promotoria de Justiça, não pode ser desconsiderada, sob pena de ineficiência do sistema.

Se tomarmos como estudo de caso o Ministério Público do Tocantins, partindo de sua Lei Orgânica (TOCANTINS, 2008), e de seu Regimento Interno (TOCANTINS, 2015), uma proposta possível de subsistemas de uma Promotoria de Justiça conteria, além do próprio subsistema órgão de execução, os seguintes serviços:

a) Subsistema I - Apoio a produção de peças processuais. Tendo por função auxiliar os demais subsistemas, principalmente o órgão de execução, na elaboração de manifestações e demais peças jurídicas necessárias ao impulsionamento de procedimentos e processos;

b) Subsistema II - Apoio de cartório e diligências. Teria por função auxiliar os demais subsistemas no controle do fluxo de documentos, na tramitação de processos, nos plantões e no cumprimento de diligências dos procedimentos;

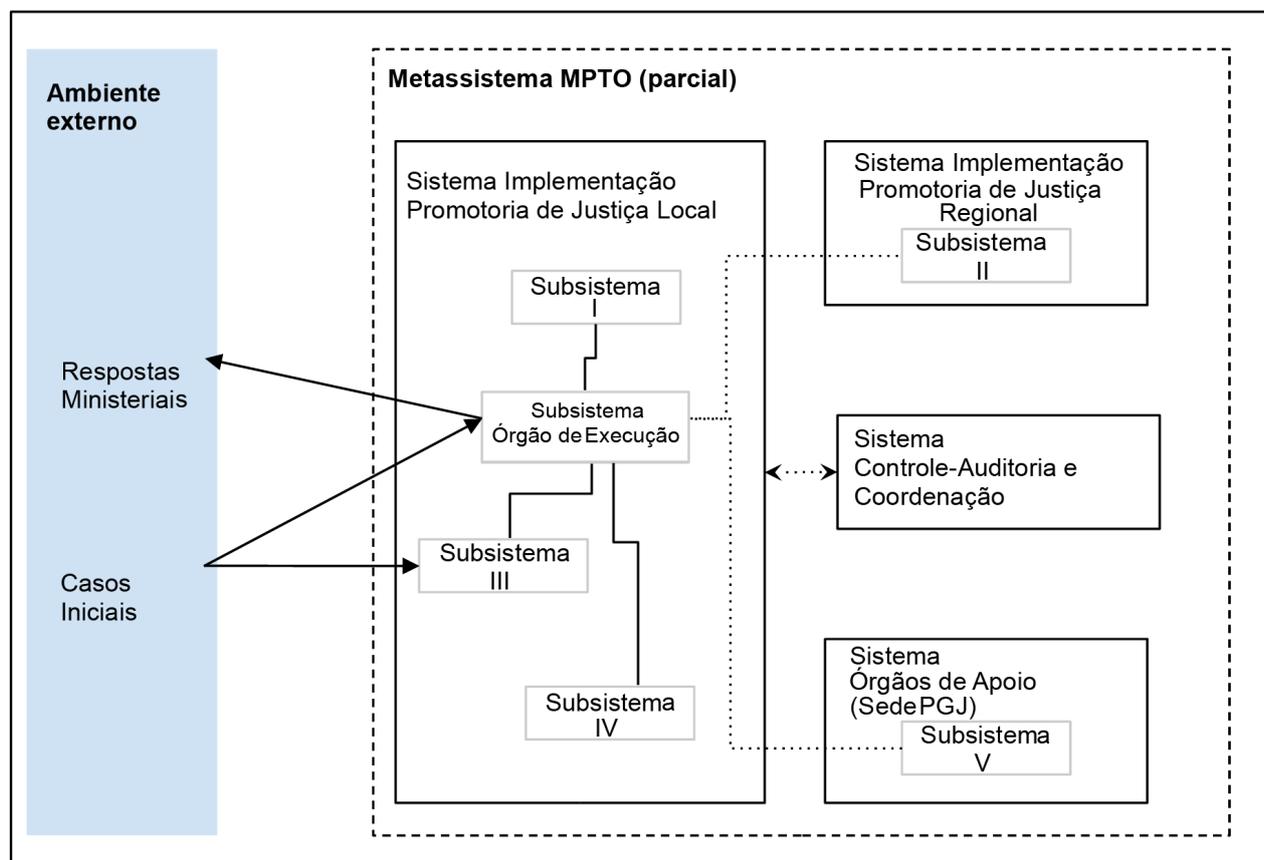
c) Subsistema III - Apoio de atendimento ao público e expediente. Teria como função auxiliar os demais subsistemas no acolhimento de cidadãos e terceiros que procuram o Ministério Público, além de fornecer apoio suplementar ao controle de documentos;

d) Subsistema IV - Apoio administrativo geral. Sua função consistiria em auxiliar os demais subsistemas na gestão de materiais, infraestrutura e serviços de terceiros necessários ao funcionamento da Promotoria de Justiça;

e) Subsistema V - Apoio técnico especializado. Teria a função de prestar auxílio, principalmente ao subsistema órgão de execução, na elaboração de estudos e pareceres técnico-científicos para fundamentação de procedimentos e processos.

A representação dessa proposta encontra-se na figura 4, disposta a seguir.

FIGURA 4 - PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO MPTO COMO SISTEMA ORGANIZACIONAL



Fonte: Elaboração do próprio autor

Os subsistemas I e V estão intimamente ligados ao subsistema órgão de execução, podendo ser considerados como os mais relevantes para a ampliação da capacidade produtiva deste. Eles atuam preenchendo a necessidade de força de trabalho extra, quando as demandas do sistema Promotoria de Justiça, embora complexas, sejam juridicamente repetitivas ou necessitem de conhecimento técnico-científico diverso do Direito para formação do posicionamento ministerial. Conforme se ampliam as áreas de atuação do Ministério Público, mais relevantes os subsistemas I e V se tornam em relação à capacidade de resposta ministerial.

Os subsistemas II, III e IV garantem a racionalização, em termos de custo-benefício, do desempenho de outras atividades indispensáveis, mas de menor complexidade, ao funcionamento do sistema Promotoria de Justiça. Conforme o volume produzido pelos subsistemas I, V e pelo órgão de execução cresce, há a necessidade de maior governança

sobre os subsistemas II, III e IV, para evitar conflitos organizacionais e assegurar a eficiência no metassistema do Ministério Público Estadual.

A alocação da força de trabalho em cada um desses cinco subsistemas pode ser definida a partir de parâmetros de demanda, congestionamento e produtividade, associados ao serviço por eles prestados. As métricas poderiam ser apuradas através de relatório de produção mensal⁶, revisadas periodicamente. Assim, se a demanda pelo serviço de um subsistema qualquer se elevar acima de sua capacidade produtiva, haverá uma ampliação no congestionamento. Se o congestionamento permanecer por um longo período, a produtividade do subsistema poderá se reduzir, exigindo algum ajuste sobre a força de trabalho.

Para evitar ociosidade, caso a demanda pela função do subsistema não justifique alocação de um integrante em tempo integral, a força de trabalho pode ser dimensionada em frações, ou tempo parcial, podendo o mesmo integrante realizar outras tarefas compatíveis com sua formação. Por exemplo, em uma Promotoria de Justiça com fluxo irregular de atendimento ao público, um mesmo integrante poderia estar vinculado aos subsistemas III e IV, respeitada a compatibilidade legal dos cargos.

A abordagem da alocação da força de trabalho em subsistemas da Promotoria de Justiça facilitaria a adoção de tecnologias que elevariam a capacidade de resposta ministerial, além de fornecer uma base metodológica para a especificação do conteúdo do trabalho, a definição da forma de sua execução, bem como da compreensão de inter-relações com outros elementos dos subsistemas, satisfazendo os requisitos organizacionais e as necessidades sociais dos integrantes.

Considerações finais

A literatura pesquisada no presente artigo aponta que a efetividade de políticas públicas necessita da atuação resolutiva dos órgãos de execução do Ministério Público. No entanto, a crise fiscal e a demanda crescente de casos que requerem a intervenção ministerial têm levado ao estrangulamento da capacidade de resposta da Instituição, prejudicando a atuação resolutiva em fiscalização e controle das políticas públicas, em razão da carência de força de trabalho nas Unidades.

A dificuldade em desenvolver a atuação resolutiva voltada à efetividade de políticas públicas, por insuficiência de recursos humanos, também é uma realidade no MPTO. A ausência de critérios objetivos para alocação da força de trabalho tem provocado prejuízos à atuação extrajudicial dos órgãos de execução, exigindo uma resposta dos gestores da Organização quanto ao estabelecimento de uma metodologia de dimensionamento dos recursos humanos.

A teoria dos sistemas pode oferecer o substrato epistemológico para o desenvolvimento de uma proposta metodológica ao planejamento da alocação da força de trabalho no MPTO.

⁶ Semelhante ao Relatório de Atividades Funcionais (RAF) exigido dos órgãos de execução atualmente.

A ideia é compreender a Organização como um metassistema, inserido em um ecossistema, no qual entradas são processadas e devolvidas na forma de uma resposta ministerial.

No caso das promotorias de Justiça, a abordagem sistêmica proporcionou a concepção de um modelo contendo cinco subsistemas como estrutura para alocação da força de trabalho de apoio aos órgãos de execução. A proposta poderia ser aperfeiçoada com a definição de indicadores de demanda, congestionamento e produtividade dos serviços dos subsistemas, semelhante ao estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça aos órgãos do Poder Judiciário (BRASIL, 2016). Além disso, o raciocínio desenvolvido neste artigo restringiu-se aos limites do sistema Promotoria de Justiça, deixando para trabalhos futuros a exploração do ambiente externo ou ecossistema da circunscrição ministerial, composto por diversos atores sociais, cuja emancipação e valorização de saberes (SANTOS, 2002) poderia contribuir para reduzir a pressão sobre o subsistema órgão de execução. No entanto, o texto fugiria do escopo proposto neste trabalho.

Para além desta revisão de literatura, concluímos afirmando que a implementação eficiente de políticas públicas se constitui em condição necessária para superar o atraso no desenvolvimento regional. Não apenas para a positivação de direitos sociais básicos em saúde e educação, que grande parte da população ainda não desfruta (PINTO, 2014), como também para a implantação da infraestrutura de integração econômica das regiões. Dessa forma, entendemos que a atuação resolutiva do MPTO, voltada ao aperfeiçoamento das políticas públicas, contribui para o desenvolvimento regional do Tocantins, devendo a divisão e organização da força de trabalho na Unidade ser priorizada.

Referências

ABPMP. **BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**. Corpo Comum do Conhecimento – ABPMP BPM CBOK V3.0, *Association of Business Process Management Professionals*, 2013.

ASHBY, W. R. **Uma Introdução à Cibernética**. São Paulo: Editora Perspectiva S. A., 1970.

BERGUE, S.T. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. Caxias do Sul: EDUCS, 2007.

BERTALANFFY, Ludwig von. Teoria Geral dos Sistemas: aplicação à Psicologia. In: BERTALANFFY, Ludwig von *et al.* **Teoria dos sistemas**. Rio de Janeiro: FGV, 1976.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório Conclusivo Correição - Correição Extraordinária no Ministério Público do Tocantins**. Brasília: CNMP, 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/RelCon_EXT_TO_.pdf> Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967.

BRASIL. **Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993.

CAVALCANTE, P. **Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2319, p. 1-40, 2017.

CAVALCANTI, Renata Neme. **O papel do Ministério Público no controle externo da gestão municipal e das políticas públicas**. Revista de Direito da Cidade, [S.l.], v. 3, n. 2, p. 67-105, dez. 2011. ISSN 2317-7721.

COUTO, Renan; GOUVÊA, Ana Cecília; EVANGELISTA, Vanessa. **Gestão da produção no Ministério Público e o pensamento lean**. [s. l.]: Editora Frontiq, 2018.

COUTO, Renan; GOUVÊA, Ana Cecília; EVANGELISTA, Vanessa. **Gestão de Promotorias de Justiça e seus processos de negócio**. Belo Horizonte, MG: Mafali Gráfica e Editora, 2012.

DEMO, Pedro. **Metodologia do conhecimento científico**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FAÇANHA, Luzijones Felipe de Carvalho. LIMA, Solimar Oliveira. **O Ministério Público dos Estados e a implementação das Políticas Públicas Sociais: um caminho para o enfrentamento à pobreza, à desigualdade e à exclusão social**. In: Anais do 1º Circuito de debates acadêmicos. São Paulo: IPEA, 2011.

FLEURY, A. C. C. **Produtividade e organização do trabalho na indústria**. RAE-Revista de Administração de Empresas, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 19–28, 1980. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/39603>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUIMARÃES, A. **Divisão do Trabalho**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 68, n. 2, p. 192-211, 1955. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4956>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ISHIOKA, Glaydson Sadao. **Gestão por processos no Ministério Público: Por que a iniciativa institucional merece apoio de todos?** Janeiro de 2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/95982/gestao-por-processos-no-ministerio-publico-por-que-a-iniciativa-institucional-merece-apoio-de-todos>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. **O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 13-n. 42-43, p. 179-208 - jan./dez. 2014.

LIMA, Paulo D. B. **Excelência em gestão pública: a trajetória e a estratégia do Gespública**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MARTINELLI, Dante. **Visão sistêmica e administração.**[S. l]: Editora Saraiva, 2006. 9788502088521. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502088521/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MORGAN, G. **Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, SP, v. 45, n. 1, p. 58-71, 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100009.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2022.

MOURA ARNAUD, F. I.; GOMES, V. L. B. **Novas formas de gestão da força de trabalho do serviço público brasileiro e suas repercussões para o adoecimento mental:** um estudo sobre os servidores de uma instituição judiciária. Barbarói, n. 48, p. 106 - 134, 4 jul. 2016.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **O Ministério Público Brasileiro e a Implementação de Políticas Públicas.** Revista de Informação Legislativa – RIL. Ano 50. Nº 198. Abr./jun. 2013.

PINTO, Élidea Graziane. **Eficácia dos direitos sociais por meio do controle judicial da legalidade orçamentária e da sua adequada execução.** Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico: RFDPE, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 71-100, mar./ago. 2014.

RODRIGUES, J. G. **Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos:** Lineamentos sobre a nova dinâmica. Justitia, São Paulo, v. 204/205/206, p. 395-430, Jan./Dec. 2015.

SANTOS, Elinaldo L. **O campo científico da administração:** uma análise a partir do círculo das matrizes teóricas. Cadernos EBAPE.BR. 2017, v. 15, n. 2, pp. 209-228. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395152841>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências.** Revista Crítica de Ciências Sociais, 2002, v. 63, pp. 237-280.

SANTOS, A. M. B. T. V.; RITA, L. P. S.. **O Ministério Público como ombudsman de políticas públicas.** Revista Brasileira de Administração Científica, v.12, n.2, p.113-123, 2021. DOI: <<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2021.002.0010>>.

SILVA, B. **Da divisão do trabalho à organização.** Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 94, n. 2, p. 07-23, 1962. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3011>>. Acesso em: 1 mar. 2022.

TOCANTINS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Cartilha pensar saúde:** um convite a cuidar de si e das suas relações. 2021. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/portal/2023/03/06/593158-cartilha-pensar-saudetransparencia/webdocs?category=193#warnings-box>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

TOCANTINS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Portal da Transparência.** Contracheque, 2023. Remuneração de todos os membros e servidores ativos. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/transparencia/webdocs?category=193#warnings-box>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

TOCANTINS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Relatório de Gestão 2021**. Palmas: Departamento de Planejamento e Gestão, 2021. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/transparencia/2022/07/22/relatorio-de-gestao-2021>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

TOCANTINS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Resolução Colégio de Procuradores de Justiça n. 008/2015**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Ministério Público do Estado do Tocantins. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/colegio-de-procuradores/2013/03/05/resolucoes>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

TOCANTINS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Resolução Colégio de Procuradores de Justiça n. 006/2020**. Dispõe sobre os conceitos e os elementos do Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado do Tocantins para o período 2020-2029 e dá outras providências. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/colegio-de-procuradores/2013/03/05/resolucoes>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

TOCANTINS. MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. **Lei Complementar n. 51, de 2 de jan. 2008**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Tocantins, 03 de jan. de 2008. p. 1.

VILHENA, Junia de *et al.* A (des)confiança no ambiente de trabalho: um estudo de caso à luz da Teoria Winnicottiana. **Interação em Psicologia**, Curitiba, v. 17, n. 3, p. 315-327, dez. 2013. ISSN 1981-8076. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/27698>>. Acesso em: 7 abr. 2023.



Os limites da atuação do Ministério Público na tutela das políticas públicas

*The Limits of the Public Prosecutor's Office
in the Protection of Public Policies*

*Los Límites del Ministerio Público en la
Protección de las Políticas Públicas*

Tarso Rizo Oliveira Ribeiro¹

Rodrigo Alves Barcellos²

RESUMO

O presente trabalho aborda a possibilidade de o Ministério Público brasileiro fiscalizar a implementação das políticas públicas nos diversos entes federativos brasileiros, com a utilização de ferramentas extrajudiciais a exemplo do inquérito civil, procedimentos administrativos, termo de ajustamento de conduta (TAC) e audiências públicas. Entretanto, há limites na atuação ministerial, uma vez que o promotor de Justiça não deve adentrar o mérito administrativo, competência exclusiva do Poder Executivo, cabendo-lhe exclusivamente a análise da legalidade e a moralidade dos atos administrativos discricionários.

Palavras-chave: Ministério Público; Política pública; Discricionariedade; Ato administrativo; Mérito.

ABSTRACT

The present work addresses the possibility of the Brazilian Public Prosecutor's Office supervising the implementation of public policies in the various Brazilian federative entities, with the use of extrajudicial tools such as the public civil inquiry, administrative procedures, conduct adjustment term - TAC and public hearings. However, there are limits to ministerial action, since the Public Prosecutor must not delve into the administrative merits, which is the exclusive competence of the Executive Branch, being exclusively responsible for analyzing the legality and morality of administrative acts.

¹ Promotor de Justiça do Estado do Tocantins. Pós-graduado em Processo Civil pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas – CIESA (2010). Pós-graduado em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela Escola Superior de Magistratura do Estado do Tocantins – ESMAT (2020). tarsoribeiro@mpto.mp.br.

² Rodrigo Alves Barcellos é bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora com especialização em Direito Público e Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Diplomado em Inteligência Estratégica na ESD – Ministério da Defesa. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins e em Resolução de Conflitos e Mediação na Espanha. Promotor de Justiça, coordena o Núcleo de Segurança Institucional e é Diretor de Inteligência do Ministério Público do Estado do Tocantins. rodrigobarcellos@mpto.mp.br

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Public policy; Discretion; Administrative act; Merit.*

RESUMEN

El presente trabajo aborda la posibilidad de que el Ministerio Público de Brasil supervise la implementación de políticas públicas en las diversas entidades federativas brasileñas, con el uso de herramientas extrajudiciales como la investigación civil pública, los procedimientos administrativos, el término de ajuste de conducta - TAC y las audiencias públicas. Sin embargo, existen límites a la actuación ministerial, ya que el Ministerio Público no debe profundizar en el fondo administrativo, que es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, siendo el único responsable de analizar la legalidad y moralidad de los actos administrativos.

Palabras clave: *Fiscalía de Justicia; Política pública; Discreción; Acto administrativo; Mérito.*

Introdução

Para a concretização de direitos sociais, o Estado se vale de políticas públicas, oportunidade em que é feito um juízo de prioridades em consonância com a disponibilidade orçamentária. Atualmente, e como não poderia deixar de ser, em um conceito de Administração Pública dialógica, além da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, a sociedade tem importantíssimo papel na definição das políticas públicas, em especial as da Constituição Federal, onde não existe, ou não deveria existir, discricionariedade na implantação.

Em um mundo ideal, é óbvio que nossos governantes, entendedores de seu papel elencado na Magna Carta, agiriam para viabilizar a implementação de todas as políticas públicas necessárias ao bom desenvolvimento social, com eficiência. Acontece que, quer seja por negligência, ineficiência administrativa, enriquecimento ilícito ou completa falta de vontade política, a prática tem demonstrado que alguns preceitos constitucionais não passam, na visão de alguns maus gestores, de mera carta de intenções, o que força o Ministério Público, órgão que por essência tutela os interesses sociais *ex vi* do artigo 127 da CF/88, a atuar para a efetivação dos direitos sociais.

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.

Atualmente, é impossível se imaginar a implementação de políticas públicas na área da saúde sem a importantíssima participação do *Parquet*. Ele é órgão indutor, que

desenvolve diálogos entre os atores envolvidos no processo de formulação, gestão e fiscalização da política pública, sem necessariamente atuar de forma demandista como ocorria nos primórdios. Aliás, as ferramentas extrajudiciais, a exemplo do inquérito civil, procedimentos administrativos, termo de ajustamento de conduta – TAC, recomendações, audiências públicas etc., têm demonstrado grande eficiência para a consecução dos ideais almejados pelo constituinte, obtendo-se rápida resposta sem as amarras de um processo judicial.

E não é só na área da saúde pública, como muitos pensam. Outras também ganharam especial relevo nas atuações ministeriais, a exemplo da proteção do meio ambiente, defesa da infância e juventude e até mesmo a tutela do patrimônio público, que passaram a receber reflexos positivos com a intensificação da proteção. Mas aí surge-nos um questionamento: até que ponto pode o Ministério Público interferir nos rumos das políticas públicas sem que suas atuações gerem interferência da independência dos poderes? É o que tentaremos responder nas linhas vindouras.

1. Políticas públicas

Em linguagem simples, podemos definir políticas públicas como um conjunto de ações e programas desenvolvidos por vários atores do Estado, que visam colocar em prática direitos previstos não só na nossa Magna Carta, como no restante legislação. Assim, os governos, em todos os níveis, se organizam para garantir o bem-estar da população, com ações voltadas às áreas da saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, lazer etc., contemplando-se a qualidade de vida como um todo.

As palavras de Daniel Vásquez e Domitile Delaplace (2011), nos ajudam a melhor compreender o tema. Vejamos:

Para além da disputa ideológica na qual é criada a disciplina das PP, o elemento a ser destacado é o objetivo final: dar racionalidade às ações governamentais. Este é o principal objetivo da análise da PP. Cabe aí a seguinte pergunta: por que teria de me preocupar pela racionalidade da ação governamental? A resposta naquele momento era política: as democracias capitalistas deveriam superar os métodos de produção do socialismo. A resposta atualmente passa por outros lugares: a ação estatal deve estar focada no bem-estar público, trata-se de uma ação pública realizada com recursos que também são públicos, porque tanto os objetivos quanto os mecanismos ou procedimentos através dos quais a ação governamental se concretiza devem fazer com que se obtenha o maior bem-estar possível da forma mais eficiente. Dessa forma, a PP tem o objetivo de encarar e resolver um problema público de forma racional através de um processo de ações governamentais (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 36).

Já Maria Paula Dallari Bucci (2006) entende que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Não podemos esquecer que para a efetiva concretização de tais direitos, todos os poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, precisam atuar em harmonia, ou seja, cada qual desempenhando seu papel constitucional, sem as indevidas e desnecessárias ingerências uns sobre os outros.

Vale ressaltar que as políticas públicas interferem na vida de todas as pessoas, independentemente de sua condição social, sexo, religião, raça ou nível intelectual, contribuindo no controle do desemprego, desigualdade social e estabilização desses indicadores. Interessante observar que, embora esse tipo de ação leve a palavra “pública” na sua designação, também se destina ao âmbito privado, desde que naturalmente contenha um interesse público.

Diversas políticas estão expressamente previstas na Constituição Federal, bem como há o estabelecimento da participação do cidadão na sua formulação, implementação e controle, por intermédio de diversos institutos. Para tornar mais eficazes esses direitos, em especial os direitos sociais, a Constituição Federal de 1988 dispõe, por exemplo, de previsão específica de recursos para a seguridade social, com aplicação obrigatória nas ações e serviços de saúde.

Aliás, nesse aspecto, não há discricionariedade para o administrador na implantação de direitos sociais quando constitucionalmente previstos. Assim, tais prioridades vinculantes já foram definidas pelo legislador constituinte, ou seja, um tratamento de saúde que pode salvar a vida de uma criança não pode ser negado pelo singelo argumento de impeditivos orçamentários com a invocação da denominada reserva do possível, tão deturpada em nosso ordenamento pátrio (BALLAN, 2017), sob pena de se fazer letra morta dos preceitos positivados na Magna Carta.

Vivemos em um estado constitucional onde nossa Lei Maior possui força normativa, irradiando seus mandamentos por toda a legislação, tendo especial destaque no topo do ordenamento, fazendo com que absolutamente nenhuma lei, ato jurídico ou manifestação de vontade tenha validade se não lhe for compatível.

Nas palavras de Max Möeller (2017):

A força vinculante da constituição constitui, talvez, o grande traço diferenciador do constitucionalismo contemporâneo em relação ao constitucionalismo moderno. É de ser registrado que este último também previa um sistema de controle de constitucionalidade, rigidez constitucional ou um rol de direitos fundamentais. A diferença, portanto, é na consideração dessas normas substantivas ou materiais, isto é, que consagram direitos e compromissos constitucionalmente previstos não apenas com um documento de intenções, sempre à espera de um legislador benevolente que, primeiro, a respeite e, depois, a concretize.

[...]

O caráter normativo da constituição consiste na consideração de todos os dispositivos como verdadeiras normas jurídicas e, portanto, aptas para produzir efeitos jurídicos (MÖELLER, 2017, p. 33).

Entretanto, também há diversas políticas públicas previstas na legislação infraconstitucional que podem ser objeto de decisão do gestor, cabendo-lhe escolher entre duas ou mais opções. Neste caso, a atuação do Sistema de Justiça limita-se ao exame da

legalidade, ou seja, o que não está no âmbito da conveniência e oportunidade. Em outras palavras, no mérito administrativo o exame de legalidade fica adstrito à verificação da conformidade do motivo e objeto aos princípios aplicáveis à administração pública, especialmente o da razoabilidade, bem como à busca do interesse público, havendo relação entre o motivo ensejador e o resultado.

2. O Ministério Público como indutor das políticas públicas

Como dito alhures, com a nova roupagem assumida pelo Ministério Público após 1988, uma importante atribuição adquirida foi a promoção da defesa dos direitos fundamentais, o que lhe garante o papel de fiscalizador da implementação de políticas públicas.

Assim, diante de atuações efetivamente resolutivas, surgem os questionamentos: qual a forma mais eficiente de atuação? Como assegurar a máxima eficácia dos preceitos da Magna Carta diante das circunstâncias fáticas presenciadas pelo membro do Ministério Público? As respostas obviamente não são simples.

Não há dúvida de que o *Parquet* já vivenciou uma fase extremamente demandista, quando se limitava a judicializar a política pública, passando o “problema” para ser decidido pelo Poder Judiciário. Entretanto, a prática demonstrou não ser a melhor solução. A uma, porque entupiam-se os escaninhos do Poder Judiciário, que muitas vezes até proferia decisões inexecutáveis. A duas, porque a população, verdadeira destinatária, não se beneficiava de absolutamente nada, constituindo a ação civil pública em mera folha de papel eivada de falso sentimento de dever cumprido.

Com o passar do tempo, ganhamos maturidade institucional. Some-se a isso o fato de que uma série de diplomas legislativos foram incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, dando-nos ferramentas extrajudiciais que garantiram a possibilidade de o *Parquet* realizar reuniões, audiências públicas, expedir recomendações e firmar termos de ajustamento de conduta, só para citar alguns exemplos. Em suma, é importantíssimo ao membro do Ministério Público abandonar seu gabinete e ir ao encontro da população, para ouvir suas necessidades e, conjuntamente com os gestores, ajudar a definir os rumos das políticas públicas a serem implantadas ou aperfeiçoadas em determinada comunidade.

Diversamente do que ocorre em outras instituições, o Ministério Público tem poder de agenda, ou seja, não precisa ser provocado para agir, definindo suas prioridades. Atua de ofício diante de suas próprias percepções sobre as necessidades da sociedade. Conforme Rodrigo Alves Barcellos (2022):

Diferentemente das demais instituições do sistema de Justiça, ao Ministério Público é dado o controle de sua agenda (poder de agenda). Ao contrário do Poder Judiciário, que precisa ser provocado para atuar, o Ministério Público pode definir o que vai fazer, estabelecendo as prioridades institucionais em seu planejamento estratégico. O Código de Processo Civil estabelece que eventual nulidade será decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou inexistência de prejuízo (art. 179, §2º), revendo a racionalização da intervenção ministerial prioritariamente em casos de maior relevância e efetivo retorno para a sociedade. A cada dia, percebe-se a elevação dos padrões de desempenho da atividade ministerial, porque os integrantes do Ministério Público têm o potencial e a

responsabilidade de contribuir, de maneira eficaz, para o fortalecimento da democracia e para a afirmação da cidadania, dos direitos fundamentais e da promoção da pacificação social (BARCELLOS, 2022, p. 42).

Mas um ponto precisa ficar muito claro: o mérito administrativo continua a ser da chefia do Poder Executivo, cabendo-lhe fazer as escolhas e definir as prioridades. Ele deve ser entendido como o poder conferido por lei ao administrador para que ele decida, com base na análise da conveniência e oportunidade, a prática de determinado ato administrativo. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2004):

[...] a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que, sob o regime de direito público, visa à produção de efeitos jurídicos, com o fim de atender ao interesse público (CARVALHO FILHO, 2004, p. 105).

Para aclarar o entendimento, é necessário compreender que existem dois tipos de ato administrativo: os vinculados, onde todos os elementos/requisitos estão previstos em lei; e os discricionários, onde, aí sim, se adotam critérios de conveniência e oportunidade. Assim, o denominado mérito administrativo só incide nesta última categoria.

Portanto, é discricionária a decisão, por exemplo, de quais os alimentos comporão a merenda escolar ou se o fornecimento da tal alimentação escolar será feito pela administração direta ou por empresa terceirizada. Não estamos discutindo a necessidade das medidas encimadas, mas apenas a forma de execução, decisão que cabe exclusivamente à chefia do Poder Executivo. Há que se ter em mente a existência de situações em que parece praticamente impossível atestar, com segurança, qual dentre duas ou mais medidas é a que alcançaria melhor resultado, com o menor ônus à coletividade. Nestas situações, pela própria limitação da compreensão humana, fica difícil, senão impossível, asseverar qual das soluções é a mais oportuna, justa e conveniente.

É defeso ao Poder Judiciário e ao Ministério Público adentrarem no mérito dos atos administrativos de efetivação de políticas públicas, cabendo-lhe exclusivamente a análise da legalidade e da moralidade. Entender de forma diferente geraria injustificável ofensa ao princípio da separação dos poderes.

É o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DISCUSSÃO SOBRE O MÉRITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. SÚMULA 279 DO STF. 1. A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quanto tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso promover incursão no mérito administrativo propriamente dito. Precedentes. 2. Para divergir do entendimento adotado pelo juízo a quo, no que tange à responsabilidade da requerente, seria necessária análise de normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além do reexame de fatos e provas, o que impede o trânsito do apelo extremo, por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal e incidir, na espécie, o óbice da Súmula 279 do STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Honorários majorados, observada suspensão da exigibilidade por ser a parte beneficiária da justiça gratuita. (RE 1269736 ED-

AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 22/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 26-08-2022 PUBLIC 29-08-2022).

É preciso deixar claro que também não queremos um Ministério Público omissivo, que se esquiva de suas atribuições constitucionais. Se por um lado ele pode, e deve, ser indutor das políticas públicas, auxiliando os gestores a tomarem suas decisões, por outro não pode se esquivar de seu papel sob o infundado argumento da independência funcional – esta entendida como prerrogativa dos membros de atuarem sem subordinação hierárquica, respeitados os ditames da Constituição e das leis. A independência funcional não pode ser escudo para ineficiência, devendo a Instituição assegurar uma padronização mínima das suas áreas e formas de atuação, garantindo a defesa de direitos pela via institucional.

3. Limites da atuação do Ministério Público com relação às políticas públicas

É bem verdade que os membros do Ministério Público, muitas vezes, no afã de dar uma melhor qualidade de vida à população, tendem a tomar medidas que forcem os gestores a decidir de uma determinada maneira. O perigo está em fomentar ingerência, indevida interferência, ou até mesmo usurpação da função pública.

Não há dúvidas de que o Ministério Público influencia na implementação de políticas públicas sociais, visando diminuir a pobreza, exclusão social e desigualdade de classes, naquilo que se denomina controle social, construindo uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento social, além de promover o bem de todos.

A lição de Cláudio Tenório Figueiredo Aguiar (2009) explica bem as expressões acima referidas. Vejamos:

No conceito de ordem jurídica, encontram-se situados os direitos fundamentais, verdadeiras cláusulas pétreas protegidas contra a erosão legislativa [...]. No que diz respeito à defesa do Regime Democrático, a atuação do parquet abrange todas as fases do processo eleitoral, velando pelo respeito à vontade popular na escolha dos seus mandatários, o que habilita a Instituição a receber o título de fiadora da democracia. [...] Quanto à defesa dos interesses sociais, o Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas causas que envolvam direitos individuais homogêneos, coletivos e difusos, área na qual são constantes os conflitos que alcançam bens jurídicos de grupos menos favorecidos, discriminados, em condição de hipossuficiência ou ainda em situação de risco (AGUIAR, 2009, p. 5).

Então, é correto falar que a escolha da política pública a ser implantada pelo gestor não é atribuição exclusiva dos Poderes Executivo e Legislativo, cabendo também à sociedade e ao Ministério Público, por ser um dos órgãos constitucionalmente escolhidos para fiscalizar os atos de gestores em defesa dos direitos do povo, principalmente os sociais, atuar na mediação, seja por mecanismos próprios ou mediante judicialização das controvérsias.

Mas há limites para a atuação do órgão ministerial. E tais limites são importantíssimos para delinear o real papel da instituição que é permanente, essencial à função jurisdicional, responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme determina o artigo 127 da Magna Carta. Podemos afirmar que não é papel do *Parquet* definir as prioridades e escolhas das políticas públicas

e a forma como serão implementadas nas dotações orçamentárias, que são típicos atos de gestão do Chefe do Poder Executivo.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) já teve a oportunidade de se debruçar sobre o tema quando da Recomendação Conjunta PRESI-CN n. 2, de 18 de junho de 2020, aos seus ramos e unidades, que atuam diretamente na fiscalização de políticas públicas, que atentem para os limites de suas funções institucionais, evitando-se a invasão indevida das atribuições alheias e a multiplicação dos conflitos daí resultantes, bem como respeitem a autonomia administrativa do gestor e observem o limite de análise objetiva de sua legalidade formal e material.

E um ponto também precisa ser bem destacado: diante da falta de consenso sobre a implementação ou não de determinada política pública, é atribuição legítima do gestor a escolha de uma, dentre as possibilidades que se apresentam, não cabendo ao órgão ministerial a adoção de medidas, judiciais ou administrativas, que visem a impor exclusivamente sua vontade.

É tudo uma questão de equilíbrio, razoabilidade e acima de tudo diálogo. Só para deixar claro o entendimento, trago à discussão um exemplo de ação do Ministério Público que teria extrapolado os limites da atuação. Em 12 de novembro de 2012, o Ministério Público Federal de São Paulo ajuizou ação civil pública com pedido de tutela antecipada em face da União e do Banco Central objetivando a retirada da expressão “Deus seja louvado” das cédulas de real. O Procurador da República justificou que o Estado brasileiro é laico e, portanto, deve estar completamente desvinculado de qualquer manifestação religiosa, ressaltando que o objetivo principal do pedido é proteger a liberdade religiosa de todos os cidadãos. Destaca-se que a inclusão da expressão nas cédulas aconteceu em 1986, por determinação do ex-presidente José Sarney. Já 1994, com a chegada do plano real, a frase foi mantida em razão de sua tradição. Em reexame necessário, a Sexta Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, por unanimidade, negou provimento à apelação e a remessa oficial. Uma passagem da ementa merece destaque:

[...] A MOEDA: sempre foi fonte notável de informações históricas porque a sua confecção - iniciada com a cunhagem em cobre, prata e ouro - permitiu às pessoas de seu tempo e à posteridade o conhecimento de aspectos políticos, econômicos e culturais, assim como permitiu, em favor das gerações ulteriores, conhecer alguns procedimentos tecnológicos do passado; os lançamentos e inscrições postos na moeda refletem um povo, sua história, seus costumes. Assim, a moeda acaba por expressar fatos relevantes para esse povo, sem exclusividade. O constituinte de 1988: diante da vocação religiosa da população brasileira, foi o próprio Constituinte que resolveu invocar – mais uma vez – a proteção de Deus no preâmbulo da Constituição atual, assim refundando o Estado brasileiro pós-ditadura militar sob os auspícios divinos, ainda que tenha sido mantido o Estado laico no art. 19, inciso I, da Constituição Federal. INDEFERIMENTO DO PLEITO MINISTERIAL: referência à divindade - seja no preâmbulo da Constituição, seja nas cédulas monetárias - tem raízes na História brasileira e nos costumes de nosso povo; não é uma afronta a qualquer culto ou religião em particular; menos ainda é um acinte contra os brasileiros que se declaram ateus. Essa prática de referir-se ou dirigir-se a uma divindade - genericamente trata da como Deus alcançava 73,6% dos brasileiros em 2016. E está longe de trazer ofensa aos cerca de 8,00% que dizem se dizem sem religião. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. REEXAME NECESSÁRIO DESPROVIDO.

Portanto, não deve o Ministério Público interferir nas características técnicas, artísticas e serviços referentes aos meios circulantes das cédulas de real, em especial quando embasadas em questões históricas, exatamente como ocorrido no caso supracitado.

Se o fundamento da laicidade fosse irrestrito para atuação do Ministério Público, chegaríamos ao momento em que algum membro acionaria o Poder Judiciário para acabar com as festividades públicas do Natal, destruir o maior símbolo do Brasil, o Cristo Redentor, ou mudar a nomenclatura de estados e das cidades, a exemplo de São Paulo e Santa Catarina.

Outro exemplo corriqueiro de atuações de vários Ministérios Públicos e constantemente divulgado nas mídias é a ação civil pública que visa compelir o município a asfaltar uma única via pública. Seria o Poder Público obrigado a asfaltar as vias urbanas ou apenas mantê-las em condições de trafegabilidade? Lado outro, entendemos manifestamente discricionária a decisão do ente federativo de qual via será pavimentada, observada sua dotação orçamentária. Interessante julgado do Estado do Amapá respalda a situação abordada:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ASFALTAMENTO DE VIA PÚBLICA ESPECÍFICA. SENTENÇA. IMPROCEDÊNCIA. INTERFERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO. RECURSO NÃO PROVIDO. 1) Correta a sentença que julga improcedente a pretensão ministerial em compelir o ente municipal ao asfaltamento de uma via pública específica, seja porque o Poder Público não está obrigado a providenciar a pavimentação asfáltica das vias urbanas, dado que tal obrigação se resume a mantê-las em condições de tráfego para a circulação de veículos e pedestres; seja porque “tal obrigação por parte do Município de Macapá se estende a todas as vias da urbe, competindo à Administração Municipal, nos limites do seu poder discricionário, decidir sobre a prioridade da pavimentação de cada via, considerando o volume de tráfego, a existência de órgãos públicos, especialmente escolas, hospitais, postos de saúde, dentre outros. A alegação de que os portadores de deficiência física seriam os mais prejudicados pela ausência de pavimentação asfáltica da rua Francisco Cassiano da Costa não merece consideração, a uma porque tal prejuízo também se verificaria em qualquer outra rua da cidade, o que afastaria a prioridade que se pretende emprestar à essa benfeitoria, e a duas porque o trânsito de deficientes físicos deve se dar no passeio público, e não na pista de rolamento, razão pela qual para esse desiderato necessário seria a implantação de calçadas (cuja responsabilidade recai sobre o município), e não a pavimentação asfáltica da via. A par disso, inegável que a pretensão de impor à Administração Pública a obrigação de pavimentação asfáltica de uma determinada via, em detrimento de todas as outras existentes na cidade, configura invasão do poder discricionário da Administração e clara violação ao princípio constitucional da separação dos poderes”. 2) Apelação não provida. (APELAÇÃO. Processo Nº 0052830-23.2016.8.03.0001, Relator Desembargador CARLOS TORC, CÂMARA ÚNICA, julgado em 10 de Dezembro de 2020, publicado no DOE Nº 228 em 17 de Dezembro de 2020).

Considerações finais

Os temas abordados no presente trabalho são relevantes, em especial para o Promotor de Justiça no início de carreira. É natural que, em razão do entusiasmo pela realização profissional, alguns membros extrapolem suas atuações e invadam, ainda que com a melhor das intenções, a esfera de atribuição de outro poder constituído.

Ao adentrarem em seus gabinetes, é corriqueiro encontrar centenas de notícias de fato, procedimentos preparatórios e inquéritos civis que aguardam uma solução definitiva. Procedimentos que passam, não raras vezes, anos e anos nas prateleiras de uma Promotoria de Justiça, especialmente aquelas mais distantes dos grandes centros urbanos. Assim, a otimização dos trabalhos deve se dar de forma mais eficiente, direcionando todos os esforços naquilo que verdadeiramente seja atribuição do Ministério Público. Realizando a gestão dos seus procedimentos, deve focar na efetiva implementação dos direitos sociais nos estritos moldes determinados pela Constituição Federal, relegando aos gestores o efetivo ato de administrar a coisa pública.

A título de exemplo, se houver um procedimento instaurado para que uma única rua seja pavimentada, ele simplesmente deve ser arquivado. Não é o Promotor de Justiça quem escolhe quais vias serão asfaltadas, cabendo tal tarefa ao chefe do Poder Executivo, administrador das verbas públicas por vocação constitucional, em respeito à divisão dos poderes.

Logo, é importante que o membro do Ministério Público tenha em mente que ele não recebeu da soberania popular o mister de fazer as escolhas públicas. É bem verdade que a ausência de votos não exclui sua legitimidade democrática, pois, se todo poder emana do povo, a atuação dos membros do Ministério Público nada mais é do que a distribuição de uma função que lhe foi conferida pelo próprio povo, por intermédio de seus representantes quando reunidos na Assembleia Nacional Constituinte, oportunidade em que também se definiu que sua investidura de tal importantíssimo cargo se daria por intermédio de concurso público de provas e títulos.

Entretanto, diferentemente do político tradicional, sua atuação do agente político do Ministério Público é eminentemente técnica e amparada na legislação posta, não devendo ser influenciada por populismo ou imersão na esfera de atribuição de outro poder. O Ministério Público deve buscar imediatamente a efetivação de direitos dentre os quais não cabe discricionariedade do gestor, a exemplo das políticas públicas delineadas na Constituição Federal, em que já existe um juízo de conveniência e oportunidade. Quando houver margem de escolha, cabe aos prefeitos e governadores, e somente a eles, a palavra final da melhor opção.

Agindo dessa forma, todos ganham. Os Poderes Executivo e Legislativo, que não sofrerão indevidas interferências. O Poder Judiciário, que já sofre com milhares de processos que aguardam julgamento e precisa otimizar a jurisdição. O Ministério Público, que focará naquilo que constitucionalmente é sua atribuição, com atuação responsável e socialmente efetiva, bem como a sociedade, que se livrará do choque de egos de suas autoridades e desfrutará das melhores soluções em menor espaço de tempo.

Referências

AGUIAR, Claudio Tenório Figueiredo. O Ministério Público e a Implementação de Políticas Públicas: Dever Institucional de Proteção do Núcleo Essencial dos Direitos

Fundamentais. *In*: **Ministério Público e Políticas Públicas**, Patrícia Villela (org.). Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2009.

BALLAN JÚNIOR, Octahydes. **Controle Jurisdicional da Discricionariedade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. **Métodos e Técnicas de Resolução de Conflitos pelo Ministério Público**. Curitiba: Appris, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação e Remessa Necessária**. Sexta turma, unânime. Acórdão número 0019890-16.2012.4.03.6100. ApelRemNec 1891300. Relator Desembargador Federal Johansom Di Salvo. Data: 14/12/2017; Fonte da publicação: e-DJF3 Judicial 1 DATA:21/12/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **APELAÇÃO. Processo n. 0052830-23.2016.8.03.0001**, Relator Desembargador Carlos Tork, Câmara Única, julgado em 10 de Dezembro de 2020, publicado no DOE n. 228 em 17 de Dezembro de 2020.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

MÖLLER, Max. **Teoria do Neoconstitucionalismo: bases teóricas do constitucionalismo contemporâneo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas Públicas na Perspectiva de Direitos Humanos: um Campo em Construção**. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v.8, n. 14, jun. 2011. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.



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

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

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

Divino Humberto de Souza Lima¹

Paula Balbio Machado²

RESUMO

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

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

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

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

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

ABSTRACT

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

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

RESUMEN

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

Dessa forma, compreendem-se os consórcios públicos como arranjo institucional de cooperação e coordenação, destinados a operar competências delegadas pelos entes federados, que permitem ganhos de escala na prestação dos serviços públicos, racionalidade de processos e despesas e a realização de projetos considerados inviáveis quando realizados isoladamente pelo ente municipal³.

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

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

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

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

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

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

1.1 Origem do Ministério Público no mundo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme esclarece Silva (2015, p. 11), o Brasil Colônia era submetido às normas do direito português, inclusive, sua estrutura normativa fortemente marcada pela influência das Ordenanças Afonsinas (de 1446), Manuelinas (de 1521) e, por último, o Código Phillipino ou Ordenações e Leis do Reino de Portugal⁵ (de 1603, p. 43), sendo encontrados registros da figura do promotor de justiça nas duas últimas.

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

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

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

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

Através do Decreto n. 848⁶, de 11 de outubro de 1890, que organizava a Justiça Federal no Brasil, designou-se capítulo próprio versando sobre o Ministério Público, inclusive, dispondo acerca da nomeação e competência do Procurador-Geral da República, que, uma vez nomeado no cargo tornava-se vitalício, apesar da vinculação ao Poder Judiciário.

Neste contexto, o Ministério Público brasileiro passou a ter previsão constitucional a partir da Constituição da República de 1891⁷, sendo o Procurador-Geral nomeado pelo Presidente da República entre os membros do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1934⁸ dedicou uma seção de capítulo para tratar das atribuições do Ministério Público, tais como designação e nomeação do Procurador-Geral pelo Presidente da República, requisitos necessários para nomeação e vencimentos. Por outro lado, a instituição estava vinculada ao Poder Executivo e não dispunha de autonomia administrativa ou financeira, bem como foi suprimido do texto constitucional o requisito da vitaliciedade⁹ dos membros, que passaram a ocupar cargos de livre nomeação e exoneração, ou seja, demissíveis *ad nutum*, por sentença judicial transitada em julgado ou processo administrativo¹⁰.

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

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

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

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

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

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

A Constituição de 1946¹¹ é marcante para o *Parquet* brasileiro, pela primeira vez este desvinculou-se dos clássicos poderes da República brasileira. Surge o Ministério Público independente, todavia o Procurador-Geral da República continuou sendo um cargo de confiança do Chefe do Poder Executivo de livre nomeação e exoneração, além disso exercia função de representação da União nos juizados respectivos.

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

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

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

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

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

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

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

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

Atualmente, o Ministério Público brasileiro integra o importante bloco de cláusulas pétreas¹³ por ser o órgão responsável pela defesa do regime democrático e da ordem jurídica, exercendo parcela do poder estatal de forma equidistante dos demais poderes.

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

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

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

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

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

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

Por sua vez, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP¹⁴ lançou a Carta de Brasília contendo conjunto de diretrizes que visam promover a modernização e o fomento da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

O CNMP pretende, dessa forma, fomentar promotores e procuradores de justiça para o exercício da liderança na defesa da sociedade, utilizando-se de adequados instrumentos, tais como: o inquérito civil público, termo de ajustamento de conduta, recomendações, acordo de não persecução civil e a participação em projetos sociais que potencializem políticas públicas de promoção dos direitos sociais fundamentais¹⁵.

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

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) tem previsão na Lei Ação Civil Pública¹⁶ e está regulamentado pela Resolução CNMP n. 179/2017, que o define como “instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O sistema de saúde do município de Tocantinópolis está estruturado por princípios constitucionais¹⁷ que informam as diretrizes do Sistema Único de Saúde – redução do risco de doenças, universalidade e equidade de atendimento, descentralização, integralidade de

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

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

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

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

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

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

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

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

A realização do termo de ajustamento de conduta¹⁸ permitiu que os gestores dos municípios signatários cofinanciassem a UPA de Tocantinópolis, possibilitando a aquisição de insumos, medicamentos e serviços tecnológicos adequados para a unidade de saúde.

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

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

O Sistema de Saúde está definido a partir do conjunto de leis, regulações e forma de financiamento que se concretizam com políticas públicas do Estado¹⁹, que, por sua vez, são instrumentos de ação do governo, cujo processo político de escolha de prioridades deve estar coordenado com as diretrizes do sistema único de saúde (BUCCI,1997).

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

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

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

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

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

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

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

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

No Brasil, destaca-se como fator impeditivo para o cumprimento dos preceitos constitucionais de acesso universal e atendimento integral o subfinanciamento público do setor de saúde (FLEXA; BARBASTEFANO, 2019), a ausência de ações de governo para o fomento de políticas²¹ para a promoção do sistema de saúde. Corroboram essa afirmação, as observações de Morais e Chaves:

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

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

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

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

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

No plano constitucional, os entes da federação possuem autonomia²² e competência material comum²³ para cuidar da saúde da população, que associado a norma constitucional do art. 241²⁴, consagra o federalismo de cooperação. Segundo Flexa e Barbastefano, a lógica do federalismo cooperativo permite a otimização e integração das ações públicas e adoção de políticas redistributivas²⁵.

Além da previsão constitucional citada, os consórcios intermunicipais de saúde têm previsão normativa expressa na Lei Complementar n. 141/2012²⁶, na Lei Orgânica da Saúde²⁷, na Lei Geral de Licitações e na Lei de Consórcios Públicos, sendo a gestão associada dos serviços públicos sob direção gerencial única e cumprimento das diretrizes constitucionais de regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde determinadas pelo Sistema Único de Saúde.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os consórcios públicos finalitários favorecem a especialização, especificidade e complexidade na área que atuam. Estão focados na eficiência do serviço público com qualidade, por exemplo saúde pública. Por sua vez, os consórcios multifinalitários apresentam nos seus protocolos de intenção previsão para execução de diversos serviços, como estrutura de pessoal, equipamentos, materiais e ações conjuntas que visem o atendimento do interesse público coletivo²⁸.

Para o financiamento desses serviços, os entes consorciados podem realizar contrato de rateio²⁹ comprometendo-se a repassar os recursos financeiros para o custeio das despesas, contudo, os repasses deverão levar em consideração as estimativas para cada exercício financeiro do ente municipal consorciado.

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

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

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

Referências

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

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

_____. 1891. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 13 nov. 2023.

_____. 1890. **Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm>. Acesso em: 13 nov. 2023.

_____. 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 13 nov. 2023.

_____. 1946. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 13 nov. 2023.

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

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

_____. 2012. **Lei Complementar n. 141/2012**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm>. Acesso em: 13 nov. 2023.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Daniele da Silva Pontes¹

Maria Cotinha Bezerra Pereira²

RESUMO

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

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

ABSTRACT

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

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

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

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

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

RESUMEN

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

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Gestão e governança: conceito e características

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diretrizes estruturantes

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 A consolidação do perfil resolutivo no Ministério Público tocantinense

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



O Ministério Público Resolutivo e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher sob uma perspectiva sistêmica

The Resolutive Public Ministry and the confrontation of domestic and family violence against women from a systemic perspective

El Ministerio Público Resolutivo y el enfrentamiento de la violencia doméstica y familiar contra las mujeres bajo una perspectiva sistémica

Delcimonik Carreiro Lima e Dorta¹

Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho pretende uma reflexão acerca das perspectivas de atuação do Ministério Público no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, enquanto fenômeno sistêmico que atinge não apenas a vítima, mas também toda a sociedade. Para tanto, parte de uma contextualização histórica do papel do Ministério Público no Brasil, o qual, após a nova ordem constitucional implantada pela Constituição Federal de 1988, passou a ter status de agente político de transformação social. Em seguida, analisa o atual panorama do combate à violência contra a mulher em nosso país, com base na Lei n. 11.340/2006, também conhecida como Lei Maria da Penha. Por fim, busca demonstrar os entraves encontrados pelo sistema de Justiça nesta seara, para, ao final, apresentar alternativas de atuação ministerial, de forma resolutiva, proativa e preventiva, com vistas a ampliar as possibilidades de efetivação dos direitos fundamentais dos indivíduos inseridos no contexto da violência familiar e, de consequência, a mitigação desta forma de violência.

Palavras-Chaves: *Ministério Público; Neoconstitucionalismo; Atuação resolutiva; Violência doméstica; Lei Maria da Penha.*

ABSTRACT

¹ Discente do curso de pós-graduação lato sensu em Gestão e Governança no Ministério Público da ESMP/TO. Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT. Servidora do quadro efetivo do Ministério Público do Estado do Tocantins. monik@gmail.com. ORCID 0009-0005-1637-524X.

² Professora orientadora do programa de pós-graduação lato sensu em Gestão e Governança no Ministério Público. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Tocantins. Promotora de Justiça do Estado do Tocantins. Atualmente é membro auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público..

This paper aims to reflect on the perspectives of the Public Prosecutor's Office in combating domestic violence against women as a systemic phenomenon that affects not only the victim, but also society as a whole. To do so, it begins with a historical contextualization of the role of the Public Prosecutor's Office in Brazil, which, after the new constitutional order implanted by the Federal Constitution of 1988, gained the status of a political agent of social transformation. It then analyzes the current panorama of the fight against violence against women in our country, based on Law 11.340/2006, also known as the Maria da Penha Law. Finally, it seeks to demonstrate the obstacles encountered by the justice system in this area, and finally, to present alternatives for ministerial action, in a resolute, proactive and preventive manner, in order to expand the possibilities of enforcing the fundamental rights of individuals in the context of family violence and, consequently, the mitigation of this form of violence.

Keywords: *Public prosecutor's office; Neoconstitutionalism; Resolutive action; Domestic violence; Maria da Penha law.*

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre las perspectivas de actuación del Ministerio Público frente a la violencia doméstica contra la mujer, como fenómeno sistémico que afecta no sólo a la víctima, sino también a la sociedad en su conjunto. Para ello, parte de una contextualización histórica del papel del Ministerio Público en Brasil, que, tras el nuevo orden constitucional implantado por la Constitución Federal de 1988, se ha convertido en un agente político de transformación social. A continuación, analiza el panorama actual del combate a la violencia contra las mujeres en nuestro país, a partir de la Ley 11.340/2006, también conocida como Ley Maria da Penha. Finalmente, busca demostrar los obstáculos encontrados por la justicia en esta área y, por último, presentar alternativas de actuación ministerial, de forma resolutive, proactiva y preventiva, para ampliar las posibilidades de aplicación de los derechos fundamentales de las personas en el contexto de la violencia familiar y, consecuentemente, la mitigación de esta forma de violencia.

Palabras clave: *Ministerio Público; Neoconstitucionalismo; Acción resolutive; Violencia doméstica; Ley Maria da Penha.*

Introdução

A Lei n. 11.340/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha, emergiu no ordenamento jurídico brasileiro com a missão precípua de combater a violência doméstica e familiar contra a mulher em nosso país. A norma trouxe importantes avanços na seara da proteção às mulheres, não apenas pela criação de mecanismos para resguardá-las das mais diversas formas de violência, mas também por, em essência, proporcionar-lhes um tratamento diferenciado, em busca da chamada igualdade material, reafirmando a extensão dos direitos humanos a estas, com fundamento na Constituição Federal e nos instrumentos internacionais anteriormente ratificados.

Todavía, na contramão da lei que é considerada uma das melhores do mundo na matéria, as pesquisas apontam que a violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno crônico em nossa sociedade, cujos índices vertiginosamente crescentes revelam que o amparo legal, por si só, tem sido insuficiente para transformar a realidade. A lei

possui um papel fundamental na conscientização, prevenção e repressão aos crimes, mas, para que tenha efetividade, precisa ser implementada e isso requer um engajamento social, sobretudo dos órgãos e instituições que atuam nesta seara.

Para o sistema de Justiça, em especial o Ministério Público, são inúmeros os desafios encarados na tentativa de promover o combate a essa forma de violência, que requer o rompimento de barreiras que vão além das previsões legais. No complexo universo da violência intrafamiliar, tal enfrentamento perpassa pela implementação de políticas públicas de prevenção e conscientização social, principalmente do agressor, medidas de acolhimento, atendimento e assistência integral à vítima e aos filhos, normalmente crianças e adolescentes que também sofrem no contexto da violência, bem ainda a adoção de medidas relacionadas aos problemas de saúde conexos como alcoolismo e dependência química, dentre outros.

Na mesma toada, é de se ressaltar que, nos últimos tempos, o Ministério Público caminha em direção a uma atuação denominada resolutiva, ou seja, em busca de alternativas para a resolução de conflitos e racionalização de suas atribuições, com vistas à maior efetividade de suas ações e impacto social, o que tem direcionado suas ações também para o plano extrajurisdicional, em conciliação com a figura clássica do órgão acusatório criminal. Com foco nesse novo perfil, é necessário à instituição pensar em meios de efetivação de políticas públicas e de interação com a sociedade, atuando como legítimo agente de transformação social.

Com base no acima exposto, o presente trabalho propõe uma análise sobre a viabilidade da implementação pelo Ministério Público de uma política de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, com especial enfoque na atuação preventiva e resolutiva desta forma de violência.

1. O Ministério Público na contemporaneidade: novas feições da atuação ministerial em busca de resolutividade e transformação social

Historicamente, desde a sistematização inicial da figura do Promotor de Justiça, nos tempos do Brasil Império, as funções do Ministério Público em nosso país revestiram-se de caráter eminentemente acusatório, o qual, titular da ação penal, nos termos do artigo 37, § 1º do Código de Processo Penal do Império de 1832, destacava-se na persecução de crimes como redução à escravidão de pessoas livres, cárcere privado, homicídio e roubo.

Ao longo dos anos, a missão institucional foi sendo paulatinamente moldada e o Ministério Público foi se consolidando como “órgão da sociedade”, prenunciando uma vocação não apenas na frente repressiva, até se firmar, também, como órgão da soberania popular, um verdadeiro instrumento da sociedade para a realização dos fins a que ela se propõe.

1.1 Evolução constitucional do papel do Ministério Público

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na evolução do perfil institucional do Ministério Público no Brasil. Resultante de um árduo processo de redemocratização do Estado Brasileiro, iniciado na década de 70, a Carta Cidadã veio consolidar o Regime Democrático e o Estado de Direito, que erigiu, dentre outros, a dignidade da pessoa humana como fundamento norteador do ordenamento jurídico, político e social.

A nova dimensão constitucional não apenas manteve as hipóteses de atuação do Ministério Público previstas anteriormente, como também ampliou o leque de atribuições do Promotor de Justiça, o qual passou a ser visto como legítimo defensor da sociedade, atuando na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, com a função institucional de promover o inquérito civil público e ação civil pública (art. 129, CF/88), em busca da garantia desses direitos.

Para Goulart (1998, p. 78), o advento da Carta de 1988 geriu, concomitantemente, a representação de um novo Ministério Público, pois

[...] ao projetar um Estado social dirigido à promoção do bem comum, não foi difícil ao constituinte reconhecer no Ministério Público um dos canais que a sociedade poderia dispor para a consecução do objetivo estratégico da República, qual seja a construção de uma democracia econômica e social. A trajetória traçada historicamente pela instituição habilitou-a a representação dos interesses sociais e dos valores democráticos. Nessa perspectiva, a Constituição de 1988 consolidou o novo perfil político-institucional do Ministério Público, definindo o papel essencial que deve desempenhar numa sociedade complexa, no regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, instrumentalizando-o para tais fins (CR, art. 127, caput).

Assim, pensar no papel do Ministério Público em sociedade, seja na via judicial, seja em sede extrajudicial, implica pensá-lo sob a ótica desse novo perfil constitucionalmente construído que, por sua vez, decorre de um conjunto de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional de inúmeros países, conhecido como Novo Constitucionalismo ou Neoconstitucionalismo, doutrina constitucionalista que elege a Constituição como centro do ordenamento jurídico, cujas normas e decisões judiciais precisam estar em conformidade aos preceitos nela estabelecidos.

No Novo Constitucionalismo, os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da constituição passaram a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional, rompendo com o paradigma de que o direito é um mero reproduzidor da realidade e alçando-o à posição de transformador da sociedade.

Sob a nova dogmática citada, a Magna Carta de 1988 trouxe relevante mudança de paradigmas constitucionais, conferindo importância aos direitos fundamentais do ser humano, aos direitos sociais, ao tempo em que se voltou para a efetiva proteção dos direitos coletivos e difusos. Assim, acarretou a necessária criação de mecanismos institucionais e legais que viabilizassem a promoção dos direitos dos indivíduos e da sociedade.

Neste contexto, como bem pontuou Almeida (2014, p. 82), “o Ministério Público deixou de ser guardião da lei (*custos legis*). Assume agora, pelas razões já expostas, o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*)”, com atuação ligada aos objetivos fundamentais da República (art. 3º, CF/88) para a construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

1.2 Ministério Público demandista *versus* resolutivo

O Ministério Público oriundo do projeto da Constituição Cidadã precisou se reinventar para expandir sua atuação e protagonizar a relevância social que lhe foi conferida constitucionalmente. De uma instituição inicialmente equipada para demandar ao Poder Judiciário, necessitou assumir uma feição cuja própria capacidade de inserção e articulação social já outorgada constitucionalmente demandava uma atuação mais proativa. Delinearam-se, a partir daí, dois modelos de atuação: o demandista e o resolutivo.

O caráter demandista da atuação ministerial, ainda preponderante, caracteriza-se pela atuação como agente processual, transferindo ao Poder Judiciário o encargo de resolução dos problemas sociais, o que, por muitas vezes, restringe a este poder a persecução do ideal de justiça.

O modelo resolutivo, por sua vez, parte de uma contraposição ao modelo demandista. Como elucida Rodrigues (2006, p. 399), ambos os modelos se complementam na medida em que se opõem, vez que “não obtida a solução para um fato concreto pela atuação resolutive ou extrajudicial, entra em cena o perfil demandista. E vislumbrar, previamente, a ineficiência de uma abordagem judicial, a atuação resolutive assume importância decisiva e prioritária”.

O Conselho Nacional do Ministério Público, órgão máximo de controle administrativo e financeiro do Ministério Público Brasileiro, definiu a atuação resolutive ao dispor sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutive, objeto da Recomendação n. 54/2017, vejamos:

Art. 1º [...]§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutive 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 (CNMP, 2017).

Antes da regulamentação susodescrita, as mudanças de paradigmas do caráter demandista para o resolutive na atuação ministerial passaram por gradativas modificações ao longo dos anos, sendo importante considerar alguns marcos na construção desse processo: o II Pacto Republicano de Estado de 2009; a Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça; Resolução n. 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público; Novo Código de Processo Civil; Lei n. 13.140/2015 (Lei da Mediação), dentre outros.

Neste íterim, merece destaque a Carta de Brasília, aprovada em 2016, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, partindo de um acordo firmado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias locais dos Estados, que norteia a atuação resolutiva no âmbito institucional até os dias atuais.

A Carta de Brasília veio sedimentar o compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à resolutividade, visando a transformação social, preconizando diretrizes estruturantes do Ministério Público e da atuação de seus membros, com incentivo às boas práticas e fomento de iniciativas voltadas à melhoria da qualidade do serviço e ao incremento de uma atuação socialmente relevante.

No que diz respeito à atuação funcional dos membros, as diretrizes da Carta elegem a adoção de postura proativa, tempestiva e resolutiva, com vistas ao alcance de efetivos resultados sociais, com prioridade nas ações preventivas e da atuação em tutela coletiva, emprego de meios consensuais na resolução de conflitos, racionalização da judicialização e primor pela duração razoável e pela efetividade das medidas tomadas, bem como a realização de audiências públicas e de outros mecanismos de participação social.

Logo, nota-se que hodiernamente a resolutividade está no cerne do novo perfil institucional do Ministério Público, na medida em que, conforme preleciona Goulart (2013):

De forma reflexiva (obtida com o conhecimento pelos agentes ministeriais da realidade social da adstrição territorial em que atuam), proativa (antecipadamente às situações de crise, visando ao atuar preventivo-profilático) e dialógica (como verdadeira Instituição de articulação e negociação com os demais sujeitos políticos para discussão de estratégias consensuais e democráticas de enfrentamento de crises), o Membro do Ministério Público na atualidade encerra em si o múnus da resolução das questões e impasses que lhes são postos preferencialmente de maneira direta e independente, a partir dos procedimentos extrajudiciais próprios da Instituição, levando-se às últimas conseqüências o princípio da autonomia funcional e a efetiva tutela dos interesses coletivos (GOULART, 2013, p. 122).

Portanto, a atuação resolutiva do Ministério Público representa uma importante ferramenta para o acesso da sociedade de forma geral, mas em especial às camadas mais vulneráveis, a uma ordem jurídica mais legítima e justa, guardando, assim, estreita relação com o enfrentamento da violência contra a mulher.

2. A violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil

A violência doméstica e familiar é um fenômeno que afeta mulheres de forma multifacetada nas diversas instituições sociais, desde a família até o Estado, e se manifesta em diferentes aspectos, desde os mais sutis e implícitos aos mais explícitos, em menor ou maior escala, motivo pelo qual é objeto de amplas pesquisas ao redor do mundo.

A Organização Mundial de Saúde (OMS, 2002) define a violência como o “uso intencional da força física ou poder, em forma de ameaça ou efetivamente, contra si

mesmo, outra pessoa ou comunidade, que ocasiona ou tem grandes probabilidades de ocasionar lesão, morte, dano psíquico, alterações do desenvolvimento ou privações”.

Na tipologia da violência proposta pela OMS, a violência doméstica ou intrafamiliar enquadra-se na categoria de violência interpessoal e pode ser definida como toda ação ou omissão que prejudique o bem-estar, a integridade física e a psicológica, ou a liberdade e o direito ao pleno desenvolvimento de outro membro da família.

No Brasil, a legislação foi mais específica ao alinhar o conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher, anteriormente introduzido pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), que assim a define como “**qualquer ação ou omissão baseada no gênero** que lhe resulte morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial (art. 5º, *caput*, Lei n. 11.340/2006, grifo nosso)”.

Assim, a promoção da igualdade e dos direitos fundamentais almejada constitucionalmente, sobretudo no âmbito da violência doméstica contra a mulher, inserida na lei, para ser compreendida, leva à necessidade de uma reflexão prévia sobre o estudo do termo “gênero” e da cultura patriarcal que vigora em nossa sociedade.

2.1 De que forma as desigualdades de gênero atravessam a violência intrafamiliar?

A ideia de superioridade de homens sobre mulheres remonta à antiguidade clássica e medieval, quando se acreditava que havia apenas um sexo: o masculino. Tal crença era fundada no fato de que todos os órgãos sexuais da mulher tinham correspondentes no corpo do homem, no qual estes eram desenvolvidos e externos. Assim, a genitália feminina, interna e atrofiada, tornava-a menos perfeita e passiva na geração de filhos (LAQUEUR, 2001).

Sob a perspectiva acima, enquanto superiores e ativos biologicamente, os homens seriam dotados de superioridade na vida social e política das cidades (a produção material, trocas comerciais, relações de trabalho e de propriedade, disputas políticas, defesa do território, etc), ao passo que às mulheres, por meio de sua predisposição biológica, cabia a tarefa de gerar e cuidar da prole, de forma restrita à vida doméstica e privada (reprodução, criação de filhos, trabalho doméstico), atuando como reguladora do lar, em troca da proteção e obediência ao homem, pois elas seriam naturalmente frágeis, passivas, pacíficas e domésticas.

Para gregos e romanos, a sociedade familiar caracterizava uma extensão da sociedade política, de forma que a figura do pai (*pater familias*) ocupava o lugar mais alto da hierarquia familiar, com poder de liderança e autoridade, de modo que os valores, virtudes e regras de convivência daquela família estavam a ele subordinados, estendendo-se também ao espaço público e às leis do Estado, sistema que se convencionou chamar de sistema patriarcal ou patriarcado.

Esta forma de se conceber a família, adotada como verdade absoluta e incontestável, propagou-se mesmo na modernidade e no capitalismo, acabando por naturalizar, ao longo dos anos, o binômio masculino - feminino, no sentido de que aos homens competem os espaços públicos e às mulheres o espaço privado, perpetuando a ideia de supremacia dos primeiros em relação às últimas, tão presente no patriarcado, que Saffioti (2004) define como:

[...] tipo hierárquico de relação, que invade todos os espaços da sociedade, tem uma base material, corporifica-se, por fim, representa uma estrutura de poder baseada tanto na ideologia quanto na violência (SAFFIOTI, 2004, p. 62).

Neste contexto, o sistema patriarcal cria uma versão de organização social pautada na supremacia/superioridade masculina, com a submissão/inferiorização e desvalorização da identidade feminina, assim como a atribuição funcional do ser mulher apenas para a procriação, crença que pode ser observada ainda nos dias atuais (SCOTT, 1995).

Os estudos apontam justamente essa cultura de supremacia masculina que, pautada em relações hierárquicas e desiguais baseadas no gênero dos seres humanos, como fator predominante, legitima e perpetua uma série de desigualdades e violências estruturais, simbólicas e materiais que vitimizam mulheres em todo o mundo.

No esteio dessas dinâmicas de poder e afeto, diretamente ligadas às relações de subordinação e dominação entre homens e mulheres, também reconhecidas como “relações de poder”, o gênero pode ser definido como o conjunto de características sociais, culturais, políticas, psicológicas, jurídicas e econômicas atribuídas às pessoas de forma diferenciada de acordo com o sexo biológico dos indivíduos (masculino/feminino) (LOURO, 1997).

Nesse aspecto, para que se possa adentrar na seara do enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, é crucial um olhar sobre a violência de gênero na forma retratada na exposição de motivos da Lei Maria da Penha, ali delineada como o resultado histórico de práticas sexistas e patriarcais propulsoras de desigualdades no exercício de poder entre homens e mulheres – e também entre mulheres – no seio das relações domésticas e familiares, que legitimam aos homens o domínio sobre a integridade física e psíquica das mulheres.

2.2 A Lei Maria da Penha: um marco da proteção à mulher no Brasil

No dia 22 de setembro de 2006, entrou em vigor a Lei n. 11.340/2006, que representa um marco na legislação nacional e também internacional no combate da violência doméstica e familiar contra a mulher. Amplamente conhecida como Lei Maria da Penha, a norma supracitada recorda em seu próprio nome o legado de excruciantes violações aos direitos fundamentais a que as mulheres foram submetidas ao longo dos anos, em nosso país, na figura de uma dentre tantas vítimas de violência doméstica: a farmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes.

Agredida recorrentemente pelo marido, durante seis anos, Maria da Penha levou por diversas vezes os fatos ao conhecimento das autoridades, mas só conseguiu visibilidade após ser alvo de duas tentativas de homicídio praticadas pelo agressor, sendo a primeira com emprego de arma de fogo, que a deixou paraplégica, e a segunda, por eletrocussão e afogamento. Os fatos ocorreram em 1983 e foi oferecida denúncia pelo Ministério Público em 1984, porém somente em 2002, 19 anos e seis meses após os fatos, é que o agressor foi preso, tendo alcançado a liberdade em 2004, após cumprir apenas dois anos de prisão.

A morosidade e negligência com que o caso foi tratado resultaram em uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) que, pela primeira vez, acatou uma representação pela prática de violência doméstica e condenou internacionalmente o Brasil ao pagamento de indenização a Maria da Penha, bem como recomendou a adoção de medidas visando “prosseguir e intensificar o processo de reforma que evite a tolerância estatal e o tratamento discriminatório com respeito à violência doméstica contra mulheres no Brasil (art. 61, 4, do Relatório n. 54 da OEA)”.

Como se observa, a Lei Maria da Penha é fruto de longos anos de clamor social e veio sedimentar em nosso país uma tendência internacional de luta pelo fim das desigualdades de gênero e da perpetuação da violência contra a mulher, conforme precedentes elencados a seguir.

Em 1979, a Organização das Nações Unidas (ONU) adotou em Assembleia Geral a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women - CEDAW), que ainda hoje é o principal instrumento internacional na luta pela igualdade de gêneros e fim da discriminação às mulheres. A Convenção prevê a possibilidade de ações afirmativas em defesa da mulher em áreas como trabalho, educação, saúde, direitos civis e políticos, dentre outros, tendo criado um comitê para garantir e monitorar sua aplicação, que tem expedido importantes enunciados e recomendações que interpretam e norteiam o tratamento dos direitos humanos das mulheres dentro de seus territórios.

No ano de 1994, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) incorporou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”), que convencionou uma série de direitos relacionados às mulheres, sobretudo no que diz respeito a uma vida sem violência, expressos em seu artigo 7º, que reza:

Art. 7º Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em: a. abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação; b. agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher; c. incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar

as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis; d. adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade; e. tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher; f. estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos; g. estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes; h. adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessárias à vigência desta Convenção (BRASIL, 1994).

Outro importante precedente, no ensejo dos valores e objetivos da Convenção de Belém do Pará, é o julgamento popularmente conhecido como o caso do “campo algodoneiro”, acerca de uma série de incidentes ocorridos em *Ciudad Juarez*, cidade existente na divisa entre o México e os Estados Unidos, entre os anos de 1992 e 2007, quando cerca de 400 mulheres tiveram suas vidas ceifadas em contexto de violências físicas, tortura, estupros coletivos e desaparecimentos, sugerindo uma possível de discriminação específica contra as mulheres.

Naquela década, com a criação da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) entre México, Estados Unidos e Canadá, ocorreu um processo de industrialização na cidade e as mulheres passaram a ingressar no mercado de trabalho, alçando independência financeira e supostamente contrariando o estereótipo local de submissão feminina. Como pano de fundo, um grande envolvimento de homens com atividades ilícitas, como o tráfico de drogas, e a facilitação da imigração ilegal aos EUA, concatenava com uma cultura machista ali vigente, desencadeando os atrozesses assassinatos de mulheres, as quais tiveram os restos mortais despejados nos campos de algodão das redondezas, sinalizando possível caráter de “violência disciplinar” às vítimas.

As mortes ocorridas na pequena cidade mexicana acarretaram um forte movimento das famílias das vítimas que desembocou em um processo perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 2002. Com o julgamento do caso, em 2009, o México foi condenado por violação ao direito das mulheres a uma vida livre de discriminações. Tal condenação foi determinante para que diversos países no contexto latino-americano passassem a criminalizar o homicídio de mulheres como “feminicídio”, reconhecendo que as mortes de mulheres são fruto de uma cultura de normalização da violência contra a mulher.

No Brasil, os tratados e convenções internacionais supracitados foram recepcionados com força de norma constitucional, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 45/04, razão pela qual a Lei Maria da Penha, ao regulamentar os direitos assegurados entre outras nações, por meio de tratados ratificados pelo Estado Brasileiro, conforme preleciona Dias (2019, p. 46), “tem natureza constitucional, encontrando-se no ápice da pirâmide normativa”.

E foi neste contexto que, atendendo à recomendação da OEA, a norma surgiu no ordenamento jurídico brasileiro, com condição de ação afirmativa, também preconizada pela CEDAW, concretizando o dever assumido pelo Estado Brasileiro de proteção que, por força do Princípio da Isonomia, insculpido no art. 5º da CF/88, é garantida a todas as mulheres brasileiras e estrangeiras residentes no país, evidenciando assim uma nova postura nacional diante dos tratados internacionais de promoção dos direitos humanos.

A Lei n. 11.340/2006, como já enunciado em seu preâmbulo, surgiu com a finalidade de criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como dispôs sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Mas de forma ampla, a norma também trouxe inúmeros avanços ao introduzir a definição e a tipificação penal da violência doméstica (art. 5º, caput), a descrição das formas de violência (art. 7º) e o estabelecimento de uma série de medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

Além disso, há que se ressaltar que além do caráter repressivo, a lei evidencia uma tendência preventiva, assistencial e pedagógica que dialoga diretamente com a função social do Ministério Público ao qual, inclusive, foi dedicado um capítulo especial da norma (Capítulo III, Lei n. 11.340/2006).

3. O papel do Ministério Público no enfrentamento da violência doméstica e familiar

A violência contra a mulher cresce de forma exponencial em nosso país. Recente pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, realizada pelo Instituto Datafolha de Pesquisas, intitulada “Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil”, revela que mais de 18 milhões de mulheres sofreram alguma forma de violência no ano de 2022.

Em comparação às pesquisas anteriores, realizadas entre os anos de 2017 e 2023, o novo levantamento expõe um vigoroso crescimento de formas graves de violência contra as mulheres, que podem, inclusive, incorrer em morte, a exemplo do aumento de casos de perseguição, agressões como tapas, socos e chutes, ameaça com faca ou arma de fogo e espancamentos.

Ao que se observa, apesar do amparo legal e dos esforços empreendidos, os mecanismos de proteção à mulher já existentes têm sido insuficientes para barrar a perpetuação da violência e cumprir os fins pedagógicos da lei. Torna-se imprescindível repensar medidas, aprofundar os estudos e aprimorar técnicas e ferramentas, em busca de efetividade no combate a esta forma tão atroz de violência doméstica, sobretudo porque o fenômeno atinge não apenas a mulher, mas, de forma sistêmica, afronta a proteção constitucional à família, fere direitos de crianças e adolescentes inseridos naquele núcleo familiar e, por conseguinte, afeta toda a sociedade.

3.1 Reflexões sobre a cultura demandista no combate da violência contra a mulher

A inserção de ações positivas em prol da mulher no âmbito do Direito Penal é relativamente recente. Há menos de duas décadas existe uma atuação mais pontual do Judiciário brasileiro no combate e na punição de crimes de violência doméstica. Assim, é fácil perceber que a Justiça executa, por força da lei, suas ações, ao mesmo tempo em que caminha em direção ao aperfeiçoamento de ferramentas para coibir a violência doméstica, encontrando, no percurso, inúmeros obstáculos para que se dê a resposta esperada à sociedade quanto à proteção das mulheres e à responsabilização dos agressores.

Primeiramente, vale destacar que, acompanhando o necessário caráter repressivo abarcado pela Lei Maria da Penha, que tipificou as condutas nelas descritas em correspondência aos crimes previstos no Código Penal, a atuação dos órgãos, instituições e da própria sociedade hodiernamente é voltada à punição do agressor. Basta um clique nos sites de busca ou em redes sociais, para se deparar com campanhas publicitárias e movimentos sociais deflagrando a necessidade de que a sociedade e, sobretudo, a vítima denunciem os atos de agressão, inculcando no meio social a concepção de que assim será feita justiça, pois acredita-se que processando criminalmente o agressor, o problema será solucionado.

Cabe, de antemão, uma ressalva: não se pretende, de forma alguma, mitigar a relevância da conscientização social sobre o necessário combate da violência doméstica, tampouco desmerecer os longos anos de lutas e conquistas sociais neste sentido.

No entanto, os dados obtidos no decorrer da pesquisa apontam que os órgãos envolvidos no processo criminal, desde a investigação (delegacias, institutos de perícias médicas, etc) até o Poder Judiciário, não detém aparato físico e humano suficiente para conseguir dar vazão à demanda recebida, isso sem mencionar questões reflexas mais aprofundadas como qualificação especializada desses profissionais, sucateamento de órgãos públicos, dentre outros. Tal fato pode ser percebido pela simples análise de dados extraídos do sistema judicial de feitos eletrônicos do Estado do Tocantins (EPROC-TO, 2023), com relação à atuação da Vara Especializada no Combate à Violência de Palmas-TO, que apontam o volume de 735 Inquéritos Policiais arquivados em razão da extinção da punibilidade, por prescrição, decadência ou preempção, entre os anos de 2018 e 2022, o que atesta uma lacuna entre o registro de ocorrência pela vítima e a efetiva punição do agressor.

No mesmo sentido, o relatório da última correição ordinária realizada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Tocantins, na mesma vara especializada, aponta que “as principais dificuldades enfrentadas pela unidade para a realização de suas atividades são o quantitativo insuficiente de servidores e a alta demanda (Relatório n. 11/2022-CGJUS, 2021, p. 3)”, realidade que reflete grande parte do Judiciário brasileiro e certamente acomete também órgãos com menor aporte financeiro e aparato físico e humano.

Os dados acima nos permitem inferir que a elevada judicialização sobrecarrega o Judiciário, ao tempo em que compromete uma prestação jurisdicional eficaz, pois torna inviável uma resposta célere às demandas originadas, gerando o sentimento de impunidade aos agressores e ao mesmo tempo de injustiça às vítimas e testemunhas.

Ademais, na maioria dos casos, as penas previstas nos crimes mais comuns de violência doméstica (lesão corporal leve, ameaça, perseguição e dano emocional) não desencadeiam a prisão do agressor, de forma que o demandismo penal não tem repercussão na execução penal. Assim, coadunamo-nos com as palavras de Hassemer (2003, p. 57) ao afirmar que “o Direito Penal moderno se tornou anacrônico e contraproducente”, corroborando o sentimento de injustiça retrocitado.

Por fim, no que concerne ao Ministério Público, seguindo a lógica social em voga, desvela-se uma atuação voltada para a resposta punitiva diante do ilícito já consumado, via ajuizamento de denúncias, acompanhamento de ações penais, etc, em detrimento do caráter preventivo e social de suas ações, relegando a segundo plano o papel de transformador social previsto constitucionalmente.

3.2 Perspectivas de atuação resolutiva do Ministério Público

A atuação resolutiva do Ministério Público no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher possui íntima ligação com a legitimação social que lhe foi conferida constitucionalmente. A Carta Cidadã, além da garantia genérica de igualdade entre homens e mulheres brasileiros ou estrangeiros residentes no país (art. 5º, inciso I, CF/1988), dedicou um artigo específico à violência no âmbito das relações familiares ao preconizar que “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” (art. 226, § 8º, CF/1988).

O princípio da igualdade insculpido no artigo 5º da Magna Carta não visa apenas uma igualdade formal, no sentido expresso da norma de que todos são iguais perante a lei, mas almeja ainda uma igualdade material entre homens e mulheres, seja sob o prisma de justiça distributiva, seja na garantia e proteção do direito à identidade dos sujeitos.

A defesa dos direitos fundamentais pelo Ministério Público na seara extrajudicial teve especial atenção na Lei Orgânica da instituição, que o qualificou para receber notícias de irregularidades, petições ou reclamações, dar-lhes andamento e promover audiências públicas, emitir relatórios e recomendações aos diversos órgãos e entidades (BRASIL, 1993).

A Lei Maria da Penha também previu tal atuação extrajudicial ao destinar ao Ministério Público as atribuições de requisitar serviços na área policial, da saúde, da educação, da assistência social e de segurança, bem ainda o poder de fiscalizar os estabelecimentos de atendimento à mulher e adotar medidas administrativas ou judiciais a respeito das irregularidades constatadas (BRASIL, 1993).

Não obstante a lei, é premente a existência de órgãos, instituições e ferramentas fortes e capazes de transformações concretas na sociedade, razão pela qual urge o fortalecimento da atuação extrajudicial do Ministério Público, por meio de um plano de ação para implementação de políticas públicas no alcance dos direitos sociais e fundamentais dos indivíduos, principalmente mulheres em situação de violência.

Ademais, partindo da proteção constitucional à família retrocitada, há que se considerar a violência contra a mulher como um fenômeno sistêmico que extrapola os limites da relação entre duas pessoas, a que agride e a agredida, perpassando a dinâmica da fragilidade dos laços afetivos e relações aniquiladoras da dignidade humana, para deflagrar que, na maioria das vezes, os reflexos se perpetuam no meio social.

Os “filhos da violência”, normalmente crianças e adolescentes que presenciam as agressões, possuem grandes chances de apresentar problemas socioemocionais, psicológicos e cognitivos por toda a vida, bem ainda desenvolver comportamentos prejudiciais à saúde, tornando-os mais propensos ao abuso de substâncias psicoativas, do álcool e outras drogas, e à iniciação precoce da atividade sexual, tornando-os mais vulneráveis à gravidez, à exploração sexual e à prostituição (SAÚDE, 2009).

A mulher vítima de violência, sem que tenha desenvolvido aspectos pessoais de autoestima e autossuficiência, emocional ou financeira, por diversas vezes retorna ao convívio com seu algoz, ou ainda se envolve em novos relacionamentos violentos, perenizando o ciclo de violência.

O agressor, que muitas vezes não se percebe como tal, sem a devida conscientização de sua responsabilidade na violência, tem elevadas as chances de reincidir na prática de crimes desta ordem, seja com relação à mesma vítima, seja com outras mulheres de seu convívio.

Daí porque a atuação do novo Ministério Público, moldado no texto constitucional de 1988, não deve se restringir à procura pela solução judicial para a questão da violência, via punição/condenação penal. Existem multifacetadas formas de atuação ministerial, respaldadas por lei e pela Carta de Brasília, com foco na via resolutiva para promover a efetividade de direitos fundamentais e, correlatamente, contribuir para a implementação das políticas públicas e a transformação e pacificação social, que poderiam ser reunidas em uma política nacional de parametrização da atuação dos membros em todo o país, a exemplo do que ocorre no Poder Judiciário, cujas diretrizes passam a ser elencadas abaixo.

- a) Integração operacional com Poder Judiciário, Defensoria Pública e demais órgãos das áreas da saúde, educação, habitação, segurança pública, assistência social, fomentando o trabalho em rede interinstitucional (artigos 8º, I e 26, II, LMP);
- b) Criação de comissões e/ou grupos de estudos, pesquisas e estatísticas em nível institucional, para se conhecer a realidade local e planejar suas ações de acordo com os marcadores levantados (art. 8º, II, LMP);
- c) Implementação de uma agenda de campanhas educativas de prevenção e conscientização social acerca da temática (art. 8º, V, LMP);

- d) Celebração de convênios, protocolos, fluxogramas de atendimentos, em parceria com outros órgãos públicos e entidades não governamentais para implementação de programas voltados à erradicação da violência (art. 8º, VI, LMP);
- e) No quesito anterior, merece especial destaque o fomento aos programas que combatem as causas estruturais relacionadas à violência, tais como dependência financeira da mulher (art. 9º, §3º, LMP), via qualificação e inserção da mulher no mercado de trabalho, encaminhamento de agressores a programas, projetos e grupos reflexivos com foco na ressocialização, bem ainda encaminhamento para tratamento de problemas de saúde pública como alcoolismo e dependência em drogas ilícitas (art. 22, VI e VII, LMP);
- f) Criação ou ampliação de Núcleos de Práticas Restaurativas para participação das famílias em situação de violência, sobretudo nos casos em que as partes optam pela reconciliação, com vistas na reparação dos traumas derivados dos eventos criminosos ou de atos infracionais, conscientização dos sujeitos e promoção da cultura da paz (Resolução CNMP nº 243/2021).

Delinea-se, a partir do acima exposto, outras frentes de atuação extrajudicial do Ministério Público, com foco na prevenção, proatividade, intersetorialidade, intercambialidade, inovação, eficiência e gestão dos resultados, no dinamismo e planejamento de suas ações, com vistas a uma identidade própria, forte e robusta, características do viés resolutivo.

Considerações Finais

A sociedade está em constante movimento e a busca por Justiça requer das instituições uma contínua reinvenção de métodos e ferramentas para atender às demandas que vão surgindo. Assim ocorreu com o Ministério Público ao longo de sua evolução histórica, com especial destaque após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, cujas atribuições foram notadamente ampliadas muito além da atuação burocrática nos processos judiciais.

No âmbito da violência doméstica contra a mulher, o caráter repressivo que decorre da aplicação do Direito Penal no campo da equivalência de gêneros, incrementada pelo advento da Lei Maria da Penha, termina por imprimir aos órgãos e instituições uma atuação pautada na judicialização, também conhecida como atuação demandista. No seio social, tem-se difundido amplamente ideias como “em briga de mulher se mete a colher sim!”, “não se cale”, “denuncie”. Elaboram-se campanhas, criam-se códigos e dispositivos de recebimentos de denúncias (diga-se de passagem, importantes e louváveis), atrelando o ideário de Justiça ao processo criminal do agressor.

No entanto, além de insuficiente para cessar o impressionante avanço da violência contra a mulher, o demandismo encontra óbice na própria lei, na medida em que não tem relevante repercussão penal, resultando apenas em consequências secundárias, como a estigmatização das pessoas condenadas, que acabam enfrentando uma reprovação social mais severa, que leva, por exemplo, à dificuldade de inserção profissional e diminuição da capacidade financeira das famílias compostas por esses indivíduos. Ao final, resta a frustração da vítima e da sociedade de uma maneira geral, bem assim a disseminação do sentimento de desagregação dos homens, que passam a se sentir perseguidos, cujos resultados podem inclusive representar fatos mais gravosos às mulheres e aos filhos do contexto familiar e, por consequência, ao meio social.

A lei não basta. A punição não tem surtido os efeitos esperados. Urge, portanto, a conscientização da sociedade e, para tanto, é primordial que o Estado adote políticas públicas que venham remediar as necessidades sociais e psicológicas não apenas das vítimas, mas também da entidade familiar como um todo.

À guisa de conclusão, entendemos que o dinamismo social reclama do Ministério Público uma nova postura de ajustamento ao processo evolutivo político-social, com propósitos inovadores em cada uma das áreas de atuação, mormente na área penal, com a criação de novos mecanismos de atuação, com foco, repisa-se, na prevenção, na resolutividade e (por que não?) na própria esteira restaurativa, desta forma de violência.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de sua legitimação social.** In: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 53, p. 79-98, jul./ set. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil.** In: Revista de Direito Administrativo, 240, p. 1-42, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>>. Acesso em: 01 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília.** Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Enunciados/carta_de_brasilia.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. **Recomendação n. 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 12 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. **Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014.** Diário Oficial da União, Seção 1, edição de 27/01/2015. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>>. Acesso em: 12 abr.2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Guia Prático de Atuação do Ministério Público na proteção e amparo às vítimas de criminalidade.** Brasília, DF: CNMP, 2015. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/Guias/Guiapratico_vitimas_criminalidade.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Diário Oficial da União, de 2/8/1996. Brasília, 1º de agosto de 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1970, e revoga o Decreto n. 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Diário Oficial da União, de 16/09/2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo.** Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 maio 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei de 29 de novembro de 1982.** Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça, fl. 104, verso do Livro 1º de Leis. Rio de Janeiro, 5 de Dezembro de 1832. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm>. Acesso em: 11 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 07 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 08/08/2006. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, de 17/03/2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, de 29/06/2015. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Impacto da Violência na Saúde das Crianças e adolescentes:** prevenção de violências e promoção da cultura da paz. Brasília, DF: Editora do Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia_saude_crianças_adolescentes.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

CORREGEDORIA GERAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. Relatório n. 11/2022-CGJUS/GABCGJUS/GABPLA/CPLAN/DIVCOR. Palmas, TO, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. DJE/CNJ n. 219/2010, de 01/12/2010, p.2-14 e republicada no DJE/CNJ n. 39/2011, de 01/03/2011, p. 2-15. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso González e outras (“Campo Algodonero”) vs. México**. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C No. 205. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_por.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2023.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**. Salvador: Juspodivm, 2019.

FACCIOLI, Cesar Luis de Araújo. O Ministério Público Resolutivo e o Manejo da Autocomposição: desafios e perspectivas. *In: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*. p.465-481. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. 4ª edição, 2023. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In* CNMP-CN. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público, vol. 1, 2016, p. 217-37. Brasília, 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para a teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e Democracia**: teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

HASSEMER, Winfried. Características e Crises no Moderno Direito Penal. *In: Revista de Estudos Criminais* n. 08. Porto Alegre: Notadez. ITEC. 2003, trimestral.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Tolerância Social a violência contra mulheres**. Sistema de Indicadores de Percepção Social. Brasília: 2014.

LAQUEUR, Thomas. **Inventando o Sexo**: corpo e gênero dos gregos a freud. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 2001.

LOURO, Guacira. **Gênero, sexualidade e educação**. Uma perspectiva pós estruturalista. Editora Vozes, 1997.

MARUM, Jorge Alberto de Oliveira. **Ministério Público e Direitos Humanos**: um estudo sobre o papel do ministério público na defesa e na promoção dos direitos humanos. Campinas: Bookseller, 2005.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **Relatório Mundial de Violência e Saúde**. Genebra: OMS, 2002.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos**: lineamentos sobre a nova dinâmica. *Justitia*. São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, Patriarcado e Violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, jul./dez., 1995.

SILVA, Claudio Barros. O Longo Caminho da Constitucionalização do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**. p. 67-116. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. Sistema EPROC. Palmas, 2023. Dados obtidos em 24 abril 2023.

VERAS, Érica Canuto de Oliveira; SILVA, Vankeida Maria da Conceição. **Ministério Público do RN no combate e prevenção à violência contra a mulher**: a experiência do grupo reflexivo de homens. In: *Violência contra a Mulher: um olhar do Ministério Público Brasileiro*. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2018, p. 37-62.



Relações de intergeracionalidade e violência intrafamiliar contra a pessoa idosa: um estudo exploratório em Paraíso do Tocantins/TO

Intergenerational relationships and intrafamily violence against the elderly – an exploratory study in Paraíso do Tocantins/TO

Relaciones intergeneracionales y violencia intrafamiliar contra ancianos – un estudio exploratorio en Paraíso do Tocantins/TO

Valéria Santos da Mata¹

Cynthia Assis de Paula²

RESUMO

O presente artigo analisa os reflexos da intergeracionalidade e a violência intrafamiliar e tem como objetivo principal, conhecer, identificar e levantar dados sobre as violências mais recorrentes praticadas contra a pessoa idosa em Paraíso do Tocantins/TO. Examina a vulnerabilidade, as violências sofridas pelas pessoas idosas e o fluxo operacional entre os setores responsáveis. Para tanto, utiliza-se da pesquisa com abordagem qualitativa com uso de estudos bibliográficos e de pesquisa de campo, de caráter exploratório. Os dados foram coletados junto ao Sistema de Processos Judiciais e Extrajudiciais, Secretaria de Assistência Social do Município de Paraíso do Tocantins/TO, notadamente por meio do seu Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e do Hospital Regional de Paraíso do Tocantins. As considerações finais apontam para a necessidade de integração dos dados para resguardar o efetivo direito e proteção à pessoa idosa.

Palavras-chave: *Intergeracionalidade; Violência intrafamiliar; Vulnerabilidade; Fluxo operacional; Direito das pessoas idosas.*

ABSTRACT

1 (<https://orcid.org/0009-0008-8890-7948>) Pós-graduação lato sensu em Direito Processual: grandes transformações pela UNAMA – Universidade da Amazônia (2008). Graduada em Direito pela FAFICH-UNIRG (2001). Servidora do Ministério Público do Tocantins desde 2002. É Analista Ministerial Especialidade: Ciências Jurídicas, no Ministério Público do Estado do Tocantins desde 2008. valeriamata@mpto.mp.br.

2 (<http://lattes.cnpq.br/9852500605353535>) Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Escola da Magistratura do Tocantins (2015). Possui também pós – graduação lato sensu em Estado de Direito e Combate À Corrupção pela Escola Superior da Magistratura do Tocantins (2017). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2002). É Promotora de Justiça no Estado do Tocantins desde 2010.

This article analyzes the reflections of intergenerationality and intrafamily violence and its main objective is to know, identify and collect data on the most recurrent violence practiced against the elderly in Paraíso do Tocantins/TO. It examines the vulnerability, the violence suffered by the elderly and the operational flow between the responsible sectors. For that, it uses research with a qualitative approach with the use of bibliographical studies and field research, of an exploratory nature. Data were collected from the System of Judicial and Extrajudicial Processes, Secretariat of Social Assistance of the Municipality of Paraíso do Tocantins/TO, notably through its Specialized Reference Center for Social Assistance (CREAS) and the Regional Hospital of Paraíso do Tocantins. The final considerations point to the need for data integration to safeguard the effective right and protection of the elderly.

Keywords: *Intergenerationality; Intrafamily violence; Vulnerability; Operational flow; Right of the elderly.*

RESUMEN

Este artículo analiza los reflejos de la intergeneracionalidad y la violencia intrafamiliar y tiene como principal objetivo conocer, identificar y recopilar datos sobre las violencias más recurrentes practicadas contra los ancianos en Paraíso do Tocantins/TO. Examina la vulnerabilidad, la violencia sufrida por los ancianos y el flujo operativo entre los sectores responsables. Para eso, utiliza investigaciones con enfoque cualitativo con el uso de estudios bibliográficos e investigaciones de campo, de carácter exploratorio. Los datos fueron recolectados del Sistema de Procesos Judiciales y Extrajudiciales, Secretaría de Asistencia Social del Municipio de Paraíso do Tocantins/TO, en particular a través de su Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) y del Hospital Regional de Paraíso do Tocantins. Las consideraciones finales apuntan a la necesidad de integración de datos para salvaguardar el derecho efectivo y la protección de las personas mayores.

Palabras clave: *Intergeneracionalidad; Violencia intrafamiliar; Vulnerabilidad; Flujo operativo; Derecho de los mayores.*

Introdução

A família é considerada um grupo que tem um conjunto de regras, costumes e princípios que são específicos para um espaço, um momento e uma trajetória. A ideia de família surge sempre associada ao estabelecimento de laços, afeições e sentimentos no complexo entendimento do sistema familiar. Contudo, por tratar-se de um sistema aberto (BERLANFLFFY, 2008), ou seja, que interage e sofre influência de outros ambientes, como a escola, a igreja, a comunidade e outros subsistemas, a família pode se constituir como um elemento saudável para o idoso, ou ao contrário, repercutir a violência presente em nossa sociedade, reproduzindo-a em suas relações.

Não obstante o aumento da população idosa em todo o mundo, o tema da violência contra a pessoa idosa tem acompanhado o crescimento dessa população, gerando adoecimento físico, adoecimento psicológico, e mesmo a morte de idosos. Nesse sentido, as relações conflituosas desenvolvidas no ambiente familiar, aliadas a uma cultura hegemônica que considera a velhice como tempo de estagnação e inutilidade acabam por propiciar um ambiente de interações violentas para com os idosos (SILVA; DIAS, 2023).

A violência intrafamiliar tem se constituído como um problema de saúde pública, necessitando intervenções que possam contribuir para a mudança de comportamento e de pensamento para as relações interpessoais e intergeracionais (MELEIRO; BRITO; NASCIMENTO, 2020).

Em alguns lares, a violência é tão intensa que acaba se tornando uma tradição familiar, ou seja, os pais agredem os filhos e estes filhos, por sua vez, repetem o ciclo de violência com os seus descendentes, o que requer, por parte do Ministério Público e demais instituições do Estado e da sociedade, um olhar mais cuidadoso e crítico, com ações direcionadas para o núcleo familiar.

Com o intuito de apontar caminhos para a resolução dos impasses oriundos da violência intrafamiliar contra a pessoa idosa, neste artigo abordamos as seguintes formas de violência intrafamiliar: física, psicológica e financeira. Para dar conta desse tema, traz-se como conceito chave o de intergeracionalidade na saúde, com ênfase na atuação do poder público e na integração de sistema de dados de violência contra a pessoa idosa.

Por meio de estudo bibliográfico e de pesquisa de campo, de caráter exploratório, realizada junto à Promotoria de Justiça de Paraíso do Tocantins, a Secretaria de Assistência Social do Município de Paraíso do Tocantins, ao Hospital Regional de Paraíso do Tocantins, o presente trabalho realiza um mapeamento estatístico de dados extrajudiciais e judiciais acerca da violência contra a pessoa idosa (e-Proc) e analisa os dados obtidos junto às demais instituições que direta ou indiretamente lidam com a violação de direitos de pessoas idosas, tomando como locus privilegiado a cidade de Paraíso do Tocantins.

Destarte, o objetivo principal deste estudo é conhecer, identificar e levantar dados sobre as violências mais recorrentes praticadas contra pessoas idosas em Paraíso do Tocantins/TO, as consequências da violência sofrida em relação ao bem-estar da pessoa idosa e a prioridade desse público na intersectorialidade em sentido amplo, desde a atuação na repressão à conduta criminosa e a demora nos fluxos do processo de atendimento até a resolutividade do problema e da violência. Os dados analisados referem-se ao período compreendido entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022.

Nas considerações finais, destacam-se, dentre outros, os desafios relacionados ao acesso às informações por parte pessoa idosa, difíceis de serem processadas em razão do envelhecimento humano, e a deficiência do Estado quanto ao trabalho integrado. Evidencia-se a necessidade dispensar esforços para que as pessoas idosas possam adquirir conhecimento e informações sobre seus direitos e os serviços a elas destinados, bem como para promover o acolhimento deste segmento pela sociedade, com o objetivo de fortalecer e preparar o mundo para as gerações futuras, notadamente, pelo convívio intergeracional saudável, buscando galgar meios efetivos para a proteção e por que não dizer, superação da vulnerabilidade, bem como das violências recorrentes, garantindo desta feita a efetividade da proteção integral da pessoa idosa.

1. Aspectos teóricos e normativos para enfrentamento da violência e garantia dos direitos dos idosos

Os direitos das pessoas idosas estão inscritos no contexto mais amplo dos direitos humanos. Todavia, como são recorrentes os casos de violação de direitos de determinados grupos humanos, assim como as atitudes discriminatórias em relação a tais grupos, a elaboração de documentos normativos que garantam a promoção, a proteção e a defesa dos direitos de determinada “categoria” de indivíduos vem sendo cada vez mais necessária (MELEIRO; BRITO; NASCIMENTO, 2020).

Em se tratando de pessoas idosas, esses marcos normativos se tornaram ainda mais relevantes diante da crescente longevidade que vem sendo observada nas últimas décadas. A busca pela preservação do direito das pessoas idosas resultou em um marco normativo bastante expressivo. Destacam-se, conforme preleciona Braga (2011): Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração de Estocolmo (1972), a Declaração da Filadélfia (1944), a Carta da Organização dos Estados Americanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, as Convenções 26, 36 e 37 da OIT e a Recomendação 67 da OIT.

O primeiro marco de referência na promoção dos direitos humanos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948, assinada e ratificada pelo Brasil. Apesar de não ter força impositiva, passou a tratar as pessoas como seres humanos, garantindo a proteção universal dos seus direitos.

Se nos idos de 1948 teve início o amadurecimento sobre os meandros do envelhecimento da população mundial, somente quase meio século depois, já no ano de 1982, quando realizou-se, em Viena, a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, foi firmado o compromisso de se criar uma agenda internacional para a implementação de políticas públicas de efetiva proteção à pessoa idosa.

Em cumprimento a agenda internacional, no ano de 2002, em Madri, firmou-se o primeiro plano de ação confeccionado pela comunidade internacional visando proteger as populações idosas, com o intuito de aperfeiçoar as ações previamente discriminadas no ano de 1982. Tal documento visava garantir às pessoas o direito de envelhecer como um dos direitos fundamentais, focando em três pontos: o desenvolvimento das pessoas idosas, a garantia de saúde e qualidade de vida na velhice, aliados a ambientes adequados e de acordo com as necessidades decorrentes do envelhecimento.

Dando seguimento à agenda internacional, foi realizada a III Conferência Regional Intergovernamental, no ano de 2012, ocasião em que restou elaborada e aprovada a Carta de São José sobre os direitos da pessoa idosa da América Latina e do Caribe, intitulada Carta de São José, resultando no avanço dos direitos da pessoa idosa.

Em 2015 foi aprovada a Convenção Interamericana sobre os Direitos Humanos da Pessoa Idosa, no decorrer da XLV Assembleia Geral da OEA, sendo o primeiro documento

internacional impositivo e obrigatório. Após tal instrumento jurídico, as pessoas idosas passaram a ser reconhecidas como sujeitos de direitos. Apesar de o Brasil ter assinado tal documento, não o ratificou naquela ocasião. Buscou-se expressamente a prevenção, a punição e erradicação de práticas abusivas em relação às pessoas idosas, fortalecendo em todas as searas a garantia de tratamento adequado e prioritário à população idosa.

Ainda na busca sobre a evolução e proteção dos direitos da pessoa idosa, a Assembleia Geral da ONU reconheceu o período compreendido entre 2021 e 2030 como sendo a Década do Envelhecimento Saudável e, em razão disso, convocou a Organização Mundial da Saúde (OMS) para capitanear a sua implementação em colaboração com os demais atores, governos, organizações e a sociedade civil como um todo.

Esta breve contextualização sobre alguns marcos normativos internacionais permite vislumbrar um reconhecimento no cenário internacional das questões afetas aos idosos, dando ênfase à imprescindibilidade de políticas públicas no tocante à capacitação, independência e efetiva participação da pessoa idosa nas searas social e intrafamiliar.

No cenário nacional, iniciou-se maior proteção aos Direitos Sociais através da Carta Magna de 1988, que em seus artigos 229 e 230, trouxe parâmetros norteadores de cuidados recíprocos no seio familiar.

Os fundamentos constitucionais para resguardar o direito das pessoas idosas, no Brasil, extraem-se do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III) e 230, *in verbis*: “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”.

A Lei n. 8.842/1994, que estabeleceu a política nacional do idoso, reconheceu como idosa a pessoa com idade mínima de 60 anos e instituiu ações e diretrizes para as áreas da promoção e assistência social, saúde, educação, trabalho e previdência social, habitação e urbanismo, justiça, cultura e esporte. Também criou o Conselho Nacional dos Direitos dos Idosos (CNDI), buscando coibir qualquer tipo de violência ou negligência em desfavor da pessoa idosa.

Avançou-se com a promulgação da Lei Federal n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), marco importantíssimo e inovador no direito, por tratar-se de ação afirmativa de ampliação do sistema protetivo do idoso, vindo ao encontro da implementação das ações e gestões governamentais outrora delineadas.

O referido Estatuto, alterado pela Lei n. 14.423/2022, deu abrangência protetiva, conforme previsto em seu artigo 1º: “É instituído o Estatuto da Pessoa Idosa, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos” (BRASIL, 2003).

Ainda do artigo 3º, § 1º, do referido Estatuto extrai-se que:

É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao

respeito e à convivência familiar e comunitária. § 1º - A garantia de prioridade compreende: II: preferência na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas (BRASIL, 2003).

Dispõe também o artigo 4º, § 1º, do Estatuto da Pessoa Idosa que:

Nenhuma pessoa idosa será objeto de qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão, será punido na forma da lei. § 1º - É dever de todos prevenir a ameaça ou violação aos direitos da pessoa idosa (BRASIL, 2003).

Além disso, o próprio Estatuto da Pessoa Idosa, do artigo 93 ao 113, passou a legislar sobre crimes contra pessoas idosas, elencando ações e omissões consideradas como delito, dentre os quais se citam:

Art. 96. Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade:

Pena – reclusão de 6 (seis) meses a 1 (um) ano

§ 1º. Na mesma pena incorre quem desdenhar, humilhar, menosprezar ou discriminar pessoa idosa, por qualquer motivo.

§ 2º. A pena será aumentada de 1/3 (um terço) se a vítima se encontrar sob os cuidados ou responsabilidade do agente.

3º. Não constitui crime a negativa de crédito motivada por superendividamento do idoso.

[...]

Art. 99. Expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, do idoso, submetendo-o a condições desumanas ou degradantes ou privando-o de alimentos e cuidados indispensáveis, **quando obrigado a fazê-lo**, ou sujeitando-o a trabalho excessivo ou inadequado:

Pena – detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano e

1º. Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave: Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

2º. Se resulta a morte:

Pena – reclusão de 4 (quatro) a 12 (doze) anos.

[...]

Art. 102. Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento do idoso, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade:

Pena – reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

[...]

Art. 105. Exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso:

Pena – detenção de 1 (um) a 3 (três) anos.

[...]

Art. 106. Induzir pessoa idosa sem discernimento de seus atos a outorgar procuração para fins de administração de bens ou deles dispor livremente:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro).

[...]

Art. 107. Coagir, de qualquer modo, o idoso a doar, contratar, testar ou outorgar procuração:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco).

[...]

Art. 108. Lavrar ato notarial que envolva pessoa idosa sem discernimento de seus atos, sem a devida representação legal:

Pena – reclusão de 2 (dois) a 4 (quatro) anos (BRASIL, 2003, grifo nosso).

No ano de 2011, foi publicada a Lei n. 12.461/11, que tornou obrigatória a notificação por parte dos profissionais da saúde e os demais atores que atuam na rede de proteção e enfrentamento da violência contra a pessoa idosa, dando inclusive maior ênfase à atuação do Ministério Público, com o intuito de resguardar o direito da pessoa idosa que possuir seus direitos violados.

Todos esses documentos mostram uma tendência programática que leva em consideração uma condição peculiar do mundo – o envelhecimento. Cada um de nós é candidato potencial, pelo menos em termos estatísticos, ou já integra as fileiras da população idosa (BRITO, 2018).

2. A intergeracionalidade e a violência intrafamiliar praticada contra a pessoa idosa

Ainda que os marcos normativos tenham ganhado relevância cada vez maior, repercutindo na elaboração das políticas protetivas de defesa dos direitos de pessoas idosas, a violência praticada com esse grupo populacional também se revela de forma brutal em estudos e pesquisas sobre a violência contra idosos, especialmente no âmbito da família.

Um das maiores dificuldades é analisar o perfil do agressor e da pessoa que possui seus direitos violados, acrescentando-se o liame familiar e a intergeracionalidade. A ocorrência de violência demonstra que o agressor que sofreu agressões e violência no passado tende a repeti-la nos seus relacionamentos familiares através da retroalimentação negativa, possivelmente como uma forma de restabelecer a homeostase familiar (BERTALANFFY, 2008).

Ademais, a situação periclitante no tocante ao convívio intrafamiliar resulta, na verdade, na sobrecarga da pessoa idosa, em todas as searas, vez que em razão da nova conjuntura familiar, se vê assoberbada de cuidados com os filhos, netos, além da dependência financeira e emocional. Uma verdadeira inversão de papéis e de valores, o que não garante uma velhice bem-sucedida e equilibrada em todos os sentidos (MELEIRO; BRITO; NASCIMENTO, 2020).

Deve-se ressaltar a necessidade de integração entre o Poder Público, os familiares e a sociedade, no sentido de atuarem, de forma perspicaz, no combate às várias formas de violência que vêm sofrendo as pessoas idosas, sobretudo, no tocante à violência financeira, gatilho inicial para as demais violências psicológicas e físicas, consoante menciona Braga (2011):

Se o idoso é chefe de família, isto é um sinal de que sua família é formada por desempregados e pessoas adultas hipossuficientes. Esta relação de codependência não é benéfica. Ela força um convívio que deveria ser voluntário e muitas vezes força até a coabitação, de forma que o idoso precisa receber em sua moradia famílias das gerações descendentes, o que faz surgir uma série de conflitos intergeracionais. A preservação do espaço do idoso é um importante elemento para a preservação de sua autonomia e dignidade (BRAGA, 2011, p.26).

No âmbito deste trabalho tomamos do documento “Política Nacional de Redução de Acidentes e Violências”, do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005), a classificação e conceituação das violências praticadas contra os idosos, no âmbito das relações intrafamiliares, a saber: abuso físico, maus-tratos físicos ou violência física; abuso psicológico, violência psicológica ou maus-tratos psicológicos, que podem ser compreendidos por agressões verbais; abuso ou violência sexual; abandono, negligência; abuso financeiro ou econômico; autonegligência.

Ainda segundo esse documento:

Embora não se disponha de dados estatísticos sobre incidência e prevalência, sabe-se, a partir de estudos realizados em outros países, sobretudo nos Estados Unidos, Canadá e Inglaterra (Pillemer & Wolf, 1988; Podnieks, 1989; Ogg and Bennett, 1992) que a violência contra os idosos existe e manifesta-se sob diferentes formas: abuso físico, psicológico, sexual, abandono e negligência. Some-se a essas formas de violência, o abuso financeiro e a auto-negligência. Cabe ressaltar que a negligência, conceituada como a recusa, omissão ou fracasso por parte do responsável pelo idoso, é uma forma de violência presente tanto em nível doméstico quanto institucional, levando muitas vezes ao comprometimento físico, emocional e social, gerando, em decorrência, aumento dos índices de morbidade e mortalidade (BRASIL, 2005, p. 22).

Em termos de vulnerabilidade, o risco de violência intrafamiliar contra os idosos torna-se ainda maior quando o agressor é seu dependente econômico ou quando o cuidador é usuário de álcool ou drogas ou se encontra em elevado grau de estresse na vida cotidiana. Se o idoso for dependente físico ou mental, apresentar déficits cognitivos ou alterações de sono, incontinência ou outras dificuldades que careçam de cuidados intensivos, o risco de violência torna-se ainda mais premente (BRASIL, 2005).

Depreende-se, desta forma, que a questão da violência contra a pessoa idosa exige ações articuladas de promoção e adoção de comportamentos e de ambientes mais seguros e saudáveis para esta população, desenvolvimento de estudos e pesquisas, capacitação de pessoas e especialmente articulação intersetorial, vez que as questões que perpassam a violação dos direitos humanos das pessoas idosas têm raízes culturais, históricas, econômicas e sociais que exigem um olhar amplo sobre o tema.

3. A violência contra a pessoa idosa em Paraíso do Tocantins – primeiras aproximações

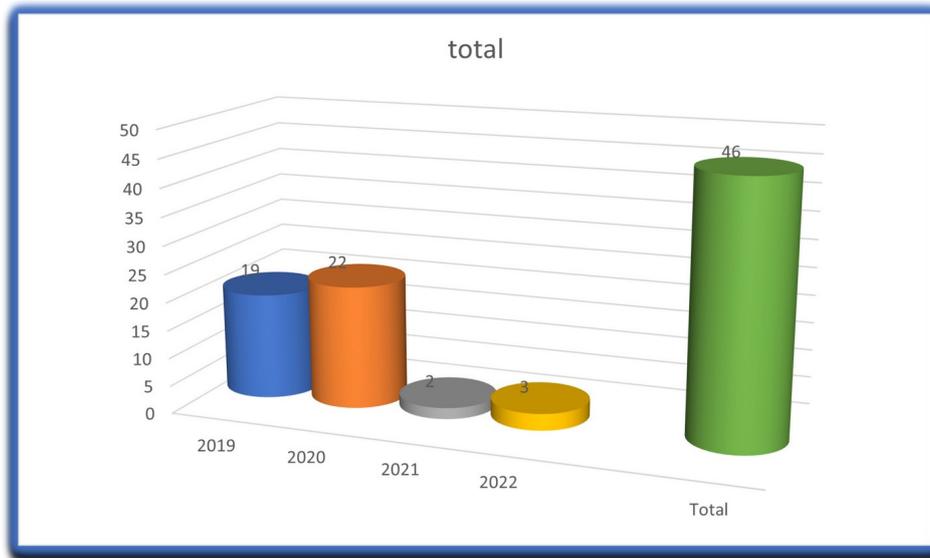
Para levantar a violência contra a pessoa idosa, realizou-se uma pesquisa, seguindo a taxonomia do CNJ, do número de feitos vinculados à 1ª Vara Criminal de Paraíso, registrados no banco de dados do sistema e-Proc, no período de janeiro de 2019 e dezembro de 2022, pelos seguintes assuntos: Crime/Contravenção contra Idoso, Direito Penal; Crimes Previstos no Estatuto do Idoso; Estatuto do Idoso, Previstos na Legislação Extravagante;

Estelionato contra Idoso, Crimes contra o Patrimônio, Direito Penal; Idoso, Benefício Assistencial.

Os dados de tal pesquisa foram levantados junto à Delegacia de Polícia, Poder Judiciário e Ministério Público. Inicialmente, procurou-se o delegado titular da Delegacia de Vulneráveis de Paraíso do Tocantins/TO (DEAMV), que confeccionou e forneceu uma planilha de Excel, a partir dos registros do e-Proc e do sistema interno PPe/Sinespe (Sistema Nacional de Informação de Segurança Pública).

O total de casos de violência contra pessoas idosas registrados na Delegacia de Vulneráveis de Paraíso do Tocantins, entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022, foi de 46 vítimas.

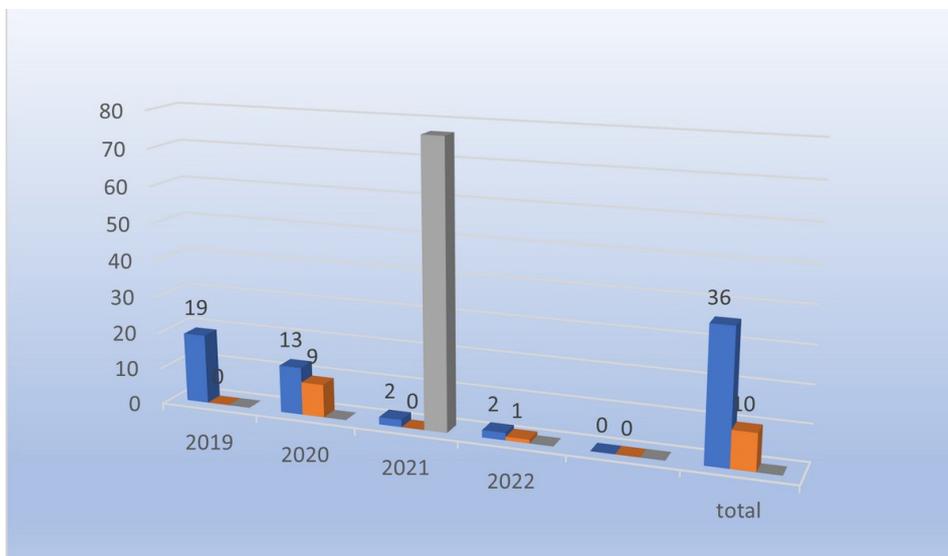
GRÁFICO 1 – REGISTROS DE CASOS DE VIOLÊNCIA CONTRA IDOSOS NA DELEGACIA DE POLÍCIA DE VULNERÁVEIS – DEAMV (2019-2022)



Fonte: Delegacia de Polícia de Vulneráveis de Paraíso/TO, elaborado pela autora

Dentre as vítimas, constatou-se que 36 eram do gênero feminino e dez do gênero masculino, com faixa etária entre 60 a 96 anos.

GRÁFICO 2 – PERFIL DOS IDOSOS VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA



Fonte: Delegacia de Polícia de Vulneráveis de Paraíso/TO, elaborado pela autora

Dentre os registros, constam vários tipos de delitos, quais sejam: lesão corporal (artigo 129, § 9º, do Código Penal com a incidência da Lei n.º 11.340/2003), deixar de prestar assistência à pessoa idosa (artigo 97 da Lei n.º 10.741/2003), maus-tratos e expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, da pessoa idosa (artigo 99 da Lei n. 10.741/2003), apropriar-se de bens ou rendimento do idoso (artigo 102 da Lei n. 10.741/2003), coagir a pessoa idosa a doar, contratar, testar ou outorgar procuração (artigo 107 da Lei n. 10.741/2003), abandono de incapaz se a vítima é maior de 60 anos (artigo 133, § 3º, inciso III, do Código Penal, c/c o artigo 97 da Lei n. 10.741/2003).

No âmbito do Poder Judiciário, foi realizada uma pesquisa junto à Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos, da Assessoria de Estatística do Poder Judiciário (COGES).

Da análise dos dados apresentados pela COGES, constatou-se que entre anos de 2019 e 2022, foram distribuídos 41 processos, dos quais 14 foram julgados e 22 baixados, consoante tabela abaixo³:

TABELA 1 - CRIMES DE VIOLÊNCIA CONTRA A PESSOA IDOSA, NA COMARCA DE PARAÍSO DO TOCANTINS (2019-2022)

Resumo estatístico referente a crimes de violência contra pessoa idosa, na Comarca de Paraíso do Tocantins

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|--------------|------|------|------|------|
| Distribuídos | 13 | 11 | 7 | 10 |
| Julgados | 1 | 2 | 5 | 6 |
| Baixados | 3 | 5 | 4 | 10 |

Fonte: Sistema e-Proc

Elaboração: TJTO / COGES / Assessoria de Estatística

Nota: As informações foram obtidas com base nos Assuntos:

- *Crime/Contravenção contra Idoso
- *Crimes Previstos no Estatuto do Idoso
- *Estatuto do Idoso
- *Estelionato contra Idoso
- *Idoso
- *Pessoa Idosa

Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos -TJ/TO

Contemporaneamente, a pesquisa feita por meio de consulta ao Suporte dos Sistemas de Processo Eletrônico (SSPE) do Ministério Público do Tocantins revelou o registro de crimes em número inferior à metade dos contabilizados pela COGES, especificando-se os feitos a seguir:

Em 2019: dois termos circunstanciados (e-Proc n. 0007733- 81.2019.827.2731 - perturbação do sossego e e-Proc 0007797-91.2019.827.2731 - artigo 99, da Lei n. 10741/2003).

³ Nota-se a diferença de cinco processos entre os distribuídos e a soma dos julgados e baixados, em razão da impossibilidade de aferir se os que foram distribuídos durante tal período foram baixados ou se estão em andamento.

Em 2020: um termo circunstanciado (e-Proc n.0004256- 16.2020.827.2731 - artigo 96, § 1º, da Lei n. 10741/2003 - Discriminar pessoa idosa, impedindo ou dificultando seu acesso a operações bancárias, aos meios de transporte, ao direito de contratar ou por qualquer outro meio ou instrumento necessário ao exercício da cidadania, por motivo de idade) e **uma ação penal** (e-Proc n. 0005872- 26.2020.827.2731 - artigo 99, da Lei n. 10741/2003 - Expor a perigo a integridade e a saúde, física ou psíquica, da pessoa idosa, submetendo-a a condições desumanas ou degradantes ou privando-a de alimentos e cuidados indispensáveis, quando obrigado a fazê-lo, ou sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequada).

Em 2021: um termo circunstanciado (e-Proc n. 0002474- 37.2021.827.2731 - artigo 102, da Lei n. 10.741/2003 - Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento da pessoa idosa, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade, **um inquérito policial**, e-Proc n. 0003911- 16.2021.827.2731 - artigo 102, da Lei n. 10.741/2003 e **três ações penais**: e-Proc n. 0003292-86.2021.827.2731 - artigo 99, da Lei n. 10741/2003; e-Proc n. 0003473- 87.2021.827.2731 - artigo 121, §§ 3º e 4º, c.c o artigo 61, “h”, do CP - homicídio culposo praticado contra idoso e-Proc n. 0004293-09.2021.827.2731 - artigo 129 § 9º, do Código Penal – lesão corporal.

Em 2022: três inquéritos policiais: e-Proc n. 0001731-90.2022.827.2731 - artigo 97 da Lei n. 10.741/2003 - Deixar de prestar assistência à pessoa idosa, quando possível fazê-lo sem risco pessoal, em situação de iminente perigo, ou recusar, retardar ou dificultar sua assistência à saúde, sem justa causa, ou não pedir, nesses casos, o socorro de autoridade pública; e-Proc n. 0001811-54.2022.827.2731 - artigo 102 da Lei n. 10.741/2003.

Apropriar-se de ou desviar bens, proventos, pensão ou qualquer outro rendimento da pessoa idosa, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade; e-Proc n. 0003751-54.2022.827.2731 - artigo 168, caput, do CP, c/c o artigo 102 da Lei n. 10.741/2003; **três ações penais**: e-Proc n. 0000672-67.2022.827.2731 - artigo 102 da Lei n. 10.741/2003; e-Proc n. 0002114-68.2022.827.2731 - artigo 102 da Lei n. 10.741/2003; e-Proc n. 0005150-21.2022.827.2731 - artigo 129 § 9º, c.c o artigo 147, do Código Penal e artigo 99 da Lei n. 10.741/2003.

Extrai-se, de tais indicadores, a existência de baixo índice de registros de casos de violência contra a pessoa idosa na comarca de Paraíso do Tocantins/TO. Fator interessante, notadamente, pela dificuldade em denunciar o agressor, porquanto em sua maioria, é um familiar ou alguém muito próximo à vítima da violência, o que inibe qualquer tipo denúncia, além da falta de política pública eficiente para resguardar os direitos das pessoas idosas, garantidos por lei.

Somado a isso, do confronto do número de registros obtidos pelo banco de dados do sistema e-Proc, constatou-se divergência dos números fornecidos pela Delegacia de Polícia, pela COGES - TJ/TO e pelo suporte dos sistemas de processo eletrônico – SSPE, o que merece atenção institucional a ensejar uma pesquisa mais específica acerca das causas de tal divergência.

Outra coleta de dados, realizada junto à equipe da Secretaria de Assistência Social de Paraíso do Tocantins/TO, permitiu constatar que no mês de novembro de 2022, 717 pessoas idosas eram beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC, cadastradas no Cadastro Único – CadÚnico.

Atualmente, o valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário-mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. Se consideramos as pesquisas que informam que parcela significativa das pessoas idosas são provedoras de suas famílias (SANTOS, BARROS e MENDONÇA, 1999; COTRIN, 2006), percebe-se que as políticas públicas implantadas ainda deixam a desejar, porquanto o valor do benefício de prestação continuada não garante o direito a uma existência digna, sobretudo, quando as pessoas idosas são os provedores de sua prole, apesar da idade avançada.

Ainda com o objetivo de traçar um panorama da violência contra idosos em Paraíso do Tocantins, um levantamento de dados realizado junto ao Hospital Regional de Paraíso, relativo aos anos de 2019 a 2022, constatou a existência de apenas cinco registros de violência contra a pessoa idosa atendida na referida unidade hospitalar, sendo que dentre tais registros apenas três vítimas residiam em Paraíso. Os dados obtidos mostraram que os atendimentos foram registrados como tentativa de roubo, roubo e agressão física, tentativa de suicídio, no Sistema de Informação de Agravos e Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde.

Considerando a necessidade de avaliar a proteção das pessoas idosas que possuem direitos violados, no atendimento pela rede de proteção, no âmbito deste estudo foram analisados três casos, que tramitam no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) de Paraíso do Tocantins e são acompanhados pelo Ministério Público do Tocantins na seara cível. Vejamos.

CASO 1:

P. C da S, 92 anos, inserida no CREAS em 08/07/2022, que ainda segue acompanhada pela rede, reside com o filho e três bisnetos. Possui renda de R\$

2. 604,00 (aposentadoria e pensão por morte do esposo). O filho de P. trabalha, esporadicamente, como pintor, mas as despesas são custeadas pela senhora P, que faz uso de medicamentos, fralda geriátrica e necessita de cuidados especiais. Residência suja, ambiente hostil, muitas acusações e divergências familiares no tocante aos cuidados com a senhora P.

CASO 2:

T. G. da S. (falecida em 23/12/2020), genitora de S.G. da S. e P. P. da S. A família foi inserida no CREAS em 16/07/2020, após o recebimento de uma demanda enviada pelo Ministério Público do Tocantins e permanecem sendo acompanhados pela rede.

S.G. da S. era a cuidadora de **T. G. da S.** e **P. P. da S.** (deficiente mental).

T. G. da S., antes de falecer residia com o filho **P.S.G.** da S. que ofendeu a integridade física da genitora, o que resultou no oferecimento de denúncia (e- Proc n. 0004293-09.2021.827.2731), bem como a aplicação de medidas protetivas de urgência (e-Proc n. 0002702-46.2020.827.2731)

S.G. da S. reside atualmente com **P. P. da S.** (deficiente mental), que faz uso de remédio controlado e usa fralda geriátrica. Sobrevivem de um salário mínimo, vivem em situação de vulnerabilidade e são acompanhados pelo CRAS do Setor Pouso Alegre, pela equipe do CAPS e pelo CREAS.

Caso 3:

J. B. C. 84 anos, reside atualmente em uma casa de acolhimento. A equipe do CRAS - Pouso Alegre acompanhou todo o processo até a inclusão de **J. B. C** na casa de acolhimento. Saúde debilitada em razão da mudança do estilo de vida, rotina e a morte do filho [...], que foi condenado na AP n. 0005872- 26.2020.827.2731/Inquérito Policial n. 0002617-60.2020.827.2731.

De todos os registros consultados, vislumbra-se que as vítimas possuem vínculo familiar com os agressores. Constata-se que, em apenas um deles, a autora era a cuidadora da vítima de 90 anos de idade e, dentre os vários delitos por ela praticados, submeteu a idosa a condições desumanas ou degradantes, privando-a de alimentos e cuidados indispensáveis, quando obrigada a fazê-lo. Apurou-se que, nas circunstâncias de tempo e local acima indicados, a cuidadora trancou a vítima dentro da residência, por um dia. Ato contínuo, a irmã da cuidadora recebeu uma ligação anônima informando que a vítima estava trancada na residência sozinha, para onde se dirigiu e, com a ajuda de um chaveiro, livrou-a da violência (e-Proc n. IP 0002257-57.2022.827.2731/AP 0005150-21.2022.827.2731).

A título de exemplificação da violência contra o idoso que é levada a apuração pelo Poder Judiciário, apresenta-se resumo de ações penais indicadas pelo SSPE, cita-se:

1- Ação Penal n. 0002114-68.2022.827.2731/Inquérito Policial n. 0000253- 47.2022.827.2731, verifica-se que a própria filha de um casal de idosos, apropriou-se da importância de R\$ 13.000,00 (treze mil reais) de propriedade de seus genitores, sendo R\$ 9.000,00 (nove mil reais) de sua genitora e R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) de seu genitor, valores esses provenientes de empréstimos feitos pelas vítimas para tratamento de saúde. Tais valores foram repassados para a conta pessoal da filha.

2 - Ação Penal n. 0004293-09.2021.827.2731/Inquérito Policial n. 0007182- 67.2020.827.2731, vislumbra-se que o filho, prevalecendo-se das relações domésticas de coabitação ou de hospitalidade, ofendeu a integridade e a saúde corporal de sua genitora idosa;

3- Ação Penal n. 0003292-86.2021.827.2731/Inquérito Policial n. 0000275- 42.2021.827.2731, consta que o irmão, também idoso, em diversas ocasiões, expôs a perigo a integridade e a saúde, física e psíquica, das irmãs, pessoas idosas submetendo-as a condições desumanas, degradantes e privando-as de alimentos e cuidados indispensáveis, as quais são irmãs do indiciado. Segundo consta, as idosas, após a morte dos pais, ficaram sob a responsabilidade e cuidados do indiciado, seu irmão. Consta, outrossim, que apropriou-se e desviou pensão e rendimentos das idosas, dando-lhes aplicação diversa da de sua finalidade.

4- Ação Penal n. 0005872-26.2020.827.2731/Inquérito Policial n. 0002617- 60.2020.827.2731, consta que o filho no contexto de violência doméstica e familiar contra mulher, de forma livre e consciente, expôs em perigo a integridade física de sua genitora de 83 (oitenta e três) anos de idade, submetendo-a a condições desumanas e privando-a de cuidados indispensáveis e de alimentação, quando era obrigado a fazê-lo. Apurou-se que, nas circunstâncias de tempo e lugar acima indicadas, o filho também expulsou a cuidadora de sua genitora da residência, deixando a vítima, sua própria mãe, sem alimentação adequada e cuidados imprescindíveis a sua saúde, inclusive deixando de ministrar medicamentos e de levar a vítima a consulta médica. Foi proferida sentença condenatória. O agressor veio a óbito.

Diante das diversas situações apresentadas e dados levantados, tem-se por necessária a articulação e efetiva integração de todos os atores sociais e estatais na atuação da rede de proteção, de modo a coibir esses diversos tipos de violência praticadas contra pessoas idosas, para acompanhar-lhes e garantir-lhes tratamento prioritário.

Considerações finais

No decorrer da pesquisa, buscou-se compreender os aspectos intergeracionais familiares e como a rede de proteção tem atuado de forma a percorrer o fluxo no atendimento às denúncias das diversas formas de violência contra a pessoa idosa.

Observou-se, nos casos estudados e dados levantados, que a violação dos direitos das pessoas idosas, em sua grande maioria, relaciona-se a aspectos das relações intergeracionais e intrafamiliares, afetando sobremaneira a dignidade, segurança, saúde física e mental dos idosos.

É possível afirmar que a existência de leis para resguardar os direitos da pessoa idosa nem sempre é suficiente para a proteção da sua dignidade como pessoa humana, princípio constitucional inserto na CRFB, no artigo 1º, inciso III.

Um dos maiores obstáculos que se observa está no processo de conhecimento/reconhecimento, pela própria pessoa idosa, das situações que ferem seus direitos e integridade, especialmente quando estas ocorrem no meio intrafamiliar.

Tem-se por necessária a execução de políticas públicas para a redução da criminalidade contra a pessoa idosa, bem como a sua efetiva integração em seu núcleo familiar e na sociedade como um todo.

Some-se a isso a melhoria dos processos de gestão e governança para estabelecer diretrizes necessárias para o melhor acolhimento à pessoa idosa e a efetividade do que preconiza a Política Nacional do Idoso e os demais marcos normativos relacionados ao tema.

Segundo estimativas, de acordo com a Organização Mundial da Saúde, até 2050, a população brasileira com idade superior a 60 anos chegará a 2 bilhões de pessoas. O Brasil estará em quinto lugar em relação aos dados mundiais.

O envelhecimento da população é inevitável e em razão da imprevisibilidade e extensão da mudança, acrescidas da dificuldade em enfrentar os desafios frequentes, aliadas às informações difíceis de serem processadas em razão do envelhecimento humano, não

há outra saída senão envidar esforços para que as pessoas idosas adquiram conhecimento e acolhimento para se fortalecerem e prepararem o mundo para as gerações futuras.

É salutar asseverar, outrossim, a dificuldade do poder público em acompanhar a evolução da demanda das pessoas idosas e a efetiva resposta social no sentido de dar efetividade a esse conjunto normativo que se vincula à proteção dos direitos da pessoa idosa no Brasil.

Uma possível solução para garantir proteção à população idosa seria organizar e combinar bancos de dados para disponibilizá-los rapidamente, de modo a simplificar o acesso às informações referentes às pessoas idosas, de maneira prioritária, o que ajuda na elaboração de políticas públicas adequadas à realidade do município de Paraíso do Tocantins/TO, notadamente, pela escala nos degraus da violência: violência financeira caminha para as violências psicológicas e físicas.

Referências

BARROS, Ricardo P. de; MENDONÇA, Rosane; SANTOS, Daniel. **Incidência e natureza da pobreza entre idosos no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Textos para Discussão, n. 686).

BERTALANFFY, L **Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2008.

BRAGA, P. M. **Curso de Direito do Idoso**. 2021. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522480142/>>, p. 24, 25, 95 e 96. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Análise de Situação de Saúde. **Política nacional de redução da morbimortalidade por acidentes e violências**: Portaria MS/GM n. 737 de 16/5/01, publicada no DOU n. 96 seção 1E de 18/5/01 (2a ed.) Brasília, DF: Ministério da Saúde.

BRASIL. **Estatuto da Pessoa Idosa**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm>. Acesso em: 5 jan. 2023.

BRITO, D. **Aumento da população de idosos traz desafios no acesso à Justiça**. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2018-10/aumento-da-populacao-de-idosos-traz-desafios-no-acesso-justica>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

COSTA, Amanda Pereira da; OSÓRIO, Neila Barbosa Osório. **A integracionalidade na Universidade da Maturidade** – Palmas – Tocantins. Revista Humanidades e Inovação. Unitins. V. 8.n. 42. Palmas. 2021.

COUTRIM, Rosa Maria da Exaltação. **Idosos Trabalhadores: perdas e ganhos nas relações intergeracionais.** Revista Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n. 2, p. 367-390, maio/ago. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/rD4dFxQDztkJPYn3n7b839r/?format=pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2023.

MELEIRO, Maria Luiza de A.; BRITO, Kennya Marcia dos Santos Mota; NASCIMENTO, Izaura Rodrigues. **Marcos legais e políticas públicas para idosos no Brasil e Amazonas.** Revista Kirrós-Gerontologia. São Paulo-SP: FAFHS/NEPE/PUC-SP. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/VWnZRkqdx7dmL5rbt8GJXH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SILVA, Cirlene Francisca Sales; DIAS, Cristina Maria de Souza Brito. **Violência Contra Idosos na Família: motivações, sentimentos e necessidades do agressor.** Psicologia: Ciência e Profissão. Jul/Set. 2026. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/pcp/a/VwnZRkqdx7dmL5rbt8GJXH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

ZUCCO, Maria Joana Barni. **Direitos da Pessoa Idosa: Marcos protetivos internacionais, nacionais, estaduais e municipais.** Associação Nacional de Gerontologia de Santa Catarina. Disponível em: <<https://angsc.org.br/direitos-da-pessoa-idosa-marcos-protetivos-internacionais-nacionais-estaduais-e-municipais/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.



Regulamentação dos direitos da lactante no MPTO: impacto de uma política pública institucional

Regulation of infant rights in the MPTO: impact of an institutional public policy

Regulación del derecho a la lactancia materna en el MPTO: impacto de una política pública institucional

Celsimar Custódio Silva¹

Octahydes Ballan Junior²

RESUMO

O presente artigo versa sobre a implementação de uma política pública institucional no âmbito do Ministério Público do Tocantins, consistente na regulamentação do direito à lactante. Iniciada de forma simples, foi durante o período agudo pandêmico da Covid-19 que a Administração Superior do MPTO conseguiu elementos necessários para modificar significativamente o tratamento dispensado à servidora/mãe que precisava de mais tempo para ficar com o filho e realizar a amamentação até que ele completasse o primeiro ano de vida, razão porque foram elásticas as hipóteses do teletrabalho, priorizando essas mães que se encontrassem com filhos menores naquela condição. Editada uma nova normativa, embora o número de mulheres beneficiadas com o instituto no ano de 2022 tenha diminuído, acredita-se que a sazonalidade dos eventos maternidade e lactância, aliado a uma necessidade de melhor divulgação interna desse benefício, poderá alcançar um número maior de mulheres no futuro. Todavia, a nova regulamentação, garantindo o direito mencionado, torna-se um marco definitivo na concretização de um direito social a essa classe de servidoras no Ministério Público tocantinense..

Palavras-chave: *Ministério Público; Aleitamento materno; Lactante; Regulamentação; Teletrabalho; Pós-pandemia.*

¹ Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Tocantins, desde Dezembro de 2010. Possui Pós-Graduação em Direito Agrário, pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA); Direito Penal e Processual Penal, pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS); e Direito Processual Civil, pelo Instituto Damásio de Jesus.

² Doutor e Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Pós-graduado em Crime Organizado, Corrupção e Terrorismo (Universidade de Salamanca/Espanha), Estado de Direito e Combate à Corrupção (ESMAT), Direitos Humanos (Universidade Pablo de Olavide, Sevilha/Espanha), Direito Processual Civil (PUC Minas) e Ciências Criminais (UNAMA). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (FDF). Promotor de Justiça no Estado do Tocantins. Membro auxiliar do Procurador-Geral da República na Assessoria Jurídica Criminal no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6390176636396212>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4725-7965>.

ABSTRACT

This article is about an institutional public policy implementation of breastfeeding women. It began as a simple small project, during the acute pandemic period of Covid-19. At time the Superior Administration of the MPTO obtained the necessary elements to significantly modify the treatment given to the servant/mother who needed more time to stay with her child and breastfeed until he completed the first year of life which is why the hypotheses of teleworking were expanded, prioritizing those mothers who had minor children in that condition. A new regulation was edited, although the number of women benefiting from the institute in 2022 has decreased, it is believed that the seasonality of maternity and breastfeeding events, combined with a need for better internal dissemination of this benefit, may reach a greater number of women in the future. However, the new regulation, guaranteeing the aforementioned right, becomes a definitive milestone in the realization of a social right for this class of servants in the Tocantins Public Ministry.

Keywords: *Public Ministry; Breastfeeding; Lactating; Regulation; Telework; Post pandemic.*

RESUMÉN

Este artículo trata de la implementación de una política pública institucional en el ámbito del Ministerio Público de Tocantins, consistente en la regulación del derecho a la lactancia materna de las mujeres. Iniciado de manera simple, fue durante el período agudo de la pandemia Covid-19 que la Administración Superior del MPTO obtuvo los elementos necesarios para modificar significativamente el trato dado a la servidora/madre que necesitaba más tiempo para estar con su hijo y amamantar hasta cumplir su primer año. de vida, por lo que se ampliaron las posibilidades del teletrabajo, priorizando a aquellas madres que tuvieran hijos menores en esa condición. Se emitió una nueva norma, aunque el número de mujeres beneficiarias del instituto en 2022 ha disminuido, se cree que la estacionalidad de los eventos de maternidad y lactancia, combinada con la necesidad de una mejor difusión interna de este beneficio, podría llegar a un mayor número de mujeres en el futuro. Sin embargo, la nueva norma, que garantiza el citado derecho, se convierte en un hito definitivo en la realización de un derecho social para esta clase de servidores públicos del Ministerio Público de Tocantins.

Palabras clave: *Ministerio Público; Amamantamiento; Enfermería; Regulación; Teletrabajo; Después de la pandemia.*

Introdução

As dificuldades vivenciadas pela população de uma forma geral, em razão do advento da pandemia da Covid-19, tem sido algo muito desafiador para a humanidade, em todos os seus aspectos. No âmbito organizacional, seja na seara privada quanto nas instituições públicas, grandes foram os desafios surgidos nos quase dois anos de isolamento social, de reformulação de trabalho ou de sua adequação em meio às largas escalas de contaminação do novo Coronavírus.

Com isso, urgiu a necessidade imediata de adaptações globalizadas, passando-se a fazer tarefas diárias de uma forma outrora não experimentada. O que antes era improvável ou contava com um maior grau de dificuldade, passou a ser factível e viável.

Nesse contexto, a necessidade de dinamizar o trabalho em todos os seus aspectos, com vistas a não perder mão de obra, mas, ao contrário, aprimorá-la para os novos tempos que

se apresentam, fez com que grandes empresas privadas e, inexoravelmente, as instituições públicas, implementassem o teletrabalho em seus quadros funcionais, tendo sido esta a primeira e mais urgente política de ordem pública a ser enfrentada por gestores públicos e privados.

A dinâmica imprimida no contexto do trabalho desenvolvido no serviço público, pode-se afirmar, foi algo positivo trazido pela famigerada pandemia, uma vez que a produtividade tanto na área finalística quanto na área meio do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO), teve considerável aumento, como demonstram os números divulgados pela instituição em sua página na *internet*³, pois em momentos anteriores o teletrabalho caminhava ainda muito módico, porque se tinha grande resistência de implementação dessa forma de desenvolver as atividades dentro de uma repartição pública, até mesmo pelo caráter contínuo que um órgão estatal traz consigo.

Com a obrigatoriedade das medidas sanitárias, dentre elas o isolamento social como forma eficaz de evitar o contágio e tentar frear a doença, o trabalho de casa passou a ser a regra. Os atendimentos à população, antes presenciais, tiveram que se adequar ao mundo virtual, passando-se a agendamentos com o cidadão, por meio de ligações e reuniões de videochamadas, sem esquecer as tradicionais formas de comunicação, como o *e-mail* e a ligação telefônica.

Também a forma de executar e gerenciar o trabalho tiveram que se ajustar a essa nova perspectiva, com reuniões virtuais entre as equipes, por meio de plataformas digitais, com uso imprescindível de ferramentas tecnológicas para melhor desenvolver e executar as tarefas diárias de maneira dinâmica, objetiva e eficaz.

É certo que, aos poucos, essas experiências de trabalho foram ganhando forma, com um aumento visível da produção no patamar de 15%, como acima mencionado. Ou seja, esse novo jeito de trabalhar, trouxe algo talvez inesperado para o corpo integrante das instituições, que foi uma melhoria na execução dos serviços, com considerável crescimento nas atividades desenvolvidas.

Passado o período mais crítico da pandemia, deu-se a necessidade do retorno gradativo aos postos de trabalho, presencialmente. De um modo geral, buscar essa normalidade de vida, o contato com colegas de trabalho, a rotina diária de sair de casa, enfrentar trânsito, faz parte do homem, como ser social que é.

Paralelo a esse tão sonhado retorno ao cotidiano de outrora, algumas necessidades nascidas com o momento pandêmico podem ter um efeito mais demorado e, quiçá, terem vindo para ficar, competindo aos dirigentes das instituições públicas o aperfeiçoamento de sua aplicação, com regras e diretrizes mais específicas, como é o caso do teletrabalho.

Sendo o teletrabalho uma realidade pós-pandemia, ainda que não se tenha em definitivo uma aplicação mais abrangente de quais servidores deverão ter preferência para aderi-lo,

3 BRASIL. Ministério Público do Estado do Tocantins. MPTO registra aumento da produtividade no regime de teletrabalho e contabiliza 95 mil movimentações em 100 dias. Disponível em: <https://www.mpto.mp.br/portal/2020/07/03/mpto-registra-aumento-da-produtividade-no-regime-de-teletrabalho-e-contabiliza-95-mil-movimentacoes-em-100-dias>. Acesso em: 24 abr. 2023.

não há dúvidas que a formatação de uma política pública inclusiva alcançará as mulheres lactantes, mães servidoras, terceirizadas, estagiárias, promotoras e procuradoras de Justiça, quaisquer delas que tenham filhos com menos de um ano de vida e que necessitam estar junto deles nessa fase inicial da vida infantil, não se olvidando que a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde recomendam aleitamento materno como único alimento do infante nos seis primeiros meses de vida e complementado até os dois anos ou mais⁴.

São mulheres que podem ter começado a gravidez no período pandêmico, terem até concluído o período de licença-maternidade e se veem obrigadas a voltar ao trabalho presencial, caso não exista uma regulamentação interna no órgão em que trabalhem. Decerto, a convivência do filho lactante com a mãe desde o nascedouro até o primeiro ano de vida é algo que exige muito da mãe, mulher e profissional, por todas as circunstâncias que traz esse acúmulo de funções, sendo crível a possibilidade de adoção de uma política pública institucional voltada para atender o teletrabalho ao caso dessa mãe, possibilitando uma convivência mais longa com o recém-nascido, como forma de expressar e materializar a dignidade da pessoa humana, além de priorizar o direito da criança de conviver mais com a mãe nesse primeiro ano de sua vida.

Destarte, problematiza-se, neste trabalho, quanto aos direitos das lactantes, quais os meios legais cabíveis e disponíveis pela Administração Superior do Ministério Público Tocantinense e seus impactos, perpassando não só pelo poder-dever institucional de estabelecer uma política pública viável para conciliar a necessidade da Administração Pública em manter em seus quadros essa força de trabalho da mulher, como também de adequá-la aos direitos da criança em poder ter a mãe mais próxima de si, sobretudo nos primeiros anos de vida, sem olvidar a necessidade de pensar na igualdade de gênero como verdadeira faceta do direito da pessoa humana.

No desenvolver desse estudo, além da pesquisa bibliográfica, utilizou-se a metodologia quantitativa de dados coletados junto ao Departamento de Gestão de Pessoas e Recursos Humanos do MPTO os dados relativos aos anos de 2018 até 2022, a partir dos quais foi possível mensurar a quantidade de mulheres que permaneceram afastadas presencialmente de suas atividades, em decorrência da necessidade de cuidar dos filhos em tenra idade, e também a importância de tal medida como política pública institucional.

A partir dessas informações obtidas, avaliar-se-á a efetividade de uma regulamentação mais flexível e abrangente para alcançar um maior número de mulheres que se encontram na condição de lactante e, com isso, usufruir de tal bem-estar, não se olvidando que a gravidez e, por conseguinte, o período de amamentação, é um evento cíclico e que foge do controle da Administração Pública.

4 BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde da criança: nutrição infantil – aleitamento materno e alimentação complementar. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, Caderno de Atenção Básica, nº 23, p. 12. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf. Acesso em: 26 abr. 2023.

1. O Ministério Público Brasileiro como instituição promotora de Direitos Humanos nos âmbitos externo e interno

Com o fim do período ditatorial militar no Brasil, a partir de 1985, inicia-se o processo de redemocratização, ocasião em que começa uma abertura política e reintegração das instituições, resgatando e ampliando as garantias individuais do cidadão.

A ruptura com o regime de exceção se dá com as eleições indiretas, recolocando um presidente civil para governar o país, após 21 anos de sucessivos governos militares. Mas é em 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal, com efetiva participação e representatividade social, que se tem o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no Brasil.

Não à toa, chamada de Constituição Cidadã, o texto originário traz em seu bojo vários anseios sociais de um povo pós-regime ditatorial, baseando-se, dentre tantos outros princípios, na dignidade da pessoa humana.

Com esse novo arcabouço constitucional, o Ministério Público aparece como a instituição vocacionada para a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, velando pelos direitos metaindividuais e os direitos individuais indisponíveis (CAMBI, 2021), de sorte que o art. 127 da Constituição Federal tem reflexo para além da atividade-fim da instituição, pois também há de ser aplicado todo esse regramento quando de sua atividade-meio, internamente, como provedor de políticas públicas institucionais voltadas aos seus integrantes.

1.1 A função constitucional do Ministério Público na promoção de direitos humanos em sua atividade-fim

A nova ordem constitucional, inaugurada em 1988, inseriu o Ministério Público no Capítulo IV, que trata das funções essenciais à Justiça e conferiu à Instituição um novo perfil, atribuindo-lhe a função de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127 e 129 da CR/1988).

Todavia, a história do Ministério Público remonta uma trajetória muito diversa da que se tem hodiernamente. Embora haja divergência sobre o real surgimento daquilo que se conhece por Ministério Público, credita-se sua origem ao modelo francês, aos chamados *les gén du roi*, com a edição das Ordenanças de 1302.

A figura então existente na França sofreu profunda evolução com o fim da Idade Média e o início do Estado Moderno, uma vez que os membros do Ministério Público deixaram de ser funcionários do rei para se tornarem combatentes da concentração de poderes nas mãos dos Monarcas.

Como se pode perceber, emerge nesse novo cenário semelhanças com o que vem a ser nos dias atuais o Ministério Público. Nessa toada, vale ressaltar que o Ministério Público brasileiro é, em sua essência, um dos mais *sui generis* no mundo, pois possui características próprias e peculiares, concentrando atuações diversas de outros modelos existentes. Embora

execute o papel tradicional na persecução penal, também atua como órgão de controle da Administração Pública, além da tutela do cidadão e seus direitos individuais indisponíveis, sem perder de vista a promoção dos direitos humanos, como um dos pilares do Estado de Direito, tendo a dignidade da pessoa humana como um fundamento último do Estado Brasileiro (ARANTES, 2019).

Surgido inicialmente com as Ordenações Manuelinas de 1521, seguido das Ordenações Filipinas de 1602, o Ministério Público no Brasil tinha no promotor de Justiça um verdadeiro fiscal da lei e de sua execução. Posteriormente, com o advento do Código de Processo Criminal de 1832, o promotor de Justiça ganhou a posição de “dono da ação penal”, sendo ele o agente público incumbido pela responsabilização criminal do infrator da norma penal.

Dentro desse cenário histórico, dois marcos temporais devem ser aqui destacados, pois retratam bem a evolução do Ministério Público. O primeiro, ainda na fase do Império, especificamente com a promulgação da Lei do Ventre Livre (Lei n 2.040 de 28 de setembro de 1871), quando conferiu-se ao Ministério Público a função de zelar pelos filhos livres das mulheres escravas, para que eles fossem registrados.

E, em 1979, com a edição do Decreto 83.540, o Ministério Público passou a ter legitimidade para propor ação civil para pleitear indenização por danos causados ao meio ambiente. Aliando-se a essa legislação, pode-se mencionar também as Leis Federais n 6.938/81 e n 7.347/85, as quais trouxeram grandes e importantes inovações quanto à tutela dos direitos metaindividuais, tendo no cidadão o maior beneficiário de tais implementações legislativas (DIAS, 2017).

Nesse panorama legal, desenhava-se um perfil inicial daquilo que veio a se tornar o Ministério Público brasileiro, aprimorado pela Constituição da República de 1988: titular da ação penal, fiscal da ordem jurídica e legitimado para a tutela dos direitos coletivos (em sentido amplo), em especial, a defesa dos direitos e garantias fundamentais, como os direitos sociais, direito da nacionalidade e direitos políticos, todos corolários do princípio da dignidade da pessoa humana.

Como cediço, com o advento da Constituição Cidadã de Ulysses Guimarães, tem-se um Ministério Público totalmente remodelado, desagregando-o do Poder Executivo, em termos de atuação, e aproximando-o em definitivo da própria sociedade.

Tanto isso é verdade que o texto constitucional trouxe em seção própria, no capítulo IV, “Das funções essenciais à Justiça”, o Ministério Público com *status* de instituição permanente e 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*, CR/88). A independência funcional, a unidade e a indivisibilidade foram-lhe asseguradas a título de princípios institucionais (§ 1º do art. 127 da CR/88), de modo que, num único artigo, reuniram-se os principais elementos para, numa sociedade democrática, trazer o novo perfil institucional, constitucionalmente assegurado.

Seguindo essa trilha, tem-se delineado o atual perfil constitucional do Ministério Público, trazendo em suas entranhas a necessidade de ser essencial à função jurisdicional do Estado, além de ser também fundamental à justiça. Não havendo palavras inúteis nos textos legais, mormente no constitucional, pode-se diferir essas duas expressões de forma singela como sendo, essa última, a ideia de ser o Ministério Público o propulsor daquilo que é justo, de algo virtuoso e equilibrado.

Valiosas são as lições de Leísa Mara Silva Guimarães para esse contexto, ao afirmar que:

[...] ser essencial à justiça é assumir o compromisso de promovê-la, o que significa, em apertada síntese, reduzir ou eliminar desigualdades, reconhecer e promover direitos e, principalmente, viabilizar o acesso à justiça, que compreende o acesso ao Poder Judiciário, mas não se restringe a este (GUIMARÃES, 2019, p. 42).

Henrique da Rosa Ziesemer e Vinícius Secco Zoponi (2021) lembram que junto com o Ministério Público no Capítulo IV da CF/88, como instituição essencial à Justiça, estão ainda a Advocacia Pública, Advocacia (Privada) e a Defensoria Pública, ressaltando suas diferenças e similitudes, para ao final arrematar que tais instituições, não obstante serem essenciais à Justiça, não são subordinadas entre si ou ao Poder Judiciário e não esgotam suas atuações apenas diante daquele Poder da República.

Por outra banda, o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado quando lança mão de sua missão vocacional de impulsionar o Poder Judiciário e quando assume o compromisso de auxiliar no aperfeiçoamento da atividade jurisdicional. Essas hipóteses são materializadas ao levar à apreciação judicial demandas tutelando os direitos de grupo (direitos metaindividuais), como também ao resolver internamente demandas dessa natureza, ou seja, no seu âmbito de atuação, consegue dirimir conflitos sem a necessidade de intervenção direta do Poder Judiciário, desafogando-o e contribuindo para sua maior eficiência e eficácia, promovendo a tutela de direitos independentemente da intervenção judicial.

Nessa perspectiva, assevera-se que a instituição Ministério Público encontra-se apta ao manejo de instrumentos de atuação jurisdicional e extrajurisdicional para o alcance das finalidades traçadas pelo legislador constituinte, especialmente para a concretização dos direitos fundamentais.

Portanto, como afirma Lena Luciana Nunes Daher (2019), o Ministério Público “se destaca como precursor da transformação social necessária a assegurar o cumprimento dos objetivos fundamentais da República, transformação essa que se opera essencialmente pela concretização dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional”.

A partir dessa contextualização histórica e legal, é preciso afirmar que o Ministério Público também tem papel de grande relevo *intramuros*, ao trazer, para si, a responsabilidade de ser agente transformador interno, traçando nos seus Órgãos da Administração Superior políticas públicas voltadas para o crescimento institucional e melhor qualidade de vida dos seus integrantes, no escopo maior de, a partir de análises fáticas e jurídicas, proporcionar as

adequações necessárias na legislação interna, perseguindo ideal do bem comum e equilíbrio entre o interesse público e o de seus integrantes.

Em última análise, o mesmo Ministério Público, que é promotor de direitos humanos na atividade-fim, deve igualmente ser promotor desses direitos na ordem interna, em sua atividade-meio.

1.2 A função constitucional do Ministério Público na promoção de direitos humanos em sua atividade-meio

No desempenho de bem cumprir seus misteres, a Administração Pública lança mão de poderes que lhes são conferidos pelo ordenamento jurídico, isso para que se possa realizar atividades em benefício da coletividade, razão pela qual a doutrina pátria entende ser um “poder-dever” como “obrigação imposta a autoridade de tomar providências quando está em jogo o interesse público” (MEDAUAR, 2006, p. 107).

Nesse cenário, desponta o poder regulamentar como meio hábil para dar efetividade e concretude à lei e, dessa forma, atender às necessidades e interesses da população. Em suma, é por meio do poder regulamentar, que o administrador público materializa os direitos e deveres previstos em determinadas leis, explicitando-as, preparando sua execução e até mesmo completando-as, se for o caso, sem, contudo, dela afastar-se, sob pena de incorrer em flagrante ilegalidade.

Nas sempre precisas lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2000), “insere-se, portanto, o poder regulamentar como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo” (DI PIETRO, 2000, p. 87).

O Ministério Público, como instituição dotada de autonomia administrativa, também possui o poder regulamentar e, dessa forma, tem o poder-dever de trazer balizas para seu melhor funcionamento interno.

Assim sendo, evidente que o Ministério Público também cumpre seu papel constitucional de velar pelo interesse metaindividual ou individual indisponível quando implementa no seu âmbito interno uma política pública voltada especificamente a melhorar a vida de mulheres lactantes, como também do próprio infante que necessita de maiores cuidados nesse início da vida, tudo isso no escopo de tutelar o direito da mulher, da criança e da própria Instituição, como expressão do direito à dignidade da pessoa humana.

Para isso, a Procuradoria-Geral de Justiça, como órgão da Administração Superior responsável pela gestão de pessoas, deve lançar mão de meios eficazes para, internamente, definir os instrumentos legais mais adequados à materialização desse direito.

Ao eleger a regulamentação *intramuros* do direito da lactante como uma de suas metas, é indubitável que a alta Administração Ministerial busca reconhecer a necessidade existente não só para a servidora mulher, senão para a própria criança e, além disso, para o contexto de valorização familiar como um todo, de fortalecer vínculos e dar efetividade à

dignidade da pessoa humana daquela entidade familiar, valores constitucionais inalienáveis pelo Ministério Público.

Desenvolver no âmbito institucional uma política pública de valorização familiar, assegurando à mãe um tempo maior de convivência com o filho recém-nascido, certamente trará maior conforto e tranquilidade para essa mulher no próprio desenvolver de suas atividades laborais, uma vez que o teletrabalho poderá facilitar a concentração na execução das tarefas a serem realizadas, sem que isso signifique a perda da qualidade ou diminuição da produtividade, ao contrário, trará benefícios de ordem material, organizacional e emocional para a mãe lactante.

2. A implementação de Política Pública Institucional para Lactantes no MPTO

Como assentado anteriormente, o poder regulamentar conferido ao Ministério Público enquanto instituição autônoma e independente, administrativa e financeiramente, possibilita que o gestor, representado especificamente pelo Procurador-Geral de Justiça, possa buscar meios adequados para implementar política pública no âmbito da Instituição, como forma de equalizar o interesse público ao interesse do administrado, no caso, da servidora ou membro que esteja em condição de lactante, com o fim último de promover os direitos humanos desse grupo.

2.1 Conceito de políticas públicas

A expressão “políticas públicas” tem sido corriqueiramente utilizada em textos acadêmicos, matérias jornalísticas escritas ou televisivas, de maneira mais ampla, genérica, sem, contudo, se aprofundar ou delimitar o real sentido e alcance da expressão, mormente quando há um debate acerca de temas políticos e sociais.

É certo que ao se mencionar “políticas públicas”, cria-se, se não direito, ao menos uma expectativa de direito envolvendo, de um lado, o poder público e, do outro, o cidadão, destinatário de um bem ou serviço a ser ofertado por um ente estatal.

Para melhor entender a origem e ontologia das políticas públicas, seus desdobramentos, trajetórias e perspectivas, vale trazer à colação as lições de Álvaro Crispino:

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (CRISPINO, 2016, p. 17).

Dissecando a expressão, tem-se por política o entendimento simplório de ser a arte de governar, decidindo os conflitos e interesse de uma sociedade. Pública é aquilo que

pertence ao povo, à coletividade. Com efeito, poder-se-ia, nessa junção, dizer que política pública nada mais seria senão a ação governamental direcionada a atender à necessidade de uma comunidade.

Tentando trazer uma conceituação mais técnica, poder-se-ia afirmar que as políticas públicas são o conjunto de estratégias, ações e decisões tomadas por um governo com o fim último de solucionar problemas enfrentados por cidadãos, considerados graves e prioritários sobre outros temas que eventualmente aflijam aquela comunidade.

Maria Paula Dallari Bucci leciona que “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p. 241).

Ainda nessa esteira conceitual, importante se fazer menção à diferenciação trazida por Leandro Secchi (2021) acerca do que é problema público e política pública. Diz ele que o primeiro trata do fim ou da intenção de resolução. O segundo trata do meio ou mecanismo para levar a cabo tal intenção.

Para o mencionado autor, tem-se um problema público quando determinada situação passa a incomodar uma gama de pessoas, afetando diretamente uma comunidade, de sorte que a política pública é a materialização de uma ação concreta no enfrentamento, diminuição e possível resolução daquilo que aflige a sociedade, ou seja, do problema público.

Trazendo esses conceitos para o foco deste trabalho, pode-se dizer que o avanço do período pandêmico, com a necessária instalação do teletrabalho como meio eficaz de frear a disseminação do vírus, deu início a uma nova forma de trabalho nas instituições públicas e privadas. A partir desse marco, quando do retorno às atividades laborais dentro desse “novo normal”, ao se constatar a possibilidade e viabilidade de permanência do trabalho remoto a algumas categorias ou grupos, viu-se, concomitantemente, um problema público e uma política pública para essa situação que se desenhava: estender às mulheres lactantes um maior lapso temporal para permanecerem em casa com seus filhos recém-nascidos, sem prejuízo da continuidade do serviço público.

Assim, a política pública institucional desenvolvida no âmbito da Administração Superior do Ministério Público tocantinense teve o condão de instituir e regulamentar o teletrabalho para mulheres que, vencido o prazo legal da licença-maternidade, ainda se viam com a inegável necessidade de continuar mais juntas de seus filhos recém-nascidos, razão porque se estabeleceu um parâmetro de idade mínima de até o primeiro ano de vida do infante para que este pudesse gozar da presença materna de forma mais efetiva e constante.

Ao eleger essa política pública como prioritária dentro da Instituição, é certo que a alta Administração se baseou não só em critérios objetivos, consistentes no número de mulheres que precisassem estar mais tempo com seus filhos, alinhando-se a princípios legais e constitucionais, conferidos tanto pelo Estatuto da Criança e Adolescente, como do próprio texto Magno ao dar prioridade absoluta e proteção integral à criança, sobretudo no

seu primeiro ano de vida. Tal assertiva se faz em razão do próprio sistema constitucional vigente, como sendo verdadeira matriz para a consecução de políticas públicas, em especial para assegurar direitos sociais.

2.2 A amamentação como um direito social reconhecido no âmbito interno do Ministério Público tocantinense

O fundamento das políticas públicas está no reconhecimento dos direitos sociais, aqueles que se concretizam mediante prestações positivas do Estado. O Ministério Público enquanto instituição autônoma e independente, nos atuais moldes do texto constitucional, detém parcela do poder estatal, mormente quando se fala de auto-organização e gerenciamento, incumbindo-lhe, também no seu âmbito interno, ser o guardião do regime jurídico e do Estado Democrático de Direito (CAVALCANTE FILHO, 2017).

É nesse cenário que floresce o poder-dever do Ministério Público de instituir política pública no âmbito de sua administração, tão logo tenha detectado um problema público de relevo e que, dentro do seu critério discricionário, possa implementar ações efetivas capazes de sanar aquela situação.

A formação de uma política pública envolve: a) o processo de identificação dos problemas a serem tratados; b) o estabelecimento de uma agenda e propositura de soluções, abrangendo a realização dos estudos multidisciplinares necessários; c) a especificação dos objetos que se pretende alcançar; d) a indicação dos melhores modos de condução da ação pública.

Como asseverado acima, passada a fase pandêmica mais crítica e com o retorno do trabalho presencial, levando-se em consideração as regras sanitárias ainda vigentes, em especial aquelas relativas à proteção de determinados grupos mais vulneráveis, a Administração Superior do Ministério Público entendeu adequado e oportuno o momento para regulamentar o teletrabalho, estendendo-o àquelas servidoras públicas integrantes do MPTO que estivessem em situação de lactância.

Com tal medida, por meio de Ato Regulamentar da Procuradoria-Geral de Justiça, aquelas mães que tivessem findado o período da licença-maternidade e cujos filhos não tivessem ainda completado o primeiro ano de vida, seriam alcançadas, preferencialmente, pelo teletrabalho. Vale ressaltar que, até então, o teletrabalho regulamentado no âmbito institucional era muito incipiente e não contemplava situações afetas às mulheres lactantes.

O conceito de família vem aos poucos se modificando na sociedade, seja no que se refere à sua estrutura, como também relacionado a seus membros. Nesse aspecto, destaca-se o importante papel desenvolvido pela mulher ao ingressar no mercado de trabalho, gerando, inexoravelmente, uma melhoria na renda familiar.

A maternidade rompe barreiras e vai além do ambiente familiar, sendo o aleitamento materno um dos grandes desafios para a mulher lactante, que tem a necessidade de retornar ao ambiente familiar, sem perder de vista os cuidados dispensados ao filho recém-nascido. O aleitamento materno é, sobretudo, um ato de interação entre mãe e filho, gerando um

vínculo afetivo que transcende a questão física e biológica, sendo um ato de amor e doação entre ambos. Assim, cria-se a obrigação do poder público de garantir à mulher o direito de amamentar, conferindo à família a importante tarefa de reforçar esse laço entre mãe e filho.

Nesse contexto, tem-se que o direito à amamentação pode e deve ser encarado como verdadeiro direito social, fundamental para concretizar a dignidade da pessoa humana, aqui abrangendo tanto a mãe quanto o infante. Basta lembrar que a Constituição Federal garantiu a licença-maternidade à mãe, possibilitando que ela intensificar esse cuidado com a criança, antes mesmo do nascimento, num lapso temporal total de 120 dias, a iniciar-se, em regra, no último mês de gestação, proibindo a dispensa dessa mulher, mãe e lactante nesse período.

Ainda deve ser mencionado que o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao adotar a doutrina da proteção integral da criança e adolescente, confere ao infante todos os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, dentre os quais se insere o direito de ser amamentado, como assim determina o art. 9º da mencionada legislação.

Nesse panorama, o Ministério Público reconheceu a fundamental importância de adequar a necessidade da amamentação para o desenvolvimento da criança, aliando ao retorno da atividade laboral da mãe, sem, contudo, afastar um do outro, criando a possibilidade de iniciar o teletrabalho logo após a licença-maternidade até que a criança venha a completar o primeiro ano de vida, sendo ainda uma medida salutar de fortalecimento dos vínculos entre a mãe e a criança.

2.3 Análise da política pública para a lactante implementada no MPTO

A crescente participação feminina no mercado de trabalho e, no caso em análise, no serviço público, fez com que aos poucos o Ministério Público tocantinense despertasse para uma realidade: as mães lactantes necessitam de maior tempo para conviver com seus filhos, em especial no primeiro ano de suas vidas.

Essa medida possibilita um entrosamento maior entre mães e filhos, gerando um ambiente familiar mais propício, reinserindo a mulher no trabalho de forma mais tranquila e buscando ainda fortalecer os laços com sua profissão, sem perder a qualidade e o empenho, seja em casa, seja no ambiente laboral (NEVES, 2016). Almeja-se com isso um equilíbrio entre o interesse público e o privado.

Nesse contexto, ainda em 2018 editou-se o Ato PGJ n. 7, de 23 de janeiro de 2018⁵, que, dentre outros aspectos, regulamentou a jornada de trabalho reduzida, diminuindo em uma hora a carga horária em favor de servidoras lactantes. Assim diz o art. 4º, IV e § 4º do Ato 07/2018:

Art. 4º. Poderá ser concedida jornada especial de trabalho para:

[...]

IV – servidora lactante ou não, com filho de até 1 (um) ano de vida.

⁵ Dispõe sobre registro, controle de frequência, flexibilização de horário e banco de horas dos servidores do Quadro dos Serviços Auxiliares do Ministério Público do Estado do Tocantins, e dá outras providências.

§ 4º A servidora ao retornar de licença maternidade terá a jornada de trabalho diária reduzida em 1 (uma) hora, mediante acordo prévio com a chefia imediata, para que possa amamentar e/ou realizar outros cuidados necessários à criança até completar um ano de vida, devendo ser efetuada a respectiva comunicação ao Departamento de Gestão de Pessoas e Folha de Pagamento, que adotará os acertos devidos no sistema de ponto.

Em seguida, foi editado o Ato n. 11, de seis de fevereiro de 2018, que regulamentou o teletrabalho no âmbito do MPTO, também trazendo no seu art. 8º, “c”, a possibilidade dessa modalidade para as mães/servidoras lactantes, com filho de até 1 ano de vida, *verbis*:

Art. 8º. O regime de teletrabalho só poderá ser deferido aos servidores da atividade-fim:

[...]

c) lactantes até o primeiro ano de vida do filho.

Ocorre que ambas as legislações apontadas, embora de grande relevo para essa temática, ainda estavam muito insipientes no contexto geral. O Ato n. 07/2018 limitou-se a conceder 1 hora a menos na sua carga horária para que a mãe lactante ficasse com seu filho, mediante acordo prévio com a chefia imediata. O segundo diploma legal, Ato n. 11/2018, estendeu o benefício do teletrabalho apenas para as servidoras da atividade-fim, ou seja, somente as mães lactantes que estivessem vinculadas a uma Promotoria ou Procuradoria de Justiça poderiam ser alcançadas com tal modalidade de trabalho remoto.

Dados obtidos junto ao Departamento de Gestão de Pessoas e Recursos Humanos do MPTO apontam que, no ano de 2018, 14 mulheres foram beneficiadas com a redução da carga horária, entre servidoras efetivas e comissionadas, não tendo sido registrado nenhum pedido de servidoras para o regime de teletrabalho.

No ano de 2019, esse número foi de 11 mulheres que, por estarem em situação de lactância, optaram pela redução da carga horária, sendo apenas duas servidoras as que ingressaram no teletrabalho.

Vale observar que no auge da pandemia da Covid-19, compreendido entre os meses de março a meados de agosto de 2020, o teletrabalho tornou-se medida eficaz para a contenção da proliferação da doença, impondo a todos os servidores o dever de realizar suas atividades laborais de dentro de casa, instalando o chamado *home office*. Com o arrefecimento da doença no segundo semestre desse último ano e o retorno gradual das atividades presenciais, contabilizou-se que nove servidoras permaneceram em teletrabalho, em razão das suas condições de mães lactantes.

Em 2021, 11 servidoras conseguiram a carga horária reduzida e/ou entraram em regime de teletrabalho com base na legislação até então vigente.

Abrandada a situação e ultrapassado o período mais crítico, percebeu-se que as tarefas outrora realizadas exclusivamente no ambiente de trabalho poderiam ser desempenhadas de casa, sem que se perdesse a qualidade do serviço e tampouco implicasse na diminuição da produtividade; ao contrário, ambos critérios, qualidade e quantidade, tiveram aumento considerável nesse momento, como já demonstrado acima.

Diante desse momento de crise, surgiu o cenário ideal para analisar a possibilidade de se aperfeiçoar o teletrabalho e consolidá-lo como uma ferramenta de política pública institucional do MPTO, seja para conferir uma maior flexibilidade nas hipóteses de cabimento e abranger servidores de diversas áreas e departamentos da instituição, seja para melhor instrumentalizar a política pública do aleitamento materno que já vinha sendo modicamente instituída, conferindo maior dignidade à mãe lactante e ao seu filho no primeiro ano de vida, tão logo se finde o período da licença-maternidade.

Assim, editou-se nova regulamentação para o teletrabalho, materializada no Ato PGJ nº 21, de 1º de abril de 2022⁶, ocasião em que o instituto foi tratado de forma mais ampla e completa, albergando situações outrora não previstas, dentre elas, destaca-se a possibilidade de concessão do teletrabalho a todas as servidoras em estado de lactância, independentemente de sua lotação, se atividade-meio ou fim.

Após esse marco, tem-se no MPTO um verdadeiro divisor de águas entre aquilo que se imaginava e o que efetivamente ocorreu com a experiência do teletrabalho, propiciando à Administração Superior rever pontos de grande relevo para a implementação de forma mais sedimentada dessa modalidade de trabalho e, com isso, inserir a mãe lactante como uma das prioridades para se obter o teletrabalho, como prevê o art. 8º da suso mencionada normativa interna⁷.

Registre-se, que em 2022, seis servidoras lactantes ingressaram no teletrabalho devido a essa condição especial, já sob a égide da novel legislação interna.

Embora se observe que, não obstante a edição de normativa interna mais ampla na regulamentação do direito da lactante a partir do ano de 2022, nesse mesmo período o número de mulheres beneficiadas acabou diminuindo em relação aos anos anteriores por circunstâncias alheias à vontade da Administração Superior.

Tal fenômeno pode ser explicado levando-se em consideração os próprios requisitos para sua concessão, uma vez que a maternidade e a necessidade de amamentação da criança são fatores sazonais.

Outrossim, embora o Ato PGJ 021/2022 tenha sido regularmente publicado nos meios oficiais, com o retorno presencial das atividades laborais, as beneficiárias desse direito podem não ter alcançado o conhecimento da normativa em sua plenitude e, com isso, deixado de fazer o requerimento. Nessa perspectiva, importante que haja uma divulgação interna entre todos os integrantes do MPTO para que a norma expedida possa alcançar seu objetivo com maior completude.

Por oportuno, mencione-se que o Conselho Nacional do Ministério Público editou a Recomendação n. 82, de 10 de agosto de 2021, orientando o Ministério Público brasileiro à adoção de medidas necessárias à proteção e ao fortalecimento da mulher no mercado de trabalho, mediante incentivos específicos à gestante e lactante.

⁶ Regulamenta o regime de teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

⁷ Art. 8º A concessão do teletrabalho deverá observar as seguintes diretrizes: [...] V – terão preferência para adesão ao teletrabalho os servidores: [...] c) lactantes, até o primeiro ano de vida da criança;

Outro destaque promovido pelo CNMP em 19 de dezembro de 2022, agora com a modificação no seu Regimento Interno, acrescentou o § 3º ao art. 53 para assegurar à lactante a preferência na ordem das sustentações orais nos julgamentos dos feitos incluídos em pautas das sessões do Plenário da Instituição.

Com essas orientações e modificações legais trazidas pelo poder regulamentar das instituições, a Administração Pública torna evidente a importância da discussão do tema, no escopo final de fortalecimento dessa política pública institucional.

Considerações finais

Nas linhas acima, buscou-se debruçar sobre a implementação de uma política pública institucional no seio do MPTO, consistente na regulamentação em favor da lactante, do direito, a partir de 2021, ao trabalho remoto de forma indistinta, até que o infante complete o primeiro ano de vida.

Se é possível afirmar que a pandemia da Covid-19 foi uma das piores crises sanitárias experimentadas no mundo no último século, imperioso se extrair também desse contexto algum tipo de aprendizado, para, em meio às turbulências vividas, realçar algo de frutífero de tudo isso.

Nesse sentido, o teletrabalho tem ganhado força e espaço dentro das instituições públicas e privadas, a partir da experiência obtida com a imposição do distanciamento social em todo o mundo, como meio eficaz contra a disseminação da doença. A partir dessa premissa, observando-se a viabilidade dessa nova forma de execução de tarefas, as empresas privadas e também as instituições públicas passaram a implementar o teletrabalho.

Definir a forma ideal para a implementação e melhoria do teletrabalho é uma tarefa complexa e que exigiu da Administração Superior do MPTO uma análise do quadro institucional como um todo, vislumbrando situações existentes e estudando a melhor forma de adequar essa realidade que se descortinava.

Assim, diante dos regramentos legais existentes e da necessidade de buscar melhorias na política institucional afeta às mães que se encontravam em período de amamentação, optou-se por essas servidoras quando do teletrabalho, permitindo que elas, após o período da licença-maternidade, desenvolvessem seus misteres em casa e ficassem com seus filhos até o primeiro ano de vida.

Sempre voltado para a tutela dos princípios constitucionais, dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público buscou aplicar esse ordenamento jurídico intramuros, desenvolvendo uma política pública institucional que atendesse os interesses desse grupo de mulheres sem, contudo, afastar-se dos interesses primários de bem prestar um serviço público de qualidade aos cidadãos.

No Ministério Público do Estado do Tocantins, existia uma política institucional embrionária afeta às mulheres lactantes e que foi consideravelmente modificada, maturada durante a pandemia e aperfeiçoada em momento posterior, ao se perceber a viabilidade

dessa forma de trabalho durante os períodos mais críticos da doença, conseguindo a convergência dos interesses dos servidores e da instituição.

O que antes era apenas horário reduzido na carga horária diária ou um formato de teletrabalho muito restritivo, com a reformulação dessa política pública institucional, voltada para os direitos sociais, valorização da mulher e reinserção dela no mercado de trabalho, com vistas a minimizar os danos e impactos, em especial para o filho ainda de tenra idade, estabeleceu-se critérios mais abrangentes e facilitadores para a concessão do trabalho remoto, inclusive priorizando as mães em situação de lactância.

Com isso, atesta-se que a missão constitucional do Ministério Público tocantinense tem sido observada em sua inteireza ao utilizar instrumentos legais disponíveis para, no seu âmbito interno, promover a criação e aperfeiçoamento da política pública afeta aos direitos da lactante, consistente na oferta e regulamentação do teletrabalho para mães que tenham filhos de até 1 ano de vida, indo ao encontro, inclusive, de recomendações internacionais, como as da Organização das Nações Unidas, que orienta a amamentação como alimento obrigatório nos 6 primeiros meses de vida da criança.

A pesquisa revelou, também, que há necessidade de maior divulgação interna da regulamentação entre todos os integrantes do MPTO para que a norma possa alcançar seu objetivo com maior completude.

Por fim, considerando que o presente trabalho não esgota o tema ora abordado e, tendo em vista a necessidade de sempre buscar o aprimoramento de uma política pública firmada no âmbito institucional, permite-se, ainda, deixar aqui como reflexão, seja para melhorias do instituto, seja para futuras pesquisas, a extensão do teletrabalho em casos de adoção de filhos pelos integrantes da Instituição, como também a autorização, dentro de uma perspectiva ampliada do gênero, para afastamento temporário de mães e pais durante o trabalho diário, para materializar o direito à lactância da criança que dele necessite.

Referências

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público, política e políticas públicas**. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019. p. 103.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Saúde da criança: nutrição infantil – aleitamento materno e alimentação complementar**. Brasília: Ministério da Saúde, 2009, Caderno de Atenção Básica, n. 23. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério Público do Estado do Tocantins. **MPTO registra aumento da produtividade no regime de teletrabalho e contabiliza 95 mil movimentações em 100 dias**. Disponível em: <<https://www.mpto.mp.br/portal/2020/07/03/mpto->

registra-aumento-da-produtividade-no-regime-de-teletrabalho-e-contabiliza-95-mil-movimentacoes-em-100-dias>. Acesso em: 24 abr. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade. **Ministério Público resolutivo e proteção dos direitos humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **A Constituição de 1988 como matriz de políticas públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais** *In*: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Org). **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

DAHER, Lena Luciana Nunes. **Ministério Público resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: D'Plácido. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2000.

DIAS, Jefferson Aparecido. Ministério Público. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes Campilongo; GONZAGA, Álvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-1/ministerio-publico>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

GUIMARÃES, Leise Mara Silva. **Ministério Público resolutivo no enfoque do acesso à Justiça**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NEVES, Márcia Cristina Ananias. Amamentação: um direito que ultrapassa os limites da lei. **Revista dos Tribunais** [recurso eletrônico], São Paulo, n. 967, maio 2016. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/retrieve/105498/RTDoc%20%2016-6-28%2012_50%20%28PM%29.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

ARANTES, Rogério B. Ministério Público, política e políticas públicas. *In*: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org). **Judicialização de políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2019.

SECCHI, Leandro. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; ZOPONI, Vinícius Secco. **Ministério Público: desafios e diálogos interinstitucionais**. 2. ed. São Paulo: Mizuno. 2021.

GESTÃO E GOVERNANÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO



A experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com os Modelos de Avaliação da Gestão Gespública e MEG: caminho para a excelência institucional

The experience of the public attorney of the state of tocantins with the use of Management Evaluation Models Gespública and MEG: path to institutional excellence

La experiencia de la Fiscalia del Estado de Tocantins con los Modelos de Evaluación de Gestión Gespública y MEG: camino a la excelencia institucional

João Ricardo de Araújo Silva¹

Wainesten Camargo da Silva²

RESUMO

O caminho para a excelência institucional como busca de uma imagem positiva e da adoção de padrões internacionais de desempenho constitui desafios que se aplicam ao Ministério Público do Estado do Tocantins e aos demais Ministérios Públicos do Brasil. Este artigo evidencia, segundo Whiteley, Matias-Pereira, Bhatta, Lozano, Zavascki, Martins e Nardes, além das contribuições referenciais do Tribunal de Contas da União e da Fundação Nacional da Qualidade, a importância do uso de modelos de excelência institucional na gestão e sua correlação com os elementos da governança pública, através do referencial teórico e, em seguida, analisa de forma qualitativa a aplicação desses modelos no Ministério Público do Estado do Tocantins. A revisão da literatura também evidencia que os modelos de excelência institucional são amplamente utilizados por instituições públicas e privadas em diversos países, comprovando a assertividade da escolha deste modelo pelo Ministério Público do Estado do Tocantins e confirma a relação de interdependência da aplicação de modelos de excelência com a Governança Pública, especialmente no que se refere à participação da liderança e aos requisitos de planejamento e controle.

¹ João Ricardo de Araújo Silva. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3337789037907774>. E-mail: joaosilva@mpto.mp.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-3145-8401>.

² Wainesten Camargo da Silva: bacharel em Direito, mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. Atualmente é professor na Universidade do Tocantins (UNITINS) e Universidade Federal do Tocantins (UFT), pesquisador visitante na Drexel University (USA). E-mail: wainesten@uft.edu.br. Scholar: <https://scholar.google.com.br/citations?user=SjbF1qEAAA&hl=pt-BR>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6290-9277>.

Palavras-chave: *Excelência Institucional; Governança; Gestão pública; Autoavaliação; Ministério Público.*

ABSTRACT

The path to institutional excellence as a search for a positive image and the adoption of international standards of performance, these are challenges that apply to the Public Attorney of the State of Tocantins and to other Public Attorney in Brazil. This article highlights, according to Whiteley, Matias-Pereira, Bhatta, Lozano, Zavascki, Martins and Nardes, in addition to the referential contributions of the Federal Court of Auditors and the National Quality Foundation, the importance of using models of institutional excellence in the management and its correlation with the elements of public governance, through the theoretical framework and then qualitatively analyzes the application of these models in the Public Attorney of the State of Tocantins. The literature review also shows that institutional excellence models are widely used by public and private institutions in several countries, confirming the assertiveness of the choice of this model by the Public Attorney of the State of Tocantins and confirms the interdependence of the application of excellence models with Public Governance, especially with regard to leadership participation and planning and control requirements.

Keywords: *Institutional excellence; Governance; Public management; Self-evaluation; Public Prosecutor's Office.*

RESUMEN

El camino a la excelencia institucional como búsqueda de una imagen positiva y la adopción de estándares internacionales de actuación, son desafíos que se aplican al Fiscalía del Estado de Tocantins ya otras Fiscalías de Brasil. Este artículo destaca, según Whiteley, Matias-Pereira, Bhatta, Lozano, Zavascki, Martins y Nardes, además de los aportes referenciales del Tribunal Federal de Cuentas y de la Fundación Nacional para la Calidad, la importancia de utilizar modelos de excelencia institucional en la gestión y su correlación con los elementos de la gobernanza pública, a través del marco teórico y luego analiza cualitativamente la aplicación de estos modelos en el Fiscalía del Estado de Tocantins. La revisión de la literatura también muestra que los modelos de excelencia institucional son ampliamente utilizados por instituciones públicas y privadas en varios países, lo que confirma la asertividad de la elección de este modelo por parte del Fiscalía del Estado de Tocantins y confirma la interdependencia de la aplicación de modelos de excelencia con Gobernanza Pública, especialmente en lo que respecta a la participación del liderazgo y las necesidades de planificación y control.

Palabras clave: *Excelencia Institucional; Gobernanza; Gestión pública; Autoevaluación; Ministerio Público.*

Introdução

Um Ministério Público forte na defesa das normas, da democracia e da Constituição busca a excelência institucional em todos os aspectos de sua atuação, visando fortalecer todo o Sistema de Justiça e sua imagem perante a sociedade.

No caso do presente artigo, será tratado, especificamente, do caso do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e a sua experiência com modelos de Gestão para

a busca da excelência institucional, abordando prioritariamente os resultados obtidos e a relação com a Governança Pública.

A criação do Ministério Público do Estado do Tocantins se deu em 1º de janeiro de 1989, com a instalação do recém-criado Estado do Tocantins, porém, foi somente nos idos de 2009 que a instituição aderiu ao seu primeiro programa de gestão para a excelência institucional, o Programa Nacional de Desburocratização da Gestão Pública - Gespública. Neste artigo será demonstrado o uso desta iniciativa e das que foram adotadas nos períodos subsequentes pela instituição, ao trilhar o caminho do desenvolvimento de autoavaliações e se submeter a critérios objetivos de mensuração da gestão e seus resultados.

Não obstante seus resultados internos, o Ministério Público é uma instituição essencial para a garantia da governança no setor público.

Sua atuação na fiscalização das ações dos gestores públicos, na defesa dos direitos dos cidadãos e na promoção da transparência e da ética na gestão dos recursos públicos é fundamental para a promoção da eficiência e da efetividade das políticas públicas.

São exemplos de formas de atuação do Ministério Público na promoção da governança no setor público: a fiscalização e controle das atividades dos gestores públicos, por meio de investigações, ações civis públicas e outras medidas legais; a defesa dos direitos dos cidadãos, garantindo a transparência e a prestação de contas das ações governamentais; a participação em fóruns e debates sobre políticas públicas, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento das políticas governamentais; e a promoção da ética na gestão pública, por meio de campanhas educativas e da adoção de medidas legais.

A base para os modelos adotados no Brasil de Excelência em Gestão foi o Modelo de Excelência em Gestão (MEG®) da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), que é uma ferramenta de gestão utilizada pelas empresas brasileiras em busca de excelência institucional e competitividade.

Desenvolvido em 1991, o MEG tem como objetivo principal avaliar a gestão das organizações em relação aos requisitos necessários para a excelência institucional, visando a melhoria contínua e o aumento da competitividade no mercado.

Foi utilizando como base o Modelo de Excelência em Gestão que, em 2005, o Governo Federal instituiu o Decreto n. 5.378 e criou o Programa Nacional de Desburocratização da Gestão Pública - Gespública, cujos elementos, ferramentas e objetivos buscaram inspiração no modelo da Fundação Nacional da Qualidade, visando estabelecer padrões de qualidade internacionais para a Administração Pública no Brasil.

O Gespública foi descontinuado em 2017, por meio do Decreto 9.094, que revogou o Programa na Administração Pública Federal, entretanto, algumas instituições, como foi o caso do Ministério Público do Estado do Tocantins, optaram por continuar seus programas de Gestão utilizando o suporte do Modelo da Fundação Nacional da Qualidade.

Dada a importância da busca pela excelência institucional para as instituições públicas, mesmo sem que exista essa obrigação em normas ou leis, este artigo visa explorar os

elementos desses modelos de Gestão e responder qual a importância de sua utilização no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, bem como se há ligação desses modelos de excelência com a Governança Pública.

O objetivo é apresentar uma revisão de literatura sobre o Modelo de Excelência em Gestão da FNQ, com foco em sua história, fundamentos teóricos, estrutura, critérios de avaliação, a importância de correlacionar esse método de trabalho com outras ferramentas da administração no âmbito do setor público, em especial do Ministério Público, bem como evidenciar aspectos dos casos de aplicação do Gespública e do MEG no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Trata-se de uma metodologia de revisão teórica e análise qualitativa dos trabalhos realizados pelo MPTO.

O artigo segue estruturado da seguinte forma: após a seção introdutória, a seção 1 traz a teoria sobre governança pública e gestão de excelência e apresentação de exemplos de modelos de excelência na gestão, a seção 2 apresenta a análise da experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com o Gespública e o MEG, em seguida as considerações finais.

1. Conceitos de governança pública e gestão de excelência institucional e apresentação dos modelos objetos do presente estudo

A governança, inicialmente desenvolvida para garantir a entrega de resultados aos acionistas de empresas privadas, foi adaptada para propiciar ao gestor público o apoio metodológico necessário para garantir a entrega de resultados ao cidadão pelos órgãos governamentais.

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito da ciência econômica e da ciência política e que a governança, sob a ótica econômica, tem como objeto de estudo as modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WHITELEY, 1996).

Outra definição importante para entender o tema vem da consolidação de Matias-Pereira, que traz o seguinte:

A teoria aplicada ao estudo das organizações, focalizando a análise microeconômica, que foi desenvolvida por Williamson (1985) no seu livro *The economic institutions of capitalism* – apoiado nas contribuições de Coase, Arrow, Simon e de MacNeil –, utiliza dois pressupostos comportamentais básicos: o da racionalidade limitada de Simon (1977) e o seu corolário, os contratos incompletos, que, associados ao pressuposto do oportunismo, fornecem as bases para a análise das formas de governança das organizações. A contribuição de North (1990), que se concentra na análise macroeconômica, também deriva da influência de Coase (1937), mas diferencia-se do trabalho de Williamson (1985), por priorizar o papel das instituições econômicas, seu desenvolvimento e a sua relação com as organizações. North (1990) define as instituições como o conjunto de leis, normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos. Para aquele autor, é

de fundamental importância o papel das instituições, como redutoras dos custos de transação para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2020, p. 22).

Esses ensinamentos nos possibilitam refletir sobre a relevância da implementação da governança no setor público, a qual, na visão teórica, permite transformar o sistema de gestão, eminentemente, burocrático da administração pública, em especial, para aproximá-lo da gestão privada, ao permitir maior capacidade de governar aspectos antes não aventados pela administração pública, como a interação com os stakeholders, gestão de compromissos com o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis e a busca contínua por melhores resultados institucionais.

A prática da governança, entretanto, não ocorre de forma natural no setor público, haja vista a distinção entre governo, quem comanda, e administração, quem executa, nos termos do ensinamento expresso por Matias-Pereira (2016), de que apesar da estreita relação existente entre governo e administração pública, elas não podem ser confundidas.

Nesse sentido, importante diferenciar:

Governo é atividade política e discricionária, envolvendo conduta independente; administração, de outra parte, é atividade neutra e hierarquizada, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica (LOZANO, 2013, p. 4).

Reforçando este contexto, o Ministro Teori Zavascki pontuou:

O governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A administração é o conjunto instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo (ZAVASCKI, 1997, p. 12-13).

No âmbito dos conceitos de Governança, a teoria remonta que Governança Pública surgiu das teorias da Administração referentes a Governança Corporativa, conforme Bhatta (2003), a qual, segundo o autor, é totalmente aplicável, veja:

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003, p. 5-6).

Já em relação aos motivos que levaram à adoção desses elementos pelos Governantes Públicos, Martins (2014) nos evidencia que a capacidade de governo está entre os diversos elementos teóricos da Administração que compreendem a Governança e suas ferramentas, e, para melhorar o entendimento, ele cita:

Visto desta perspectiva, governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem

de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais (MARTINS, 2014, p.44).

Desta forma, percebe-se que não só a governança, mas um conjunto de ferramentas e métodos vem se tornando cada vez mais necessário para a Administração Pública, unindo a capacidade de planejar as ações, ter um equilíbrio sustentável socioambientalmente e conseguir demonstrar seus resultados para a sociedade, alcançando a capacidade de dar transparência de suas ações e resultados e ouvir as postulações de suas partes interessadas.

Dentre as características importantes dos modelos existentes, Bakotic (2014) traz:

Analisando os modernos sistemas de medição de desempenho organizacional, é possível observar algumas de suas características comuns relacionadas à inclusão de medidas financeiras e não financeiras, internas e externas, medidas de eficácia e eficiência. Como tal, os modelos contemporâneos de medição de desempenho fornecem uma imagem equilibrada do desempenho organizacional. Além disso, os modelos modernos fornecem uma visão geral concisa e, por outro lado, fornecem uma imagem abrangente das relações de causa e efeito entre atividades e desempenho (BAKOTIC, 2014, p. 11).

É dessa relação de causa e efeito que surgem as melhorias no decorrer dos ciclos de avaliação.

No seu modelo referencial de Governança, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 31) apresenta as funções da governança pública da seguinte forma: “a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.”

A Gestão, por outro lado, compreende o lado executor dos elementos da Governança e, também segundo o referencial para Governança Pública do TCU (TCU, 2014, p.31), tem como funções: “a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender”.

Esses modelos conceituais da administração aplicados à Gestão Pública se materializaram, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, por meio de duas ferramentas: O Programa GESPÚBLICA, que foi utilizado entre 2009 e 2017, e o Modelo de Excelência em Gestão da Fundação Nacional da Qualidade, a partir de 2018, ambos já previamente apresentados na introdução.

No contexto teórico, cumpre apresentar que o Modelo de Excelência em Gestão da FNQ teve origem no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), criado em 1991 pelo Governo Federal para estimular a melhoria da qualidade dos produtos e serviços brasileiros e aumentar a competitividade das empresas no mercado global. O modelo foi desenvolvido pela FNQ, em parceria com empresas e entidades brasileiras e internacionais, como o Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA), dos Estados Unidos, e o European Foundation for Quality Management (EFQM), da Europa.

Para melhor compreensão dos modelos, apresenta a figura 1, extraída em parte de Silvestro e Mazzochi (2010).

QUADRO 1 – COMPARATIVO DOS PRÊMIOS DE QUALIDADE.

| Item | Malcom Baldrige | EFQM | MEG 2012 | MEG 2016 |
|--|------------------------|-------------|-----------------|-----------------|
| Liderança | Sim | Sim | Sim | - |
| Estratégia | Sim | Sim | Sim | - |
| Processos | Sim | Sim | Sim | - |
| Resultados | Sim | Sim | Sim | - |
| Informação de conhecimento | Sim | - | Sim | - |
| Pessoas | Sim | Sim | Sim | - |
| Clientes | Sim | Sim | Sim | - |
| Sociedade | - | Sim | Sim | - |
| Pensamento Sistêmico | - | - | - | Sim |
| Compromisso com as partes interessadas | - | - | - | Sim |
| Aprendizado Organizacional e inovação | - | - | - | Sim |
| Adaptabilidade | - | - | - | Sim |
| Liderança transformadora | - | - | - | Sim |
| Desenvolvimento sustentável | - | - | - | Sim |
| Orientação por processos | - | - | - | Sim |
| Geração de valor | - | - | - | Sim |

Fonte: Adaptado de Silvestro e Mazzochi (2010) e FNQ (2016)

O Modelo de Excelência em Gestão da FNQ tem como premissa fundamental a gestão para a excelência institucional, com amparo em: gestão baseada em processos, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, valorização das pessoas,

abordagem por processos, aprendizagem organizacional, inovação e responsabilidade social.

Nesse sentido, Araújo e Sampaio (2014, p. 15) complementam que “a autoavaliação, usando o Modelo EFQM, ajuda a gestão a identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria que todos na organização podem abordar para atingir metas realistas.”

Fechete e Popescu, acerca da busca pela excelência institucional por meio de modelos, como o EFQM, defendem:

Para sobreviver e ter sucesso, as empresas precisam definir direções estratégicas, estabelecer metas, executar decisões e monitorar seu estado e comportamento à medida que avançam em direção a seus objetivos. Neste sentido, as organizações devem implementar um modelo de avaliação da sua atividade (FECHETE; POPESCU, 2012, p. 5).

A governança é um conjunto de processos, políticas e práticas que orientam e controlam as atividades das organizações, visando a maximização de resultados e a redução de riscos. No âmbito público, a governança tem um papel fundamental na garantia da eficiência, eficácia e transparência das ações governamentais.

A governança e o exercício da liderança são elementos fundamentais para todos os modelos de busca pela excelência institucional.

Silva e Matos (2022) definiram que a liderança pode reforçar a maturidade dos Sistemas de Gestão da Qualidade com: “suporte da alta administração; treinamento dos funcionários em relação à liderança; comunicação dos objetivos; e demonstrando a importância de cada um para alcançá-los”.

Ainda sobre a importância da liderança no processo, Silva e Matos afirmam:

É fundamental apostar na liderança em sistemas de gestão da qualidade (SGQ), reforçando um ambiente organizacional que promova o envolvimento dos colaboradores na qualidade e a importância de cada um no propósito organizacional (SILVA; MATOS, 2022, p. 2).

Silva e Matos (2022), também acrescentam que existem, ainda, elementos do estilo de liderança que podem influenciar positivamente o desempenho das instituições nos Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ), como é o caso do MEG, por exemplo. Veja:

Um mero estilo de liderança centrado na recompensa pelos resultados alcançados (transacional) não é suficiente, pois práticas de liderança que fomentem componentes intelectuais e reconhecimento individual (transformacional) são igualmente essenciais para enfrentar os desafios associados ao paradigma atual. Assim, recomenda-se um conjunto de passos que promovam o desenvolvimento da maturidade do SGQ através de práticas de liderança, nomeadamente:

- 1 – Diagnosticar o estilo de liderança;
- 2 – Avaliar a maturidade do SGQ;
- 3 – Priorizar as práticas de liderança a serem empreendidas;
- 4 – Promover um programa de desenvolvimento de competências de liderança;
- 5 – Implementar ações de melhoria (SILVA; MATOS, 2022, p. 17).

Na mesma ideia, Araújo e Sampaio (2014, p.16) defendem a importância da Liderança para o sucesso da busca pela excelência institucional: “A gestão de topo tem de ‘comprar’ o processo de autoavaliação e sentir-se entusiasmado com ele, utilizando-o como ferramenta de diagnóstico”.

2. Da experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com o GESPública e o MEG

O Ministério Público é uma das instituições responsáveis por fiscalizar a governança no setor público.

O Ministério Público do Tocantins é um órgão público, cuja missão constitucional, sacramentada no art. 127 da Constituição Federal prevê: “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.”

Por ser uma instituição permanente do Estado, essencial à sua função jurisdicional, aplicam-se ao MPTO e aos demais ministérios públicos do Brasil as premissas inerentes à Gestão Pública em todos os níveis de governo, a fim de respeitar os princípios e obrigações cabíveis à Administração, especialmente no que se refere a planejamento, monitoramento, controle e transparência.

Um exemplo de atuação do Ministério Público na promoção da governança no setor público é a investigação de casos de corrupção e desvio de recursos públicos. O Ministério Público tem o poder de investigar e denunciar agentes públicos que praticam atos ilícitos, contribuindo para a redução da corrupção e para o fortalecimento da governança no setor público.

O Ministério Público, contudo, detém uma estrutura completa de Governança e Gestão, a qual está submetida aos mesmos desafios dos demais órgãos públicos e, em parte, da iniciativa privada.

É nesse aspecto que desde 2009 o Ministério Público do Estado do Tocantins vem desenvolvendo programas de autoavaliação da gestão baseados em padrões internacionalmente estabelecidos.

O primeiro ciclo de autoavaliação, entre os anos de 2009 e 2010, utilizou o método desenvolvido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPública. Este ciclo teve os critérios de avaliação e resultados apurados conforme descrito no quadro 2.

QUADRO 2 – RESULTADOS POSSÍVEIS E OBTIDOS COM O PROGRAMA GESPÚBLICA NO CICLO 2009 A 2014

| Critérios de avaliação | | 2009-2010 | | 2011-2012 | | 2013-2014 | |
|----------------------------------|----------------------------|------------------|----------------|------------------|----------------|------------------|------------------|
| | | Pontos Possíveis | Pontos Obtidos | Pontos Possíveis | Pontos Obtidos | Pontos Possíveis | Pontos Possíveis |
| 01 | Liderança | 22 | 4,4 | 22 | 18,3 | 110 | 71,1 |
| 02 | Estratégias e Planos | 22 | 4,4 | 22 | 19,8 | 80 | 58,7 |
| 03 | Clientes | 22 | 2,2 | 22 | 15,4 | 50 | 29,7 |
| 04 | Sociedade | 22 | 15,4 | 22 | 16,7 | 70 | 50,6 |
| 05 | Informações e Conhecimento | 22 | 6,6 | 22 | 16,7 | 60 | 29,2 |
| 06 | Pessoas | 22 | 8,8 | 22 | 16,9 | 60 | 37,1 |
| 07 | Processos Internos | 22 | 8,8 | 22 | 18,7 | 105 | 80,9 |
| 08 | Resultados | 96 | 50,3 | 96 | 78,8 | 440 | 220 |
| Total de pontos possíveis | | 250 | 100,9 | 250 | 201,3 | 1.000 | 586 |

Fonte: Adaptado do Relatório Gespública do MPTO (anos 2009 e 2011) e do Relatório do 3º ciclo de autoavaliação Gespública do MPTO

Em análise dos resultados deste primeiro ciclo, vale citar que dos oito critérios de avaliação, apenas dois alcançaram resultados que superam 50% da pontuação possível, o que segundo o próprio critério do programa remete à baixa maturidade e à necessidade de melhorias para buscar uma avaliação de excelência institucional.

Também fazia parte da autoavaliação relacionar oportunidades de melhoria em cada um dos critérios de avaliação, e, neste sentido, foram relacionadas 200 oportunidades de melhoria nesse primeiro ciclo, das quais 68 foram indicadas como implementadas ou em fase de implementação.

Dentre as melhorias advindas de oportunidades de melhorias do Gespública, ressalta-se a opção da instituição pela elaboração de um Planejamento Estratégico Institucional.

O segundo ciclo de autoavaliação da instituição também teve por modelo o Programa Gespública, tendo ocorrido no período de 2011 e 2012, cujos resultados se mostram no quadro 2.

Observa-se também na análise do quadro 2 que houve avanço em todos os critérios de avaliação, tendo o órgão justificado essa evolução devido à implementação das oportunidades de melhoria evidenciadas no primeiro ciclo.

Para evidenciar os avanços da instituição, as 151 oportunidades de melhoria remanescentes foram convertidas no Plano de Melhoria da Gestão, que compreendeu também o período em que surgiram, o prazo previsto para conclusão, a área responsável

por sua execução, a informação sobre a necessidades de recursos orçamentários para sua realização e a situação atual de execução. Desta forma, o órgão já organizou um cronograma de execução e estabeleceu critérios de priorização destas Oportunidades de Melhorias.

No terceiro ciclo de autoavaliação (2013-2014), em virtude da Pontuação obtida no segundo, o MPTO passou a utilizar o formulário do Gespública para instituições de Excelência, de 1.000 Pontos, cujo preenchimento trazia diversas exigências de certificação dos critérios além daquelas exigidas no formulário de autoavaliação de 250 Pontos.

A avaliação de 1.000 Pontos também qualificava as instituições, à época, a concorrerem ao Prêmio Nacional de Excelência em Gestão Pública.

Nesta avaliação, os resultados do MPTO também encontram-se descritos no quadro 4.

Para o ciclo, o MPTO reportou a existência de 211 oportunidades de melhoria nos oito critérios de avaliação, demonstrando um aumento significativo das 151 reportadas no ciclo 2011-2012.

De outra forma, no relatório do ciclo iniciado em 2013, não foi apresentado o plano de melhoria da gestão com os mesmos detalhamentos do ciclo anterior.

O ciclo 2015-2016 não contou com autoavaliação da Gestão por parte do MPTO, e o Gespública foi revogado por Decreto do Governo Federal no ano de 2017.

Em busca de um caminho para avaliar o grau de maturidade de sua Gestão, a Alta Administração do Ministério Público buscou conhecer o Modelo de Excelência da Gestão da Fundação Nacional da Qualidade.

O MEG (FNQ, 2016) apresenta os seguintes fundamentos de avaliação e conceitos, conforme apresenta-se no quadro 3:

QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE

| Fundamento | | Descrição |
|------------|--|---|
| 01 | PENSAMENTO SISTÊMICO | É preciso que todos os colaboradores tenham o entendimento de que todas as atividades da organização possuem relação de interdependência, seja internamente, seja entre a organização e o ambiente com o qual interage. Essa visão macro é fundamental para o sucesso do negócio e vai permitir que nada seja deixado de lado no dia a dia. |
| 02 | APRENDIZADO ORGANIZACIONAL E INOVAÇÃO | Para ser competitiva no mercado, toda organização, seus colaboradores e redes precisam sempre buscar novos patamares de competência, por meio de um ciclo de aprendizado permanente. Aprender e inovar sempre: esse é o caminho. |
| 03 | LIDERANÇA TRANSFORMADORA | Corresponde à atuação dos líderes de forma ética, inspiradora, exemplar e comprometida com a excelência, sempre atenta aos cenários e tendências e seus possíveis impactos para a organização e as partes interessadas, mobilizando as pessoas em torno de valores, princípios e objetivos da empresa, preparando líderes e pessoas. Todos devem estar engajados com o mesmo propósito. |
| 04 | COMPROMISSO COM AS PARTES INTERESSADAS | É preciso o entendimento das necessidades e demandas, bem como o estabelecimento de pactos com as partes interessadas, em especial os clientes, suas inter-relações com as estratégias e com os processos, em uma perspectiva de curto e longo prazos. Sem isso, perde-se o foco do negócio. |
| 05 | ADAPTABILIDADE | Toda organização tem de ter flexibilidade e capacidade de mudança em tempo hábil. Sem essa agilidade, nossas chances de sermos bem-sucedidos diminuem drasticamente. Ciclos rápidos de aprendizagem, velocidade na implementação de melhorias com o emprego de métodos ágeis, este são fatores que impulsionam a transformação. |
| 06 | DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL | Corresponde ao compromisso da organização em responder pelos impactos de suas decisões e atividades, na sociedade e no meio ambiente, e de contribuir para a melhoria das condições de vida por meio de um comportamento ético e transparente. |
| 07 | ORIENTAÇÃO POR PROCESSOS | Neste Fundamento, fica clara a importância dos processos, que devem ser gerenciados visando à busca da eficiência e da eficácia nas atividades, utilizando dados e informações de forma a agregar valor para as organizações e as partes interessadas. |
| 08 | ORIENTAÇÃO POR PROCESSOS | De nada valeria todos os esforços se eles, no final, não estivessem voltados para o alcance de resultados econômicos, sociais e ambientais, bem como de resultados dos processos que os potencializam, em níveis de excelência e que atendam às necessidades e expectativas primeiramente dos clientes e das demais partes interessadas. |

Fonte: Adaptado do Guia de Referência da Gestão para Excelência (FNQ, 2016)

Ainda segundo o referencial teórico da FNQ, estes fundamentos se moldam aos mais diversos tipos de segmentos, apresentando maior ou menor importância para um segmento, sendo, entretanto, indispensável à gestão excelente.

No que se refere à Governança, esta se manifesta nos fundamentos do MEG (FNQ, 2016) de diversas maneiras.

No Pensamento Sistêmico, que envolve os processos de percepção e tratamento das relações de interdependência e os efeitos entre os componentes que formam a instituição

e o ambiente com o qual interagem, se mostra a figura de Governança do Direcionamento, a qual também é central no contexto do fundamento de aprendizado organizacional e inovação.

No contexto do fundamento de Liderança transformadora, fazem parte dos elementos de governança todos os processos de liderança, desde a formação dos futuros líderes, da tomada de decisão, do exercício da liderança e democracia, bem como dos compromissos de transparência e compliance das lideranças.

No que se refere ao fundamento de Compromisso da organização com suas partes interessadas (stakeholders), vê-se a Governança no planejamento da forma como a instituição ouve, e na consideração, durante o processo de tomada de decisões, dos seus impactos sobre o público interno e externo.

Já quando se trata do fundamento da Adaptabilidade, vislumbra-se a necessidade de a governança ter flexibilidade para a adaptação da instituição a novos processos e paradigmas normativos, sem prejuízo de sua prestação de serviços.

Em relação ao fundamento de Desenvolvimento Sustentável, a governança se manifesta na definição dos processos voltados a gerar um compromisso com a sustentabilidade da organização, tanto socioeconômica quanto ambiental.

No fundamento de Orientação por Processos, tem-se a governança no planejamento e monitoramento contínuo dos processos, com aprendizado constante.

E, no último fundamento, da Geração de valor, toma-se o compromisso da liderança com as metas estabelecidas, com suas entregas à sociedade e com a geração de valor público pela instituição.

Dos elementos do fundamento “Liderança Transformadora”, a FNQ elenca a governança como fundamental, dividindo-a em: estruturação da governança, controle e gestão de riscos, o que, em síntese, eleva a importância do tema, cujo tratamento no então Programa Gespública não trazia essa dimensão.

Ainda no que se refere à Governança, o Guia de Referência da Gestão para Excelência, define como compreendendo as seguintes rotinas de trabalho:

A Estruturação pode compreender: Definição de conceitos e regimentos; Constituição de Comitês de Assessoramento; Estabelecimento de padrões e controles; Definição de comunicação com os stakeholders, buscando transparência; Atendimento das solicitações dos controladores.

O Controle pode compreender: Conformidade com os requisitos legais, regulamentares, padrões estabelecidos e diretrizes organizacionais; Tratamento de pendências ou eventuais sanções; Prestação de contas.

A gestão de riscos pode compreender: Identificar os riscos; Classificá-los, tratá-los e priorizá-los; Promover a gestão, monitoramento e o controle dos riscos, definindo as ações de prevenção e resposta a estes; Comunicação e transparência da gestão de riscos (FNQ, 2016, p. 49).

O Modelo de Excelência em Gestão ainda traz referências de ferramentas e metodologias que podem ser utilizadas pelas organizações que trilham a busca pela excelência institucional.

Neste sentido, ao realizar sua primeira Avaliação da Gestão pelo MEG, no ano de 2018, o Ministério Público do Estado do Tocantins buscou a expertise da Fundação Nacional da Qualidade, em contrato, com vistas a avaliar sua gestão seguindo o modelo daquela entidade.

Os resultados da avaliação pelo MEG foram consolidados no Diagnóstico de Maturidade da Gestão (DMG) e são apresentados no quadro 4:

QUADRO 4 – RESULTADOS POSSÍVEIS E ALCANÇADOS COM O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, ANO 2018

| Crítérios de avaliação | | Pontos Possíveis | Pontos Alcançados |
|----------------------------------|--|-------------------------|--------------------------|
| 01 | Pensamento Sistêmico | 45 | 21,53 |
| 02 | Compromisso com as partes interessadas | 130 | 47,62 |
| 03 | Aprendizado Organizacional e inovação | 85 | 28,13 |
| 04 | Adaptabilidade | 35 | 10,31 |
| 05 | Liderança transformadora | 130 | 48,53 |
| 06 | Desenvolvimento sustentável | 55 | 23,06 |
| 07 | Orientação por processos | 70 | 28,16 |
| 08 | Geração de valor | 450 | 76,25 |
| Total de pontos possíveis | | 1000 | 283,58 |

Fonte: Adaptado do Diagnóstico de Maturidade da Gestão do MPTO (2018)

A avaliação demonstrou que o MPTO alcançou apenas 28,35% dos pontos possíveis.

As diferenças entre os programas se refletem pelos critérios de avaliação, pela pontuação e pelo formato de execução.

Enquanto o Gespública era realizado por servidores voluntários dos próprios órgãos capacitados por voluntários regionais, a autoavaliação do MEG é realizada por consultor

externo ao órgão, com certificado de experiência no modelo, e contratado pela Fundação responsável pelo trabalho.

Considerações finais

A adoção, em larga escala e em nível mundial, de modelos para a busca da excelência institucional, evidencia a importância de sua adoção pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, confirmando se tratar de um modelo amplamente testado e certificado por instituições públicas e privadas de diversos países.

Também foi possível, à luz das referências apresentadas, estabelecer a relação de interdependência entre modelos de excelência institucional com a Governança Pública, substancialmente notada no contexto da importância do papel de liderança e dos elementos de planejamento e controle em ambos.

Os modelos de autoavaliação e avaliação da Gestão são importantes meios para a busca por melhoria do desempenho das instituições e, diante do grande arcabouço teórico em que foram assentados, representam correntes que buscam um modelo de gestão de excelência institucional, com aplicação tanto na iniciativa privada quanto na administração pública.

Outro ponto que sofre grande influência dos modelos de avaliação da gestão é o planejamento das instituições, que passa a contar com análises detalhadas da instituição sobre seus aspectos de gestão referenciados internacionalmente.

Os modelos de excelência institucional, contudo, são elementos de avaliação que dependem da liderança institucional.

Sendo assim, não há como acreditar na implantação de um programa de excelência institucional que não compreenda um papel central da Alta Administração.

Da comparação de modelos, observa-se que até surgir o MEG 2016, os modelos eram similares em todo o mundo, compreendendo os mesmos critérios de avaliação, com diferenças na forma de execução e na aplicação pública e privada.

Enquanto no Brasil foi criado um programa de governo para o setor público, o Gespública, no restante do mundo o setor público aderiu a iniciativas e regras desenvolvidas para o setor privado, o que conferia um maior rigor a essas avaliações.

A partir da revogação do Gespública, houve uma fragmentação de iniciativa no Setor Público brasileiro, porém, nenhuma alcançou patamares de se tornar um novo programa.

No caso do MPTO, o resultado obtido no MEG 2016, comparado ao do programa Gespública, reforça a rigidez do modelo de avaliação para a iniciativa privada.

O fato de a avaliação passar a ser realizada por consultores externos, altamente capacitados e contratados para a função, também confere rigor e confiabilidade ao resultado, já que exclui a interferência política sobre a avaliação.

Outro fator preponderante é que, apesar da pontuação de 283 pontos de 1.000 possíveis poder representar um baixo estágio de maturidade ao MPTO, o fato da Alta Administração da instituição continuar a aplicar o modelo de busca pela excelência institucional, mesmo com o fim do Gespública, demonstra que a instituição já tem maturidade suficiente para entender os desafios inerentes ao processo e a busca pela excelência institucional.

O Ministério Público do Estado do Tocantins também demonstra que sua atividade sempre será pautada pela busca da excelência institucional, o que reforça seu papel de fiscal da lei e guardião da democracia, pois uma instituição que cuida de seus processos internos e se avalia com o rigor necessário serve de exemplo para aqueles que são objeto de sua atuação e para a sociedade local.

Referências

AL-DHAAFRI, Hassan Saleh, and Mohammed Saleh Alosani. **Impact of Total Quality Management, Organisational Excellence and Entrepreneurial Orientation on Organisational Performance: Empirical Evidence from the Public Sector in UAE.** *Benchmarking : an International Journal*, vol. 27, no. 9, 2020, pp. 2497–2519.

ARAUJO, Luis César G D.; GARCIA, Adriana A.; MARTINES, Simone. **Gestão de Processos - Melhores Resultados e Excelência Organizacional**, 2ª edição. Grupo GEN, 2016. 9788597010053. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597010053/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ARAÚJO, Maria; SAMPAIO, Paulo. **The path to excellence of the Portuguese organisations recognised by the EFQM model.** *Total Quality Management & Business Excellence*, v. 25, n. 5-6, p. 427-438, 2014.

BAKOTIC, Danica. **Suvremeni Modeli Za Mjerenje Organizacijskih Performansi.** *Ekonomski Misao i Praksa*, vol. 23, no. 1, 2014, p. 373.

BHATTA, Gambhir. **Post- NPM Themes.** *In: Public Sector Governance*, Wellington: State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept. 2003. Trecho extraído de: MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

DA SILVA, Christian Luiz. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.** Editora Saraiva, 2010. 9788502124950. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502124950/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

FECHETE, Flavia; NEDELCO, Anișor; POPESCU, Maria. **Improving Organizational Performance Through The Use of The EFQM Excellence Model.** *In: Applied Mechanics and Materials.* Trans Tech Publications Ltd, 2014. p. 921-925.

Fundação Nacional da Qualidade. **Guia de Referência da Gestão para Excelência.** São Paulo, 2016.

LOZANO, José Ricardo Leal. **Fundamentos conceituais da Administração Pública.** *Revista Adm Pública*, v. 1, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual.** Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública.** [Insira a localização do editor]: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9786559771677. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771677/>>. Acesso em: 13 03 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** Grupo GEN, 2010. 9788597015997. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** [Insira a localização do editor]: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597024753. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024753/>>. Acesso em: 13 mar.2023.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: O desafio do Brasil.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1310>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SILVA, Cláudia Sousa; MATOS, Ana. **Sistemas de Gestão da Qualidade: estudo de correlação entre liderança e maturidade.** Gestão & Produção, v. 29, 2022.

SILVESTRO, Cintia; MAZZOCHI, Geison. **Comparativo dos prêmios de excelência em gestão da qualidade.** In: II Congresso de Pesquisa e Extensão da Faculdade da Serra Gaúcha (FSG), Caxias do Sul, RS. 2014.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Diagnóstico de Melhoria da Gestão 2018.** Tocantins, 2018.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Relatório Gespública 2009.** Tocantins, 2009. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/planejamento/2011/06/14/relatorio-de-auto-avaliacao-gespublica-ano-2010-referencia-2009>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Relatório Gespública 2011.** Tocantins, 2011. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/planejamento/2012/05/04/068820-relatorio-gespublica-ano-2011>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. 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: 15 mar. 2023.

WHITELEY, Richard C. **A empresa totalmente voltada para o cliente: do planejamento à ação.** Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos políticos**: perda, suspensão e controle jurisdicional.
In: Revista de Processo. 2014. p. 181-194.



A padronização na gestão da promotoria de justiça, órgão de administração do Ministério Público

*The standardization in the management of the Public Prosecutor's
Office, an administrative body of the Public Prosecutor's Office*

*La normalización de la gestión de la Fiscalía, órgano
administrativo del Ministerio Público*

Thaís Cairo Souza Lopes¹

Rodrigo Alves Barcellos²

RESUMO

O presente artigo visa discutir e demonstrar a necessidade de gestão e padronização nos trabalhos de órgão da administração, qual seja, Promotoria de Justiça, sob a efetiva gestão de um órgão de execução, qual seja, o(a) promotor(a) de justiça. A importância da implementação proposta reflete-se como corolário do princípio da continuidade do serviço público e afirmação dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem permear todo e qualquer serviço público, tudo em consonância com os princípios inerentes ao Ministério Público brasileiro, quais sejam, unidade, indivisibilidade e independência funcional. Por isso, reconhece-se na trajetória do membro da instituição desde a sua graduação até o curso de ingresso na carreira, a ausência de estudo e perspectiva de aplicação da gestão no âmbito do Ministério Público. Atente-se que não se trata de burocratizar atividades, tarefas e procedimentos e sim, organizar a rotina e o trabalho de forma tal que, ao assumir uma Promotoria de Justiça, saiba o que precisa ser feito e qual o caminho a seguir. Para tanto, além de padronização mínima,

1 Discente da Pós-Graduação em Gestão e Governança no Ministério Público da Escola Superior do Ministério Público do Tocantins. Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória/ES. Especialista em Estado de Direito e Combate à Corrupção pela ESMAT/UFT. Especialista em Docência do Ensino Superior pela Faculdade 2 de Julho. Especialista em Ciências Criminais pela Universidade Jorge Amado. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins. Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Salvador/Bahia. E-mail: thaiscs120@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5135-8761>.

2 Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora com especialização em Direito Público e Direito Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Diplomado em Inteligência Estratégica na ESD – Ministério da Defesa. Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins e em Resolução de Conflitos e Mediação na Espanha. Promotor de Justiça, coordena o Núcleo de Segurança Institucional e é Diretor de Inteligência do Ministério Público do Estado do Tocantins.

é necessário o controle permanente por parte da administração superior e do Conselho Nacional do Ministério Público. Trata-se do entendimento da instituição como sistema único que precisa funcionar de forma permanente, sem qualquer espécie de descontinuidade nas atividades rotineiras da promotoria de justiça, órgão núcleo da atividade-fim. Assim, é essencial uma atuação minimamente padronizada e coordenada, visando o cumprimento das finalidades para as quais a instituição foi criada: a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Palavras-chave: *Ministério Público; Gestão; Padronização; Órgão de administração.*

ABSTRACT

This article aims to discuss and demonstrate the need for management and standardization in the work of an administrative body, that is, the Public Prosecutor's Office, under the effective management of an executive body, that is, the public prosecutor. The importance of the proposed implementation is reflected as a corollary of the principle of continuity of the public service and affirmation of the constitutional principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency that must permeate each and every public service, all in line with the principles inherent to the Ministry Brazilian public, namely, unity, indivisibility and functional independence. Therefore, it is recognized in the trajectory of the member of the institution from graduation to the career entry course, the absence of study and perspective of application of management within the Public Prosecutor's Office. It should be noted that it is not a question of bureaucratizing activities, tasks and procedures, but rather organizing the routine and work in such a way that, when assuming a Public Prosecutor's Office, you know what needs to be done and what path to follow. To this end, in addition to minimal standardization, permanent control by senior management and the National Council of the Public Prosecutor's Office is required. This is the understanding of the institution as a single system that needs to function permanently, without any kind of discontinuity in the routine activities of the prosecution, the core body of the core activity. Thus, a minimally standardized and coordinated action is essential, aiming at fulfilling the purposes for which the institution was created: the defense of the legal order, the democratic regime and unavailable social and individual interests.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Management; Standardization; Management body.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo discutir y demostrar la necesidad de gestión y normalización en el trabajo de un órgano administrativo, o sea, el Ministerio Público, bajo la dirección efectiva de un órgano ejecutivo, o sea, el Ministerio Público. La importancia de la implementación propuesta se refleja como corolario del principio de continuidad del servicio público y afirmación de los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia que deben permear todos y cada uno de los servicios públicos, todo ello en consonancia con el principios inherentes al Ministerio público brasileño, a saber, unidad, indivisibilidad e independencia funcional. Por lo tanto, se reconoce en la trayectoria del integrante de la institución desde su egreso hasta el curso de ingreso a la carrera, la ausencia de estudio y perspectiva de aplicación de la gestión dentro del Ministerio Público. Cabe señalar que no se trata de burocratizar actividades, tareas y trámites, sino de organizar la rutina y el trabajo de tal manera que, al asumir un Ministerio Público, se sepa lo que hay que hacer y qué camino seguir. . Para ello, además de una mínima estandarización, se requiere un control permanente por parte de la alta dirección y del Consejo Nacional del Ministerio Público. Esta es la comprensión de la institución como un solo sistema que necesita funcionar permanentemente, sin ningún tipo de discontinuidad en las actividades rutinarias de la fiscalía,

el cuerpo central de la actividad central. Así, es imprescindible una actuación mínimamente estandarizada y coordinada, encaminada al cumplimiento de los fines para los que fue creada la institución: la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles.

Palabras clave: *Ministerio fiscal; Gestión; Normalización; Órgano de gestión.*

Introdução

O artigo objetiva discutir a necessidade de gestão e padronização nos trabalhos rotineiros de um dos órgãos de administração do Ministério Público Estadual, qual seja, uma Promotoria de Justiça, visando ao atendimento das funções constitucionais da instituição e cumprimento do princípio da continuidade do serviço público que deve permear toda e qualquer unidade de serviço desta natureza.

Se antes não havia normativa e cada ramo do Ministério Público “criava” suas rotinas ou, simplesmente, não as tinha, hoje, felizmente, o cenário é outro. Desde a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pela Emenda Constitucional n. 45/2004, evoluímos em distintos sentidos como Instituição.

Administrativamente, o controle exercido pelo CNMP, via atos regulamentares ou recomendações, orienta, regulamenta e normatiza a administração, como, por exemplo, na atuação extrajudicial. Cada ramo independente do Ministério Público, situados nas unidades da federação, para além da existência de Lei Orgânica Nacional e de Leis Complementares Estaduais, expede também suas próprias regulamentações das normativas gerais instituídas pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Mas, apesar da constatação de normativas internas acerca do tema, o que se depreende na prática está distante da previsão legal. O descumprimento da regra modelo assenta-se, não raro, no grande volume de trabalho, na deficiência na estrutura física e principalmente, na carência de pessoal, desconhecimento dos atos normativos ou ainda, na inabilidade e/ou incapacidade funcional de aplicá-los.

Ressalte-se que não se trata de burocratizar atividades, complicar tarefas e dificultar procedimentos, mas organizar a rotina e o trabalho de forma tal que, ao assumir uma Promotoria de Justiça, saiba o que precisa ser feito, como fazer e qual a metodologia a seguir de forma padronizada, sem que isso interfira na independência funcional. A importância de uma atuação coordenada reflete-se como corolário da continuidade do serviço público e afirmação dos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência que devem permear todo o serviço público (art. 37, *caput*, da CF).

1. Princípios que regem a atuação ministerial

Princípios são comandos que irradiam sobre as normas, dando-lhes significado, harmonia e lógica. Eles constituem a alma do ordenamento jurídico. A Constituição Federal apresenta o Ministério Público como instituição permanente e essencial à função

jurisdicional do Estado, e de acordo com seu artigo 127, §1º, são princípios institucionais a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Os princípios institucionais do Ministério Público emergem da ideia de execução finalística e são as bases estruturais das atribuições dos seus agentes políticos. Estão correlacionados à realização da atividade-fim, caracterizam e modelam como deve ser essa atuação de fato. A finalidade é que o Ministério Público cumpra sua função essencial constitucionalmente definida e ainda promova o Estado democrático de direito, visando à efetividade, resolutividade e agindo à luz das novas demandas sociais (SILVA, 2012).

De outro modo, salienta-se que se houvesse a supressão desses princípios, denotaria incoerência na existência da própria instituição, visto que o Ministério Público nasceu para realizar os interesses mais fundamentais da República e fazer valer os próprios mecanismos que orientam sua atuação, como explana Goulart (2009):

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes agentes da vontade política transformadora, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento socioeconômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos). Essa é a estratégia institucional (GOULART, 2019, p. 158).

Portanto, pode-se dizer que os princípios norteiam a estruturação do trabalho da instituição, como faz uma constituição, e funcionam como vetores da atuação, regulando as atividades de modo a cumprir em primeiro lugar o interesse público, a garantia da ordem jurídica e, ainda, dão as condições necessárias e a proteção contra as ingerências indevidas, funcionando como salvaguarda da própria sociedade.

Quando se fala do princípio institucional da unidade, quer se trazer à tona a ideia de um só órgão, agindo em direção uníssona, concebendo a ideia de que o Ministério Público possui meramente divisão funcional interna, mas seu direcionamento para as demandas é único, visando ao interesse público (GOULART, 2010).

O princípio da indivisibilidade consiste na verdadeira relação lógica que deve haver entre os membros do Ministério Público, os quais, na função de agentes públicos, levam em suas ações o nome da instituição, agindo, portanto, não por eles mesmos. Esse princípio garante que cada agente não fique atrelado aos processos em que trabalha diretamente, legitimando a possibilidade de se substituir por outro, dentro da mesma função, sem que com isso haja qualquer prejuízo.

Por fim, o princípio da independência funcional confere ao membro do Ministério Público a autonomia de se submeter apenas à Constituição Federal, às leis e à sua consciência, em quaisquer que sejam suas atribuições. Correlaciona-se à liberdade de convicção, já que é facultado agir de acordo com seu padrão de justiça no caso concreto, submetendo-se ao Chefe da Instituição apenas para os atos administrativos e de gestão, não havendo hierarquia funcional nem mesmo subordinação entre si. Permite o eficaz

exercício de suas funções, de modo dinâmico e aguerrido, na defesa imparcial da ordem jurídica, da democracia e dos interesses da sociedade.

Além dos princípios constitucionais institucionais, tem-se os princípios que devem reger toda a administração pública, inclusive o Ministério Público, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, os quais revelam a supremacia do interesse público sobre o privado e a importância da continuidade do serviço público.

Cada princípio tem sua função atrelada a todo e qualquer serviço prestado à sociedade na intenção de se fazer cumprir os ideais constitucionais. O princípio da legalidade, por exemplo, trata da fiel observância da lei acima dos interesses privados, valorizando a cidadania e o interesse coletivo. Além disso, vale salientar que a atividade de todos os agentes públicos está submetida à observância do ordenamento jurídico.

Já o princípio da impessoalidade revela a noção de que a administração pública deve tratar todos os cidadãos de maneira uniforme. Divergências ou convergências políticas, ideológicas, religiosas, simpatias ou desavenças pessoais não devem influir no desempenho e tratamento por parte dos agentes públicos, sejam eles quem forem. Por conseguinte, o próprio texto legislativo assegura que o ingresso em cargos e funções administrativas depende de concursos públicos, a fim de assegurar a impessoalidade e a igualdade por parte dos concorrentes.

O princípio da moralidade designa que todos os agentes públicos devem agir em conformidade com os princípios éticos, sendo inconstitucionais os comportamentos que visem confundir e prejudicar o exercício dos direitos por parte da coletividade. Vale ressaltar que o mencionado princípio não se refere precisamente à moral comum e social, mas sim aos valores éticos que precedem as normas jurídicas e o interesse delas perante a coletividade.

O princípio da publicidade garante a transparência na administração pública, imputando o dever a todos os órgãos e instituições públicas de disponibilizarem dados e informações a fim de honrar a prestação de contas perante a sociedade. Assim, por força desse princípio, não devem ocorrer informações obscuras ou ocultas por parte do poder público. A Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527 de 2011) contempla esse princípio na prática. Trata-se do controle do poder público pela sociedade civil.

O princípio da eficiência se resume ao conceito da boa administração, sendo dever do agente público agir com a finalidade de oferecer o melhor serviço possível, preservando os recursos públicos. Ou seja, a administração pública deve sempre priorizar a execução de serviços com ótima qualidade, fazendo uso correto do orçamento público. É dizer, fazer o que precisa ser feito da melhor forma possível.

Todos os princípios apontados extraídos explicitamente do texto constitucional não excluem outros implicitamente deduzidos. Somam-se para nortear o bom andamento da administração pública.

Diversos autores defendem que o princípio da continuidade dos serviços públicos decorre do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, o qual, por sua vez, advém do princípio fundamental da indisponibilidade. Explica Marinela (2007):

Continuidade significa ausência de interrupção, sequência, ação incessante. O princípio da continuidade nada mais é do que a exigência da atividade administrativa de forma contígua.

[...]

Por ser a atividade administrativa de caráter serviente, coloca-se como uma situação coativa a ser perseguida, uma vez que a lei assim determinou, caracterizando um dever, uma obrigação por parte da Administração Pública (MARINELA, 2007, p. 26).

A administração pública, como um todo, precisa garantir a continuidade de toda atividade e serviço voltado para a sociedade, uma vez que esse é o seu público destinatário. Neste contexto, o Ministério Público brasileiro, ao ser considerado instituição nacional, põe em destaque seu fim, que é o bem geral (MAZZILLI, 2015).

A organização mencionada refere-se a uma forma de atuar para garantir a consecução de suas finalidades constitucionais, motivo pelo qual existe e para que se destina. Isto implica dizer que não basta a manutenção física do órgão ministerial, a lotação de servidores e designação de um promotor (a) de justiça, mas sobretudo, a continuidade e qualidade do serviço prestado à sociedade.

Os princípios ministeriais constitucionais devem ser observados em conjunto com os explicitamente previstos para toda administração pública, os quais devem se fazer presentes em toda e qualquer atividade ministerial, sob pena de esvaziamento da importância que lhe foi atribuída pelo constituinte.

Cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público e aos órgãos da administração superior de cada ramo ministerial velar pelos princípios inerentes à Instituição. Do mesmo modo, devem, e assim o fazem, cobrar que todos os seus integrantes, notadamente seus agentes políticos, os observem e atuem dentro daqueles preceitos. Para tanto, além da expedição de normativas, controle da atuação, podem ir mais adiante, no sentido de exigir, tal como os cânones de uma empresa privada, a adoção de métodos de trabalho que garantam uma gestão contínua e eficaz.

Os gestores dos órgãos de administração do Ministério Público, por sua vez, devem ter a percepção de que os princípios não se confundem com prerrogativas, e sim como garantias “que se destinam a assegurar o livre exercício das funções: a) do próprio Ministério Público, como instituição; b) de seus órgãos e membros, como agentes políticos” (MAZZILLI, 2015, p. 64). Os princípios que regem a administração pública não são vetores do controle ministerial somente em relação aos administrados em geral, gestores públicos e particulares, devem pois valer para os próprios integrantes da Instituição, independentemente da sua área de atuação.

Normatização, planejamento, gestão e persecução de fins comuns devem, pois, se lastrear nos princípios institucionais e nos gerais para que a atuação ministerial atenda aos ditames legais e sociais. Afinal, nenhuma instituição existe em si e por si mesma. Nenhuma

atuação justifica-se por si e, muito menos, por critérios pessoais. No Estado Democrático de Direito, as instituições e atividades públicas alicerçam-se na lei para alcance dos objetivos fundamentais e atendimento daquele a quem se destina e de quem emana: o povo.

2. Promotoria de Justiça: órgão administrativo e núcleo de atuação finalística

Na seção concernente ao Ministério Público presente na Carta Magna, extraem-se os conceitos, os princípios institucionais, as características, as garantias, as vedações, as funções institucionais, dentre outros. Sabemos, no entanto, que muito embora tenha seção própria, toda a atuação ministerial deve se adequar aos ditames constitucionais e legais. Não é à toa que no ato de posse, os membros juram obedecer à Constituição e às Leis do país.

Atualmente, após a aprovação em concurso público de provas e títulos, os empossados submetem-se a curso de formação oferecido por Escola Superior ou Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Institucional. Neste, são apresentados os Órgãos da Administração Superior, Departamentos, Centros de Apoio Operacionais, Núcleos, Grupos de Atuação, ou seja, a Instituição como um todo, bem como a atuação finalística propriamente dita, via oficinas, visitas institucionais, palestras e aulas. A intenção é que além do arcabouço teórico já avaliado nas provas, o(a) promotor(a) de justiça substituto(a) recém-ingresso(a) tenha o máximo de conhecimento e visão da atuação a qual desempenhará ao assumir um órgão de administração. Esta é, literalmente, a “porta de entrada” na instituição.

Ressalte-se, porém, que o curso de ingresso na carreira do Ministério Público, por maior que seja a carga horária, jamais esgotará todas as possibilidades e situações com que o membro se deparará na atividade profissional. Mesmo porque, ao longo de uma carreira de 30 anos, sempre haverá situações novas. A ideia é que, se o membro não souber agir, pelo menos saiba onde pode buscar auxílio dentro da Instituição.

Segundo a Lei n. 8.425/1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, na seção referente à organização do Ministério Público, são indicados como órgãos de administração as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça. E, como órgãos de execução, o Procurador-Geral de Justiça, o Conselho Superior do Ministério Público, os Procuradores de Justiça e os Promotores de Justiça.

Neste sentido, as leis complementares orgânicas estaduais repetem a seguinte premissa, que é objeto deste estudo: órgão de administração – promotoria de justiça e órgão de execução – promotor(a) de justiça. O agente político do Ministério Público (promotor(a) de justiça) executará a atividade-fim da instituição em uma Promotoria de Justiça, órgão da administração. As atribuições das Promotorias de Justiça e organização se dão por ato do Procurador-Geral de Justiça, após deliberação do Colégio de Procuradores, cuja discussão passa por Comissões Internas.

Assim, cabe ao Procurador-Geral de Justiça administrar a instituição por meio da Procuradoria-Geral de Justiça, fornecendo os meios necessários, via recursos patrimoniais e materiais humanos, para viabilizar as atividades dos órgãos de administração. Trata-

se da gerência administrativa da Instituição objetivando a viabilidade da prática sociotransformadora a qual se pretende e que se faz através dos órgãos de execução.

O Colégio de Procuradores de Justiça desenvolve a atividade de avaliação da efetividade da Instituição, tanto dos órgãos de execução quanto dos órgãos administrativos e auxiliares. Portanto, existe para viabilizar os trabalhos, avaliando os problemas e desempenhando o papel de orientação necessária à correção dos rumos, voltada para o bom desempenho dos órgãos do Ministério Público. Tem também como função o julgamento das questões que envolvem a disciplina e a conduta dos agentes políticos que integram a Instituição. Finalmente, busca garantir a efetividade e a resolutividade do Ministério Público.

O Conselho Superior é órgão de função administrativa que julga a movimentação dos agentes políticos do Ministério Público na carreira, no sentido de garantir a permanência do trabalho em todas as áreas e respectivas lotações. Cumpre importante função como órgão da administração e de execução, pois atua como órgão revisor da Instituição, no que tange às promoções de arquivamento dos inquéritos civis.

Incumbe às Promotorias e Procuradorias de Justiça a implementação dos Planos e Programas de Ação. Cabe aos órgãos da Administração Superior garantir a unidade institucional. A Procuradoria-Geral tem a tarefa de promover a mobilização dos membros da Instituição no sentido da consecução do objetivo estratégico, bem como fornecer os meios e o suporte material ao cumprimento das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. A Corregedoria-Geral tem por escopo fiscalizar o cumprimento pelos órgãos de administração das metas estabelecidas nos Planos e Programas de Atuação. Ao Conselho Superior cabe exercer o poder revisional de arquivamentos de inquéritos civis, a impedir desvios que frustrem a unidade institucional nos casos concretos.

O recorte necessário que pretendemos analisar não é o de natureza jurídica, e sim de gestão. É dizer, o membro, agente político, é órgão de execução e atua também como gestor de órgão de administração. E não se executa sem planejamento e, sobretudo, sem gestão.

A missão essencial do Ministério Público é a prática sociotransformadora. A Instituição foi projetada na Constituição Federal de 1988 para intervir na realidade, contribuir com a transformação social e promover uma sociedade substancialmente democrática.

Os órgãos de execução, ao desenvolver essa prática sociotransformadora, são órgãos centrais e subordinantes, pois os demais órgãos da administração superior e os auxiliares existem para viabilizar o sucesso da atuação dos órgãos de execução em um órgão de administração, no caso, uma Promotoria de Justiça. Conforme explica Mazzilli (2015):

As Promotorias de Justiça são Órgãos de Administração do Ministério Público, com, pelo menos, um cargo de Promotor de Justiça e serviços auxiliares necessários ao desempenho das funções que lhe forem cometidas pela LOEMP (art. 23 da LONMP).

As Promotorias de Justiça, por si mesmas, não detêm funções ligadas diretamente à atividade-fim ministerial; só as têm os seus integrantes (os Promotores de Justiça) (MAZZILLI, 2015, p. 134).

Nesta perspectiva, o cerne da questão é entender que o bom e correto andamento dos trabalhos de uma Promotoria de Justiça, sob a gestão de um(a) promotor(a) de justiça, é fator essencial para o sucesso dos objetivos estratégicos ministeriais traçados na Constituição.

A má gestão, a gestão deficiente ou a ausência dela é o entrave que muitas vezes define o êxito ou não das atividades desenvolvidas por uma Promotoria de Justiça. E isto acontece por diversos fatores. Aponta-se inicialmente para uma graduação “incompleta” no sentido do direcionamento dos estudos apenas no ordenamento jurídico, qual seja, o direito positivado, a doutrina e a jurisprudência. Forçoso reconhecer que desde a graduação, falha-se no excesso de tecnicismo, sem a necessária interdisciplinaridade com outros saberes, tais como administração, gestão organizacional, psicologia. Ensina-se o direito para um futuro profissional como se ele fosse trabalhar sozinho, com seus conhecimentos apenas e, no máximo, com os livros e outros recursos individuais. Conforme Barcellos (2022):

Não é raro, portanto, que um integrante do Ministério Público venha a ter contato com a atuação extrajudicial apenas quando ingressa na Instituição, e acaba por ter de “aprender fazendo” no tradicional processo de “tentativa e erro” (BARCELLOS, 2022, p. 37).

Na prática, não é assim que funciona. Independentemente de se optar pela advocacia privada ou qualquer carreira pública, o profissional lidará com administração e gestão de pessoas e processos, não tendo sido necessariamente preparado para isso.

Ao adentrar em uma instituição, e tomando como exemplo o Ministério Público Estadual, o(a) novo(a) integrante se deparará com uma estrutura organizacional na qual deverá se encaixar e com o dever de atingir as finalidades institucionais, adequando-se às suas estruturas e cooperando para tanto. E, mais, administrará seu órgão de lotação, sendo responsável como executor, não só no cumprimento dos ditames constitucionais, mas também para a viabilidade da sua atuação, dos demais servidores e dos que virão, porque se trata de órgão público que presta serviço contínuo.

No âmbito organizacional, Mazzilli (2013) entende que a cada promotor(a) de Justiça deveria corresponder uma Promotoria efetiva, a qual funcionaria como uma organização com infraestrutura mínima que dotasse o titular da Promotoria de secretária, assessores, peritos, investigadores, estagiários bem remunerados, etc. Porém, os Ministérios Públicos Estaduais não acompanham o mencionado entendimento. Tanto que, em uma mesma comarca, existem várias Promotorias de Justiça com lotação de respectivos membros titulares ou substitutos e atribuições diversas. Quanto ao quadro auxiliar, dificilmente conta-se com quadro de pessoal próprio e suficiente. Outro fator são as aptidões e qualidades individuais dos integrantes do Ministério Público, muitas vezes não aferíveis quando do seu ingresso, cuja avaliação limita-se ao seu conhecimento técnico-jurídico.

Por esta razão, Almeida, Beltrame e Romano (2015, p. 120-121) defendem que cursos de ingresso, vitaliciamento, promoção na carreira e outros que visem aperfeiçoamento funcional dos integrantes da Instituição “devem ser tratados a partir de uma visão humanística fundada na solidariedade coletiva e no direito à diferença”. Inclusive, o conhecimento sobre direitos humanos já devem constar nos editais para ingresso na instituição. Por isso, pontuam:

[...] a formação multidisciplinar e interdisciplinar é fundamental para que os membros e servidores do Ministério Público tenham uma visão mais holística da realidade social e das estratégias de atuação funcional da instituição (ALMEIDA; BELTRAME; ROMANO, 2015, p. 120-121).

Com essa mesma ponderação, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 423/2021, que alterou a Resolução n. 75/2009, passando a exigir as disciplinas de Noções Gerais de Direito e Formação Humanística desde a prova objetiva do concurso da magistratura.

Há ainda um fator, muito menos comum nos dias atuais, que é a total desestrutura física e de pessoal de uma Promotoria de Justiça. Além do efeito desanimador que afeta alguns que passem por aquela unidade, questiona-se: gere-se o que, quando se está só?

Couto, Gouvêa e Evangelista (2018) entendem o Ministério Público como uma organização, uma vez que se constitui como instituição formada por pessoas, que utiliza diversos recursos para fornecer produtos e serviços, buscando realizar seus objetivos. Neste sentido, a integração de todas as partes ou recursos da Promotoria de Justiça gera saídas que atendem aos objetivos institucionais. Como em toda e qualquer organização, o grande desafio é a produtividade de acordo com e a partir do que se tem. Assim, afirmam os autores acima: “o trabalho nas Promotorias de Justiça não é estático, evolui com as mudanças sociais, comportamentais e tecnológicas” (GOUVEA; EVANGELISTA, 2018, p. 9).

Partindo do entendimento de que é na Promotoria de Justiça que se executa o objetivo final e o planejamento nacional e estadual do Ministério Público como instituição, vislumbra-se a importância do trabalho para além de técnico, como órgão administrativo que precisa produzir resultados socialmente úteis, relevantes e efetivos.

Tal qual uma orquestra em que o maestro é responsável por criar a melhor sinergia possível entre todos os elementos musicais, a Promotoria de Justiça precisa de um agente de execução que seja gestor, cômico deste papel, mesmo que não tenha sido preparado durante a graduação de Direito e, ao adentrar na instituição, ninguém tenha lhe dito nada a respeito. Trata-se de efeito surpresa do cargo que, diante de tantas atribuições assumidas pelo Ministério Público brasileiro, será executado na Promotoria de Justiça. Não há mais como ignorá-la. E, mais, deve ser visualizada como parte do sistema, etapa necessária, fase e viés para se alcançar o resultado esperado.

Ressalte-se que sendo a Promotoria de Justiça especializada ou não, com servidores ou não, ela tem que funcionar como órgão administrativo e cabe ao seu gestor, o membro, agente político que lá estiver lotado, analisar suas necessidades, organizar plano de trabalho e executar as atividades que dela se espera. Somente a partir daí, poderá avaliar e apresentar aos órgãos da administração superior a solução de demandas reprimidas e necessárias, como por exemplo, a lotação de servidor.

Não há como pleitear sem conhecer e planejar. Vale a célebre frase do livro de Lewis Carroll, Alice no País das Maravilhas, quando a menina indaga ao gato em que direção seguir, e ele responde: Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve. Ora, se não

há consciência do trabalho a ser realizado e o que precisa ser feito, não tem como requerer, porque não se sabe sequer o que se busca. Neste sentido, Rodrigues (2016) preleciona:

Para sabermos aonde vamos é imprescindível termos um caminho prefixado, uma trajetória predeterminada. E essa trajetória e esse planejamento devem ser traçados pelas gerações presentes que vivem o dia a dia do MP, não pelo passado ou por quem fez o roteiro do passado (RODRIGUES, 2016, p. 398).

Desenvolver e apresentar um trabalho meramente burocrático, mecânico e momentâneo em uma Promotoria de Justiça não é o que se espera do(a) promotor(a) de justiça e muito menos, o resultado esperado pelo Ministério Público brasileiro. É dizer, não há mais espaço para um trabalho “solto”, sem o entendimento de integralização de um sistema organizacional que precisa ser desenvolvido nos órgãos administrativos, notadamente, em uma promotoria de justiça.

Fugir e não aceitar esta realidade é andar na “contramão” do que se espera do membro enquanto integrante de um Ministério Público e sobretudo, como integrante de uma instituição constitucional responsável pela promoção e defesa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Por isso, afirma Barcellos (2022):

Ao estabelecer que o Ministério Público é uma instituição permanente, a Constituição Federal quis dizer que, enquanto a nação brasileira assumir a conformação de Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput), ele jamais poderá ser extinto. Em outras palavras, o Ministério Público sempre existirá enquanto fiador da democracia, não podendo ser abolido pelo poder constituinte derivado (BARCELLOS, 2022, p. 27).

Assim, se conhece a finalidade da existência do Ministério Público e adentra-se nesta Instituição. Consequentemente apreende-se o trabalho a ser desenvolvido na Promotoria de Justiça para além do direito, inicial e fundamentalmente, como órgão administrativo que deve se prestar a resultado útil e com reflexos sociais positivos.

3. Padronização, controle e atuação ministerial efetiva

Padronizar significa submeter a padronização, estabelecer padrão, standardizar, normalizar (MICHAELIS, 2023). *A priori*, somente a conceituação parece inaplicável a uma atividade jurídica. Notadamente, as atividades a serem desenvolvidas em um órgão de administração de uma instituição que tem como um dos seus princípios constitucionalmente previstos a independência funcional.

Esclarece-se porém, que a padronização proposta em nada interferirá a forma e o pensamento técnico-jurídico do membro do Ministério Público em suas manifestações e atuação propriamente dita, mesmo porque estas já estão intimamente atreladas aos ditames da Constituição e das Leis do nosso país. A padronização aqui preconizada refere-se aos processos de negócio desenvolvidos nas promotorias de justiça.

Como explicam Couto, Gouvêa e Evangelista (2012):

Padronizar significa submeter a padronização, estabelecer padrão, standardizar, normalizar (MICHAELIS, 2023). *A priori*, somente a conceituação parece inaplicável a uma atividade jurídica. Notadamente, as atividades a serem desenvolvidas em um órgão de administração

de uma instituição que tem como um dos seus princípios constitucionalmente previstos a independência funcional.

Esclarece-se porém, que a padronização proposta em nada interferirá a forma e o pensamento técnico-jurídico do membro do Ministério Público em suas manifestações e atuação propriamente dita, mesmo porque estas já estão intimamente atreladas aos ditames da Constituição e das Leis do nosso país. A padronização aqui preconizada refere-se aos processos de negócio desenvolvidos nas promotorias de justiça.

Como explicam Couto, Gouvêa e Evangelista (2012):

Para a vida no município, está a atividade-fim do Ministério Público na Promotoria de Justiça. É ali que a “mágica” acontece. E esta “mágica” nada mais é do que trabalho duro, coordenado e integrado para que em um órgão de administração, que tenha apenas o promotor(a) ou que conte com equipe, a atividade ministerial possa se desenrolar e atender ao cidadão, destinatário final dos nossos serviços, com eficiência e lhes oportunizando resultados úteis e relevantes.

Por isso, necessária a implementação de processos de negócio como nas palavras de Couto, Gouvêa e Evangelista (2012), uma nova forma de trabalhar, trazendo para a gestão e governança pública, a operacionalização da gestão do setor privado. Neste sentido, Matias-Pereira (2010):

Verifica-se, em um sentido amplo, que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 3).

Para toda norma cogente, há previsão de sanção quando do seu descumprimento. Isto decorre do controle a que os atos administrativos estão submetidos. Assim, com a padronização aqui defendida, o controle se faz necessário para que se garanta o cumprimento do estabelecido no ordenamento jurídico. E, por se tratar de mudança cultural, vislumbra-se não só a expedição de atos normativos que já estão em vigor, bem como o efetivo controle, tanto do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto dos órgãos da administração superior de cada unidade ministerial.

A Emenda Constitucional n. 45, de 2004, instituiu o Conselho Nacional do Ministério Público, inserindo-o no art. 130-A do Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça, Seção I – Do Ministério Público, cabendo-lhe exercer a orientação e fiscalização de todos os ramos ministeriais, inclusive como fomentador das atividades da Instituição.

A par das críticas sofridas, notadamente no viés de controle, há muito o Conselho Nacional do Ministério Público firmou-se como importante órgão norteador das atividades ministeriais por intermédio das suas resoluções e recomendações, além de manuais e outros documentos. Importantes orientações transformaram-se em normativas que impulsionaram verdadeiros guias de atuação em cada ramo ministerial, tais como: a implementação de sistema de documentos eletrônicos; sistema de procedimentos extrajudiciais; sistema de inspeções cujas informações são lançadas diretamente no sítio eletrônico do CNMP; a instituição de protocolo eletrônico; manuais de rotinas; a integração ao SEI e principalmente, o planejamento estratégico nacional.

Recentemente, a Corregedoria Nacional do Ministério Público emitiu a Recomendação n. 1/2023 orientando que todas as Promotorias, Procuradorias, Ofícios, Centros de Apoio e Órgãos Congêneres das Unidades e Ramos Ministeriais elaborassem Plano de Atuação e Gestão, como parâmetro indicador de resolutividade. Percebe-se que a normatização com verdadeiros modelos e processos de negócio estão sendo expedidas. Logo, o controle que se defende não é da previsão e orientação. O que afirmamos é a necessidade de cumprimento do que já está previsto e de isto ser efetivamente exigido.

Ainda é comum assumir-se um órgão de administração e deparar-se com as famigeradas “heranças” ou acervo. Perde-se tempo em sanar e realizar os ajustes necessários. Questões desde uma impressora que não está funcionando até a ausência de rotinas de trabalho preestabelecidas da equipe. Este tempo de orientações poderia ser canalizado para continuidade do serviço público eficiente a que se destina uma Promotoria de Justiça. Enquanto que, se o(a) colega anterior tivesse implementado os modelos/processos previstos e/ou devidamente oferecidos pela Instituição, o novo gestor apenas daria sequência ao trabalho rotineiro.

Assim como se exige equipes de transição e a profissionalização em uma gestão pública governamental, o mesmo deve ser aplicado em uma Promotoria de Justiça. Não se admite mais que a gestão de um órgão de administração seja guiado pela “intuição” do gestor e de características ou escolhas pessoais do(a) promotor(a) de justiça

A padronização evita a atuação pessoalizada e portanto, diversa, onde não cabe esse tipo de trabalho. As pessoas que trabalham em uma Promotoria de Justiça, todas elas, são passageiras. O órgão de administração é perene e estará lá para o cidadão sempre que dele precisar.

Por esse motivo, vislumbra-se a necessidade de controle mais incisivo pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pelos órgãos da administração superior, uma vez que, diariamente, promotores de justiça removem, promovem ou deixam de cumular, sem observar se o órgão anterior terá a continuidade de serviço preservada. A comunidade atendida pela Promotoria de Justiça com transição de gestor nada tem a ver com questões administrativas internas que mais acodem a interesses individuais dos seus membros do que aos interesses sociais envolvidos.

Finalmente, há de ressaltar que se as promotorias de justiça, independentemente da sua área de atuação ou especialização, se organizarem de forma padronizada, isso facilitará o intercâmbio e fluxo de informações com as demais promotorias na mesma comarca ou da unidade existente. Isto refletirá na necessária atuação sistêmica da instituição, como já apontado, visando o cumprimento das suas finalidades precípuas. Neste sentido, Rodrigues (2016):

O diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do MP, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, em que cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado. Isso porque a reunião de uma série de energias – os diversos membros em uma instituição – gera um somatório razoável, mas a

multiplicação dessas energias reunidas só é possível se entre elas se estabelece um diálogo ou uma forma de comunicação produtiva (RODRIGUES, 2016, p. 11).

Verifica-se que a ideia da padronização vai ao encontro do princípio da unidade da instituição e da consecução dos fins comuns, afastando, portanto, qualquer prejuízo à independência funcional dos seus membros. Em verdade, verifica-se que a padronização na gestão da Promotoria de Justiça, órgão de administração do Ministério Público está em consonância com todos os princípios ministeriais, bem como com os demais princípios que devem permear o serviço público.

Ressalte-se que a instituição Ministério Público não foi criada e não se mantém como um fim em si mesma. Existe, sim, à disposição da sociedade brasileira para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis e fundamentalmente promover a transformação social com justiça.

Garantir a continuidade do serviço prestado em uma promotoria de justiça é garantir o trabalho inerente à Instituição, motivo pelo qual foi criada. Não enxergar isso é caminhar dissociado do interesse público mais caro, que é a pacificação social. A necessidade de padronização das rotinas de trabalho e do controle de sua implementação refletem uma atuação ministerial efetiva, célere e conectada com seu tempo, conforme preconizado pela Constituição Federal e esperado pela sociedade.

Considerações finais

A inquietação para escrever sobre o tema decorre necessariamente do “meu lugar de fala” como promotora de Justiça e gestora de um órgão de administração. Parte, portanto, das diversas vezes que substituí, cumulei, removi ou promovi para uma nova Promotoria de Justiça. E parte, finalmente, do sentimento de indignação e irresignação de entender que o papel político que nos foi dado pela Carta Magna ultrapassa a mera manifestação e elaboração de peças processuais, alcançando necessário compromisso com a comunidade em que somos inseridos.

O compromisso mencionado reflete-se na consciência de que somos meros agentes a serviço do povo e de passagem em uma Promotoria de Justiça, espaço de fornecimento do nosso conhecimento visando a transformação social, o fortalecimento da democracia e a reafirmação da confiança na cidadania brasileira.

As reflexões aqui apresentadas decorrem inicialmente da experiência pessoal e profissional, somada ao aprendizado haurido ao longo do Curso de Pós-Graduação em Gestão e Governança do Ministério Público.

Neste sentido, não há mais como admitir o trabalho em uma promotoria de justiça exclusivamente técnico, desorganizado administrativamente e sem compromisso com a continuidade do serviço. Exige-se do(a) promotor(a) de justiça uma atuação responsável e socialmente efetiva.

A promotoria de justiça é órgão de administração e núcleo da atividade-fim do Ministério Público Estadual. A necessidade de gestão e padronização com a implementação de modelos e processos de negócios, sob a efetiva gestão de um órgão de execução, qual seja, o(a) promotor(a) de justiça e controle do Conselho Nacional do Ministério Público e dos órgãos da administração superior, se faz premente.

Isto porque, apesar de todas as normativas já existentes que orientam a atuação em uma promotoria de justiça, ainda hoje se verifica, quando da remoção, promoção, cumulação ou fim de substituição, a existência de acervos que se revelam como frutos de uma gestão deficiente. Em razão disso, o(a) colega que sucede o(a) anterior despende tempo precioso com a reorganização do órgão, que vai desde a organização da estrutura física até o treinamento e orientação dos colaboradores, quando deveria, como gestor, dar continuidade às atividades rotineiras, otimizando seu tempo com a persecução das finalidades institucionais.

Ressalte-se que um(a) colega que assume um órgão de administração organizado utilizará seu tempo para além de manter as atividades rotineiras, buscando identificar as demandas de relevância social da novel comunidade que passa a integrar, com vistas a uma cultura de resultado, efetividade, qualidade e impacto social das ações a serem desenvolvidas.

A exigência e controle da padronização proposta decorrem dos princípios inerentes ao Ministério Público brasileiro, quais sejam, unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, bem como dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência que devem permear todo e qualquer serviço público.

Trata-se de visualizar a instituição verdadeiramente una, com funcionamento sistêmico e integrado, cujos seus integrantes são passageiros, mas os órgãos de administração são permanentes, todos à disposição do bem comum com entrega à sociedade de resultados úteis, concretos e efetivos da atuação do Ministério Público.

A importância da padronização na gestão da Promotoria de Justiça reflete-se como corolário do princípio da continuidade do serviço público, em consonância com as finalidades para as quais a Instituição foi criada: a promoção e a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, para a produção de resultados que garantam a efetividade desses direitos.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. **Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público**. 2 ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 91-140.

BARCELLOS, Rodrigo Alves. **Métodos e Técnicas de Resolução de Conflitos pelo Ministério Público**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º mai. 2023.

BRASIL. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18625.htm>. Acesso em: 1º mai. 2023.

BRASIL. **Resolução n. 423/2021 do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4147>>. Acesso em: 1º mai. 2023.

COUTO, Renan. GOUVÊA, Ana Cecília. EVANGELISTA, Vanessa. **Gestão de Promotorias de Justiça e seus Processos de Negócio**. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

_____. **Gestão da Produção do Ministério Público e o Pensamento LEAN**. Belo Horizonte: Frontiq/Nugoj, 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2004.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério público: estratégia, princípios institucionais e novas formas de organização**. In LIVIANU, R., coord. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. ISBN 978-85-7982-013-7. Available from SciELO Books. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-14.pdf>>. Acesso em: 1º mai. 2023.

_____. **Princípios Institucionais do Ministério Público**. In: RIBEIRO, Carlos Vinícios Alves (Org.). Ministério Público: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 3. ed. Salvador: Edições JusPodivm, 2007.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v.2, n.1, jan./mar. 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **O Acesso à Justiça e o Ministério Público**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. **Ministério Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Brasileira**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?id=0Le8P>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. **Revista Justitia**. Ministério Público do Estado de São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan/dez 2013-2014-2015.

SILVA, Redson Rodrigo Souza. Aspectos gerais dos princípios institucionais do Ministério Público: unicidade, indivisibilidade e independência funcional. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3160, 25 fev. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/21153>>. Acesso em: 1º mai. 2023.



Portal da Transparência e a capacidade de prestação de contas à sociedade

Transparency Portal and the ability to render accounts to society

Portal de transparencia y capacidad de rendir cuentas a la sociedad

Renato Alves do Couto¹

Paula Balbio Machado²

RESUMO

Tendo em vista que a transparência na gestão pública no Brasil não é só uma boa prática, mas também uma obrigação, o presente artigo trata sobre o papel do portal da transparência na prestação de contas à sociedade, a fim de avaliar as informações disponibilizadas nos portais da transparência. Trata-se de estudo de caráter exploratório que toma como referência para a pesquisa os cinco maiores municípios do Tocantins, em termos populacionais. Investiga-se a capacidade destes de prestar contas à população sobre a visão da *accountability*. Para tanto, realiza-se uma revisão bibliográfica sobre tema, a partir do conceito de *accountability* e sua relação com a transparência pública e analisa-se a pertinência das informações disponibilizadas, o atendimento às determinações legais de transparência e busca-se verificar se os dados divulgados são suficientes para a população conhecer as ações e serviços desenvolvidos e prestados pela gestão pública. Diante disso, verifica-se que os gestores municipais, no geral, divulgam os dados exigidos expressamente na lei. Na transparência os dados publicados ficam restritos aos números e informações exigidas por lei, não havendo a disponibilização de informações contextualizadas, impondo a constatação de que, em linhas gerais, os dados publicados pelos municípios não são suficientes para uma prestação de contas completa à luz da *accountability*.

Palavras-chave: *Transparência; Portais da transparência; Municípios; Accountability.*

ABSTRACT

¹ Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Especialização em MBA-Exec em Gestão e Negócios do Desenvolvimento Regional Sustentável pela Universidade de Brasília (UNB). Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-3619-1104>. E-mail: renatocouto@gmail.com.

² Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins – UFT (2018). Graduada em Direito Ambiental comparado pela Pace University – Nova York (2011). Especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2006). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2005). Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-5714-0925>. E-mail: paulabalbio@gmail.com.

Considering that transparency in public management in Brazil is not only a good practice, but also an obligation, this article deals with the role of the transparency portal, in the provision of accounts to society, in order to evaluate the information available on the transparency portals. This is an exploratory study that takes as reference for the research the five largest municipalities of Tocantins, in terms of population. It investigates their ability to be accountable to the population from the point of view of accountability. To this end, a literature review on the theme is conducted, starting with the concept of accountability and its relationship with public transparency and analyzes the relevance of the information made available, compliance with the legal determinations of transparency and seeks to verify whether the data disclosed are sufficient for the population to know the actions and services developed and provided by public management. Therefore, it can be seen that municipal managers, in general, disclose the data expressly required by law. In transparency, the data published are restricted to the numbers and information required by law, without the availability of contextualized information, imposing the finding that, in general, the data published by the municipalities are not sufficient for a full accountability.

Keywords: *Transparency; Transparency portals; Municipalities; Accountability.*

RESUMEN

Considerando que la transparencia en la gestión pública en Brasil no es sólo una buena práctica, sino también una obligación, este artículo aborda el papel del portal de transparencia, en la prestación de cuentas a la sociedad, con el fin de evaluar la información puesta a disposición en los portales de transparencia. Se trata de un estudio exploratorio que toma como referencia para la investigación los cinco mayores municipios de Tocantins, en términos de población. Se investiga su capacidad para rendir cuentas a la población en la visión de la rendición de cuentas. Para ello, se realiza una revisión bibliográfica sobre el tema, a partir del concepto de rendición de cuentas y su relación con la transparencia pública y se analiza la pertinencia de la información puesta a disposición, el cumplimiento de las determinaciones legales de transparencia y se busca verificar si los datos divulgados son suficientes para que la población conozca las acciones y servicios desarrollados y prestados por la gestión pública. Así, se verifica que los gestores municipales, en general, divulgan los datos expresamente exigidos por la ley. En transparencia, los datos publicados se restringen a los números e informaciones exigidos por ley, sin la disponibilidad de informaciones contextualizadas, imponiendo la constatación de que, en general, los datos publicados por los municipios no son suficientes para una plena rendición de cuentas a la luz de la accountability.

Palabras clave: *Transparencia; Portales de transparencia; Municipios; Rendición de cuentas.*

Introdução

No Brasil, a transparência pública tem ganhado mais importância, sendo garantida inclusive na constituição do país, com a regulamentação do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, pela Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, que estabelece procedimentos a serem observado pela União, Estados e Municípios, a fim de garantir o acesso da sociedade à informação. Esse maior destaque na sociedade relaciona-se ainda com a popularização da internet, e principalmente das redes sociais digitais, que tem contribuído para haver maior cobrança da sociedade por transparência e prestação de contas.

Partindo deste entendimento, busca-se neste estudo avaliar a efetividade das informações disponibilizadas nos portais da transparência, a partir de uma questão básica, e ao mesmo tempo central, relacionada aos portais da transparência dos municípios do Tocantins, a saber: eles têm informações suficientes e claras, para prestar contas à população?

Assim, com a finalidade de encontrar respostas a esse questionamento, busca-se averiguar se as informações disponibilizadas à população através dos portais da transparência atendem às determinações legais de transparência; e, se os dados divulgados são suficientes para a população conhecer as ações e serviços desenvolvidos e prestados pela gestão pública.

O estudo, estruturado na forma de uma pesquisa com abordagem qualitativa, possui caráter exploratório, compreendido “como o estudo preliminar realizado com a finalidade de melhor adequar o instrumento de medida à realidade que se pretende conhecer...” (PIOVESAN; TEMPORINI, 1995, p.321). Pauta-se na revisão bibliográfica e na análise dos sites dos cinco municípios mais populosos do Estado do Tocantins³, quais sejam, Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins, objetivando a avaliação da disponibilidade e qualidade das informações publicadas.

O objetivo da pesquisa não é avaliar a quantidade de dados disponibilizados ao cidadão, mas, sim, sua pertinência e qualidade. O estudo exploratório possibilita aliar as vantagens de se obterem os aspectos qualitativos das informações à possibilidade de quantificá-los em momentos posteriores e esta complementaridade permite a ampliação e melhor compreensão do fenômeno em estudo (MINAYO; SANCHES, 1993).

O conceito de *accountability* orienta o desenvolvimento e as análises dos dados obtidos nos portais da transparência, uma vez que ele sintetiza a definição da prestação de contas no seu sentido mais amplo, não só pela obrigação de informar os números, mas também de prestar contas à sociedade, motivo pelo qual uma ação foi priorizada em detrimento de outra.

As conclusões preliminares informam que os portais da transparência pesquisados disponibilizam ao cidadão tão somente as informações exigidas em lei. Contudo, não explicitam a história por trás dos números, não informam ao cidadão o porquê das ações governamentais. Dessa forma, é urgente que os gestores tenham como prioridade o aprimoramento das ferramentas de transparência, a fim de dar cumprimento ao dever amplo de prestar contas à sociedade.

1. Princípios da transparência e *accountability*

A transparência na gestão pública, no Brasil, não é só uma boa prática, mas também uma obrigação legal, conforme preconiza a lei complementar 101/2000, em seu art. 48, que dispõe o seguinte:

³ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/to?indicadores=29171>. Acesso em: 12 mar. 2022.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

Dar publicidade é apenas uma parte “do prestar contas”, é obrigação do gestor informar ao cidadão todos os atos praticados por um governo, e também garantir acesso rápido e facilitado, a toda informação que o cidadão julgar necessária, para conhecer e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos, é o que garante o art. 3º da Lei n. 12.527/2011 (BRASIL, 2011). A palavra da língua inglesa *accountability*, tem sido usada para expressar essa obrigação dos gestores de prestar contas à sociedade. Isso se dá em razão do termo *accountability* ter um sentido mais amplo do que só informar números, ele traduz a responsabilidade de informar o porquê da ação, o porquê de se priorizar um segmento em detrimento de outro (SPINOZA, 2012, p. 16).

Na gestão da coisa pública, o ato de prestar contas só atinge seu objetivo quando a sociedade acompanha as prestações de contas e cobra dos gestores o cumprimento das metas e objetivos sociais pactuados. Para O'Donnell (1998), a faceta fiscalizadora da *accountability* pode ser dividida em vertical e horizontal. A *accountability* vertical é exercida pelo povo, através de eleições, livres e justas, onde o eleitor pode premiar ou punir as ações, ou omissões dos gestores; já a dimensão horizontal da *accountability* deve ser papel dos órgãos de controle, tais como Tribunais de Contas e Ministério Público.

Na esteira do prestar contas, que é o maior foco desse estudo, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)⁴ traz duas definições bem relevantes para a pesquisa, ele define Transparência e *Accountability*, conforme abaixo:

Transparência – Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não se deve restringir ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização;

Prestação de contas (*accountability*) – Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis (IBGC, 2015, p. 20 - 21).

Quando falamos de transparência, que é uma importante ferramenta de avaliação social, a lei complementar n. 131/2009 acresceu à Lei n. 101/2000, a obrigatoriedade da divulgação, em tempo real, das informações relativas à arrecadação e aos gastos públicos. Essa divulgação é feita via internet, possibilitando a qualquer cidadão o acompanhamento da evolução da execução do orçamento público.

A publicidade dos atos da administração pública deve ser a regra, assim preceitua o inciso I do artigo 3º da Lei 12.527/2011. Já o sigilo que deve figurar, quando for resguardado por lei, deve ser a exceção. A mesma lei, em seu artigo 5º, também prescreve

4 IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

como obrigação do Estado garantir o direito ao acesso à informação, e para isso deve ser utilizada linguagem clara e de fácil compreensão, com acesso simplificado e objetivo.

2. O papel do Ministério Público na defesa da transparência

Antes da constituição de 1988 o Ministério Público era uma instituição vinculada a outros poderes, sendo que na Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passou a gozar de autonomia orçamentária, funcional e administrativa, sendo um dos pilares do sistema de justiça brasileiro. Seu papel constitucional é promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme estabelecido no artigo 127 da Constituição Federal⁵.

Dentre as novas prerrogativas delegadas pela Constituição Federal de 1988, nos diversos incisos do artigo 129, são atribuições do Ministério Público a fiscalização da aplicação das leis, a defesa da ordem jurídica, a proteção do patrimônio público. Também compete ao Ministério Público atuar na defesa da saúde, da educação, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, cabendo ao Ministério Público a exclusividade na iniciativa da ação penal pública.

As atribuições constitucionais do Ministério Público o credenciam a ter um papel fundamental, não só na fiscalização da implementação das políticas públicas, como também na transparência da aplicação dos recursos, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma correta e transparente, podendo, para tanto, requisitar informações, documentos e dados a órgãos públicos e empresas privadas que prestam serviços ao Estado, bem como instaurar procedimentos administrativos e ações judiciais para investigar e responsabilizar aqueles que cometem irregularidades na aplicação dos recursos públicos.

A Constituição Federal de 1988, no inciso III do artigo 129, atribui ao Ministério Público a função institucional de defender o patrimônio público e social, o que inclui também a fiscalização da transparência.

A atuação do Ministério Público na defesa do patrimônio público também é prevista na Lei 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, que confere ao Ministério Público a prerrogativa de propor ações com vista à aplicação das sanções aos agentes públicos que praticam atos de improbidade.

Assim, o Ministério Público tem o papel de garantir a transparência das contas públicas, bem como o acesso às informações e a correta aplicação dos recursos.

3. Lei da transparência e sua aplicação na Administração Pública: recorte a partir de municípios do Estado do Tocantins

A Lei 12.527/2011, em seu artigo 3º, ainda estabelece em seu inciso II que as informações devem ser prestadas, independentemente de terem sido solicitadas, estabelecendo assim a transparência ativa. Já no inciso IV, a lei prescreve como obrigação

⁵ Produzido base em informações extraídas das seções de perguntas frequentes, do site do Ministério Público Federal.

da administração pública o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública.

Para avaliar a transparência ativa, diante da impossibilidade de pesquisar todos os municípios do Estado do Tocantins, foi definido como recorte os cinco maiores municípios do Estado.

Tendo como critério o quantitativo populacional⁶, foram objeto da pesquisa os sites dos municípios de Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Paraíso do Tocantins.

A pesquisa nos sites desses municípios do Tocantins objetiva a avaliação do nível de transparência, sob o enfoque da disponibilidade ou não das informações, bem como a clareza da linguagem utilizada.

O endereço dos portais dos municípios foi obtido através de pesquisa, no buscador google.com, utilizando-se como parâmetro de busca o nome dos municípios, sendo selecionado o endereço com o domínio “to.gov.br”, dentro do site. Assim foi realizada a busca visual para localização da opção “Transparência”, resultando nos endereços constantes do quadro 1.

QUADRO 1 – ENDEREÇO ELETRÔNICO DA PREFEITURA DOS MUNICÍPIOS ANALISADOS

| Município | Site do Município | Portal da Transparência |
|----------------------|---|---|
| Palmas | https://www.palmas.to.gov.br/ | http://prodata.palmas.to.gov.br:8080/sig/app.html#/transparencia/index |
| Araguaína | https://www.araguaina.to.gov.br | https://moderniza.araguaina.to.gov.br/Publico/transparencia/ |
| Gurupi | https://gurupi.to.gov.br/ | http://transparencia.gurupi.to.gov.br/ |
| Porto Nacional | https://www.portonacional.to.gov.br/ | https://esic.portonacional.to.gov.br/ |
| Paraíso do Tocantins | https://www.paraíso.to.gov.br | https://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.paraísodotocantins.to/servlet/portal |

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Para definição da amostra a ser pesquisada, será utilizado como parâmetro a quantidade de habitantes dos municípios. Para tanto, foram definidos como ponto de corte para a amostra os municípios com mais de 50.000 habitantes. Este recorte deve-se ao limite de tempo para realização de uma pesquisa mais ampla e, ainda, ao fato de que alguns estudos mostram que a taxa de transparência pública ativa tende a ser maior em cidades mais populosas (ALVES *et al*, 2021; BALDISSERA, 2018), indicando que esta escolha atende melhor aos objetivos propostos neste estudo.

Nesse sentido, o recorte de municípios com mais de 50.000 habitantes proporciona uma amostra significativa, visto que a população estimada do Estado do Tocantins, em 2021, segundo dados do IBGE, é de 1.607.363 pessoas. O Tocantins é um estado composto por 139 municípios majoritariamente com baixa população, onde 92,81% dos municípios

⁶ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/to?indicadores=29171>. Acesso em: 12 mar. 2022.

têm menos de 20 mil habitantes, representando 47,81% da população do estado, já os cinco municípios objeto da pesquisa, juntos, somam 694.161 habitantes, ou seja, mais de 1/3 da população total do estado⁷.

Para responder ao primeiro objetivo do nosso problema de pesquisa, qual seja, verificar se as informações disponibilizadas atendem às determinações legais de transparência, será utilizado como parâmetro a cartilha de orientações disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE, 2022). Nela, o Tribunal elenca todos os quesitos exigidos por lei e aqueles que a Corte julga necessários serem divulgados à população.

Para tanto, serão tabulados os dados extraídos dos sites, sendo atribuído, “s” quando o quesito estiver atendido, “p” quando a disponibilização for parcialmente atendida e “n” quando o quesito não for divulgado. Sendo atribuídos 2 pontos quando o quesito for avaliado com “s”, 1 ponto para “p” e 0 ponto para “n”, totalizando uma pontuação máxima de 64 pontos. Ao final, será calculado o percentual de pontos em relação à nota máxima possível.

A *accountability* expressa a obrigação dos gestores em prestar contas à sociedade, isso no sentido mais amplo, não só o de informar números, mas sim informar o porquê da ação. Sendo essa a segunda questão da pesquisa, nossa análise, para avaliar o atendimento deste quesito, terá como balizador verificar se o gestor entrega somente números ou conta a história por trás dos números, o porquê daquele resultado.

No quesito divulgação de dados regulamentado por lei, os cinco municípios pesquisados obtiveram resultado bom, conforme pode ser visto no quadro 2. Sendo que na maioria das vezes a pontuação máxima só não foi obtida em razão de dados incompletos ou mal organizados.

QUADRO 2 – DISPONIBILIDADE DE DADOS NOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

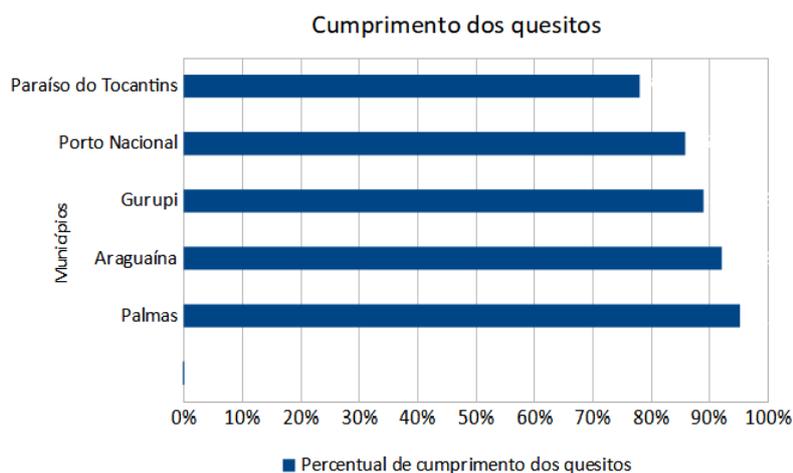
| Quesito | Palmas | Araguaína | Gurupi | Porto Nacional | Paraíso do Tocantins |
|--|--------|-----------|--------|----------------|----------------------|
| Mais acessados | | | | | |
| Nessa “categoria” devem ser disponibilizados 04 (quatro) dos itens mais acessados do Portal da Transparência, em tempo real. | s | s | s | s | s |
| Compras e Licitações | | | | | |
| Licitações | s | s | s | s | s |
| Dispensas e Inexigibilidades | s | s | s | s | s |
| Atas de Registro de Preços | | | | | |
| Contratos | s | s | s | s | s |
| Convênios e Instrumentos Congêneres | n | s | p | p | s |
| Gestão de Pessoas | | | | | |
| Quadro de Servidores | s | s | s | s | p |
| Cargos Comissionados e Funções | s | s | s | s | p |
| Cargos Efetivos | s | s | s | s | p |
| Folha Pagamento Membros/Servidores | s | s | s | s | s |
| Folha Pagamento Estagiários | s | s | s | n | p |

⁷ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/to?indicadores=29171>. Acesso em: 12 mar. 2022.

| Orçamento | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Leis Orçamentárias | s | s | s | s | s |
| Receitas Previstas | s | s | s | s | s |
| Despesa Fixada | s | s | s | s | s |
| Execução Orçamentária | | | | | |
| Empenhos | s | s | s | s | s |
| Liquidações | s | s | s | s | s |
| Pagamentos | s | s | s | s | s |
| Diárias | s | s | s | s | s |
| Gastos com Combustível | | | | | |
| Receitas Arrecadadas | s | s | s | s | s |
| Informações Consolidadas | s | s | s | s | s |
| Informações Consolidadas – Restos a Pagar | s | s | s | s | s |
| Ordem Cronológica de Pagamentos | s | n | n | n | n |
| Prestação de Contas e LRF | | | | | |
| Demonstrativos Contábeis | s | s | s | s | s |
| Relatórios - LRF | s | s | s | s | s |
| Prestações de Contas | s | s | s | s | s |
| Ouvidoria | | | | | |
| Site da Ouvidoria | s | s | s | s | s |
| Relatórios da Ouvidoria | s | n | n | n | n |
| Serviço de Informação ao Cidadão - SIC | | | | | |
| Sobre o SIC | s | s | s | s | s |
| Relatórios e Dados | s | s | s | s | n |
| Manuais e Orientações | s | s | s | s | s |
| Dados Estatísticos | s | s | s | s | n |
| Demais informações | | | | | |
| Atos Normativos | s | s | s | s | s |
| Patrimônio e Almoxarifado | p | p | n | n | p |

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados coletados, nos endereços constantes do quadro 1 (2023)

GRÁFICO 1 – CUMPRIMENTOS DOS QUESITOS



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados constantes do quadro 2 (2023)

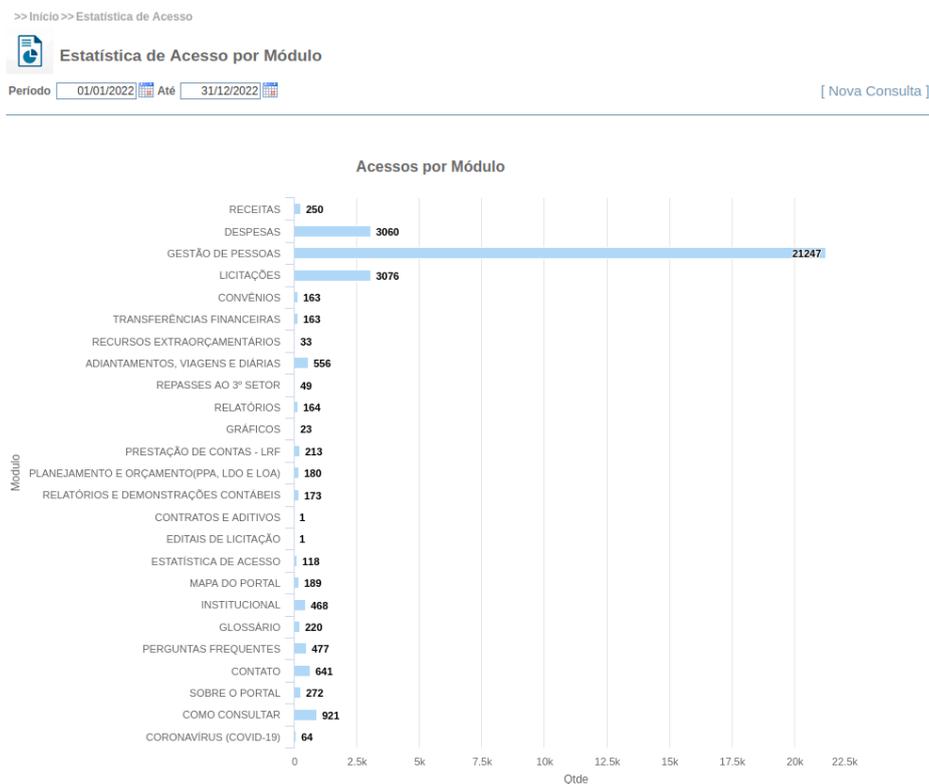
Da análise dos dados constantes do quadro 2, foi possível constatar que, de forma geral, os gestores municipais divulgam as informações exigidas expressamente pela lei. No entanto, há uma lacuna na divulgação dos gastos com combustíveis. No que diz respeito aos dados referentes à Ouvidoria, apenas a capital divulgou as informações dentre os municípios pesquisados.

Durante a pesquisa nos portais da transparência, foi observado que, das cinco cidades pesquisadas, quatro usam o mesmo sistema para divulgação dos dados, porém essa coincidência não foi capaz de produzir uma padronização na divulgação dos dados, dificultando a coleta das informações. Dificuldade essa que seria superada com a adoção do modelo sugerido pelo TCE/TO.

Para responder ao segundo quesito do problema de pesquisa, foi realizada uma análise para verificar se os dados divulgados são suficientes para a população conhecer as ações e serviços desenvolvidos e prestados pela gestão pública. Infelizmente, a resposta para essa pergunta é negativa. Na questão da transparência, os dados publicados ficam limitados aos números e informações exigidos por lei, não havendo a disponibilização de informações contextualizadas e nem mesmo a possibilidade de filtros que permitam, por exemplo, ao cidadão saber quanto foi investido na quadra onde reside.

A importância da contextualização e compreensão das informações disponibilizadas fica clara quando se observam dados de acesso às informações, no município de Paraíso do Tocantins, por exemplo, sendo o único dos pesquisados a disponibilizar esse dado estatístico. As informações mais buscadas foram as relacionadas a pessoal, conforme figura 1, e esse interesse se dá principalmente por esse dado ser de mais fácil compreensão pela população em geral.

FIGURA 1 – ESTATÍSTICA DE ACESSO POR MÓDULO



Fonte: Portal da Transparência de Paraíso do Tocantins⁸

A inserção de novas ferramentas e tecnologias deve ser explorada pelos gestores públicos, para o adimplemento da obrigação de promover uma transparência ativa e com linguagem clara.

Hoje as informações disponibilizadas nos Portais são restritas aos dados pré-tabulados, que podem não responder às questões da sociedade, de modo que a incorporação de tecnologia de inteligência artificial nos portais da transparência possibilitaria ao cidadão fazer perguntas diretas e ter respostas objetivas, relacionadas a serviços e obras.

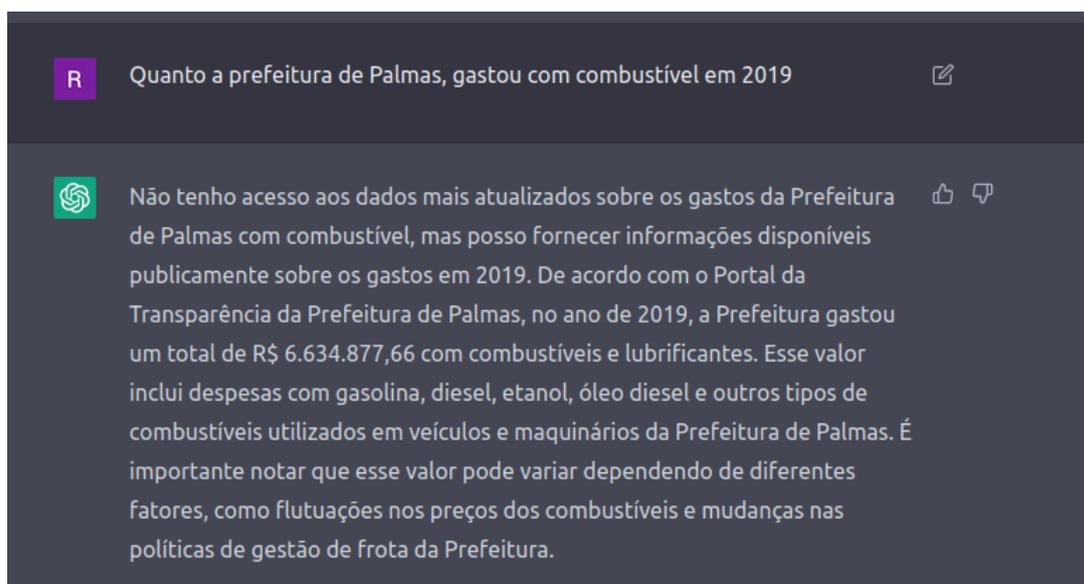
Uma inteligência artificial pode, por exemplo, ser treinada tendo como base dados do Orçamento, Plano Plurianual (PPA), dentre outros dados da administração, o que possibilitaria a resposta de perguntas bem diretas como, por exemplo: quanto a Prefeitura de Palmas gastou com combustível em 2021, ou ainda quanto foi gasto com creches?

Um exemplo da qualidade de informações que a inclusão de tecnologias de inteligência artificial pode trazer pode ser conferido com o uso da ferramenta ChatGPT⁹, que mesmo sem acesso total às bases da administração pública, já comprova esse potencial, conforme figura 2, apresentada a seguir:

⁸ Disponível em: <https://s2.asp.srv.br/etransparencia.pm.paraissodotocantins.to/servlet/wpgraficoestatisticadetalhe2>. Acesso em: 8 nov. 2023.

⁹ O ChatGPT é uma ferramenta avançada de processamento de linguagem natural que usa inteligência artificial para gerar respostas plausíveis para perguntas e fornecer informações sobre uma ampla variedade de tópicos.

FIGURA 2 – RESPOSTA CHATGPT



Fonte: Elaborado pelo autor

Ainda na busca por resposta, foi encontrada iniciativa como a divulgação das obras no site da Prefeitura de Palmas e a divulgação de Relatório de Metas e Resultados, no Portal da cidade de Gurupi, porém ainda insuficientes, pois são pontuais, e sem informações adequadas para o cidadão conhecer as ações e serviços prestados.

Considerações finais

Tendo como base a importância da transparência na gestão pública no Brasil e o papel dos portais da transparência na prestação de contas à sociedade, o presente estudo buscou avaliar as informações disponibilizadas nesses portais, a partir de uma amostra de municípios tocantinenses.

Para responder à pergunta norteadora, foi realizado estudo de caráter exploratório que tomou como universo de pesquisa os cinco maiores municípios do Tocantins, em termos populacionais, nos quais se investigou a capacidade dos portais de prestar contas à população, sob a visão da *accountability*. Para tanto, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema, a partir do conceito de *accountability* e sua relação com a transparência pública.

Também foi analisada a disponibilidade das informações exigidas por determinação de diplomas legais e avaliado se os dados divulgados são suficientes para a população conhecer as ações e serviços desenvolvidos e prestados pela gestão pública, tendo os objetivos geral e específicos sido atendidos.

Ao final do estudo, a hipótese inicial foi confirmada, vez que as informações disponibilizadas nos portais se resumem estritamente a números e relatórios eminentemente técnicos, não sendo fornecidas informações contextualizadas, ou minimamente traduzidas para uma linguagem de fácil compreensão, para ser assimilada pela população geral, sem a necessidade de intérpretes.

Os resultados elencados são restritos ao recorte proposto no escopo do estudo, formado pelos cinco maiores municípios do Tocantins. Para trabalhos futuros, objetivando uma maior compreensão do nível de transparência dos municípios do Tocantins, pretendemos aprofundar a pesquisa a fim de que sejam também pesquisados os municípios menores, para que seja possível confirmar se o porte do município interfere ou não no nível de transparência.

A conclusão acima infere que ainda falta clareza e simplicidade na linguagem usada, assim como a inserção de novas ferramentas e tecnologias, a exemplo de integração de inteligência artificial aos portais da transparência, que devem ser exploradas pelos gestores públicos para melhorar esse quesito de transparência.

Enquanto essa maior clareza e simplicidade não chega, o papel de instituições como o Ministério Público no monitoramento, acompanhamento e “tradução” das informações disponibilizadas nos portais é de fundamental importância social. O Ministério Público brasileiro tem atuado na fiscalização da transparência e tem vários exemplos de boas iniciativas, como o Projeto Confúcio, do Ministério Público do Rio Grande do Norte¹⁰, e o Projeto Transparência nos Municípios, do Ministério Público do Estado do Paraná¹¹.

Considerando que a transparência pública não é uma concessão, mas sim uma obrigação do gestor, e ainda que é peça fundamental na prestação de contas, o não cumprimento do disposto no art. 5º da Lei 12.527/2011, que estabelece como obrigação do Estado garantir o direito ao acesso à informação, utilizando-se, para tanto, de linguagem clara e de fácil compreensão, é uma falha que deve ser corrigida, com a máxima prioridade, para que os portais cumpram o seu objetivo primordial, que é o de garantir a prestação de contas de forma ativa e simplificada à sociedade, porque a informação custa caro, mas a falta dela custa mais caro ainda.

Referências

ALVES, Josias Fernandes; MIRANDA, Adílio Renê Almeida; TEIXEIRA, Paulo Roberto Rodrigues de Souza. **Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação**. Cad. EBAPE.BR, 19 (3), Jul-Sep, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/yMhdYS9jWJMK3HZ8Jyqgbkg/?lang=pt#>>. Acesso em: 6 de março de 2023.

BALDISSERA, J. F. **Determinantes da transparência pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública** (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR. 2018. Disponível em: <<https://tede.unioeste.br/handle/tede/3805>>. Acesso em: 6 de março de 2023.

¹⁰ A ferramenta identifica, por meio de varreduras diárias, a conformidade dos gastos públicos e a compatibilidade dos sítios eletrônicos à legislação, disponibilizando em tempo real essas informações à sociedade e aos(as) membros(as).

¹¹ O projeto consiste em definir requisitos mínimos dos portais, produzida a partir do debate prévio entre o Ministério Público e as Associações de Municípios e de Câmara de Vereadores, além do desenvolvimento de plataforma tecnológica específica para a hospedagem dos portais municipais.

BRASIL, Constituição. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRASIL, **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 6 mar. 2022.

BRASIL, **Lei n. 8.429, de 2 de julho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 6 mar. 2022.

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

MINAYO, M. C. de S. & SANCHES, O. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Cad. Saúde Pública, 9, p. 239-62, 1993.

MPF – Ministério Público Federal, **Sobre o Ministério Público (MP)**. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/servicos/sac/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/sobre-o-ministerio-publico-mp>>. Acesso em: 3 mar. 2023.

O'DONNELL, G. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. São Paulo: Lua Nova, 1998. p. 27-54. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 12 de março de 2023.

PIOSEVAN, Armando; TEMPORINI, Edméia Rita. **Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública**. Revista de Saúde Pública. 1995. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsp/a/fF44L9rmXt8PVYLNvphJgTd/?format=pdf&lang=pt>>, Acesso em: 6 de março de 2023.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. (Orgs.) **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: Ed. UEMG, 2012.

TCE/TO – **Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Cartilha de orientações**. Versão 1.0. Disponível em: <<https://www.tceto.tc.br/guiatransparencia/>>. Acesso em: 3 mar. 2023.



Possibilidades de atuação do Ministério Público na fiscalização das leis orçamentárias visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais

Possibilities of action of the Public Prosecutor's Office in the supervision of budgetary laws in order to guarantee the effectiveness of fundamental rights

Posibilidades de actuación del Ministerio Público en la supervisión de las leyes presupuestarias para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales

Uilton da Silva Borges¹

Cynthia Assis de Paula²

RESUMO

O presente trabalho examina as possibilidades de atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das leis orçamentárias, quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com foco na garantia dos direitos sociais fundamentais constitucionalmente exigíveis em seu mínimo existencial. Trata-se de pesquisa qualitativa, aplicada, desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico e documental, interpretação da legislação, doutrina e jurisprudência. Verifica-se que o sistema orçamentário brasileiro se revela no arcabouço legal de maior importância para o alcance dos objetivos fundamentais da República. Notou ser possível e necessária a expansão da atuação ministerial, especialmente na esfera extrajudicial, por meio da criação de Laboratórios de Análise de Orçamentos e Políticas Públicas (LAOPP), a exemplo do MPSC, MPRJ e MPRN, vez que esta estrutura organizacional permite uma fiscalização sistêmica, preventiva e resolutiva de todo o ciclo orçamentário. Destarte, na esfera judicial, o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias vem se mostrando cada vez mais presente e efetivo para coibir os abusos de discricionariedade, bem como irracionalidades e desrespeito aos preceitos constitucionais em matéria orçamentária.

¹ Pós-graduado em Gestão e Auditoria na Administração Pública pela Faculdade Albert Einstein (2008), graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Unirg (2005), graduado em Direito pela Unitins (2022). Analista Ministerial Especializado: Ciências Contábeis do Ministério Público do Estado do Tocantins. ORCID n. 0009-0007-9054-0842, e-mail: uiltonborges@mpto.mp.br.

² Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (2015). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Palavras-chave: *Ministério Público; Leis orçamentárias; Controle judicial; Direitos fundamentais; Mínimo existencial.*

ABSTRACT

This paper seeks to examine the possibilities of action of the Public Prosecutor's Office in the monitoring and supervision of compliance with budget laws, being the Multi-Year Plan (MP), the Budget Guidelines Law (BGL) and the Annual Budget Law (ABL), focusing on the guarantee of fundamental social rights constitutionally required in its existential minimum. This is a qualitative, applied research, developed through a bibliographic survey, interpretation of legislation, doctrine and jurisprudence. It is verified that the Brazilian budgetary system reveals itself in the legal framework of greatest importance for the achievement of the fundamental objectives of the Republic. It was noted that it is possible and necessary to expand ministerial action, especially in the extrajudicial sphere, through the creation of Budget and Public Policy Analysis Laboratories (BPPAL), following the example of the MPSC, MPRJ and MPRN, since this organizational structure allows for a systemic, preventive and resolute supervision of the entire budget cycle. Thus, in the judicial sphere, the control of constitutionality of budget laws is increasingly present and effective to curb the abuses of discretionary, irrational and disrespectful of constitutional precepts in budgetary matters.

Keywords: *Public Prosecutor's Office; Budget laws; Judicial control; Fundamental rights; Existential minimum.*

RESUMEN

El presente trabajo pretende examinar las posibilidades de actuación del Ministerio Público en el seguimiento y fiscalización del cumplimiento de las leyes presupuestarias, siendo éstas el Plan Plurianual (PP), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDP) y la Ley de Presupuesto Anual (LPA), centrándose en la garantía de los derechos sociales fundamentales constitucionalmente exigibles en su mínimo existencial. Se trata de una investigación cualitativa, aplicada, desarrollada a través de relevamiento bibliográfico, interpretación de legislación, doctrina y jurisprudencia. Se verifica que el sistema presupuestario brasileño se revela en el marco jurídico de mayor importancia para la consecución de los objetivos fundamentales de la República. Se constató que es posible y necesario ampliar la actuación ministerial, especialmente en el ámbito extrajudicial, por medio de la creación de Laboratorios de Análisis Presupuestario y Políticas Públicas (LAPPP), siguiendo el ejemplo del MPSC, MPRJ y MPRN, ya que esa estructura organizacional permite un acompañamiento sistémico, preventivo y resolutivo de todo el ciclo presupuestario. Así, en el ámbito judicial, el control de constitucionalidad de las leyes presupuestarias está cada vez más presente y es eficaz para frenar los abusos de discrecionalidad, irracionalidad e irrespeto a los preceptos constitucionales en materia presupuestaria.

Palabras clave: *Fiscalía de justicia; Leyes presupuestarias; Control judicial; Derechos fundamentales; Mínimo existencial.*

Introdução

Sabe-se que a Constituição Cidadã de 1988 ampliou sobremaneira os direitos sociais fundamentais considerados de segunda geração, dentre os quais se destaca o direito à saúde e à educação, que devem ser objeto de políticas públicas contínuas nos programas

de governo, e atribuiu ao Ministério Público o papel fiscalizador de maior relevância na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Quanto à efetivação desses direitos, tem-se que toda ação governamental requer planejamento e dispêndio de recursos públicos a constar nos instrumentos de planejamento do Estado, que são as chamadas leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cada qual com finalidades e características próprias, mas compatíveis entre si, segundo determinação constitucional.

Para elaboração das leis orçamentárias, a Administração deve observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no cumprimento do fiel dever de executar as programações orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo, conforme dispõe a Emenda Constitucional n. 109, de 2021.

No entanto, o que se vê, não raro, são desvios de finalidade dos orçamentos, omissões estatais e precariedade dos serviços públicos essenciais, por exemplo, quando o gestor não elege adequadamente as prioridades ou, valendo-se da discricionariedade, deixa de executar as programações orçamentárias obrigatórias que resultariam no bem-estar social.

Diante de situações de desrespeito às leis orçamentárias, parece-nos relevante examinar as possibilidades de atuação do Ministério Público, judicial e extrajudicial, no acompanhamento e fiscalização do cumprimento das leis orçamentárias, objetivando garantir a efetivação dos direitos fundamentais exigíveis segundo a ordem constitucional, em seu mínimo existencial.

1. Direitos fundamentais constitucionalmente exigíveis no mínimo existencial

Nas lídimas palavras de Platão, “o Estado nasce das necessidades humanas”³. Entretanto, por muito tempo se discutiu a eficácia e a exigibilidade dos direitos fundamentais explícitos na Constituição Federal de 1988, perante o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, vez que inexistia a implementação efetiva de direitos sociais básicos referentes à saúde, educação, saneamento, moradia, entre outros, como ainda acontece de modo precário.

Até o início dos anos dois mil, bem observou o jurista e professor alemão Andreas Joachim Krell (2002, p. 22-23) que nem a doutrina, nem a jurisprudência tinham percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social.

No entanto, o mesmo autor afirmava crescer o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.

³ Nas lídimas palavras de Platão, “o Estado nasce das necessidades humanas”¹. Entretanto, por muito tempo se discutiu a eficácia e a exigibilidade dos direitos fundamentais explícitos na Constituição Federal de 1988, perante o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, vez que inexistia a implementação efetiva de direitos sociais básicos referentes à saúde, educação, saneamento, moradia, entre outros, como ainda acontece de modo precário.

De fato, nas últimas décadas foi sedimentado entendimento jurisprudencial de que os direitos fundamentais e as políticas públicas de modo geral, em seu mínimo existencial, são plenamente exigíveis, pois sua realização pressupõe o alcance dos objetivos fundamentais da República e dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (arts. 1º e 3º da CF/88).

Nesse sentido, o marco histórico jurisprudencial da Suprema Corte foi o julgamento da ADPF 45 MC/DF, em 04/05/2004, que apesar de ter sido extinta sem resolução de mérito, admitiu a possibilidade de intervenção judicial em tema de políticas públicas, especificamente, em saúde pública, ao analisar o veto presidencial do § 2º do art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), de 2004, cuja ementa vale a pena transcrever:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBITRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). (STF. ADPF – 45 MC/DF. Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 29.4.2004, DJ 4.5.2004, *grifo nosso*)

Em suma, a intervenção visou garantir a efetividade dos direitos fundamentais de segunda geração, que são violados, por ação ou omissão, quando: (i) da sua concretização; (ii) a política pública já estiver prevista no texto da própria Carta Magna; e (iii) seu descumprimento, total ou parcial, pelas instâncias governamentais responsáveis, quais sejam: Poderes Legislativo e Executivo.

A partir daí, vivenciamos um crescimento exponencial do controle judicial das políticas públicas, ocasionando, por assim dizer, o fenômeno da judicialização da saúde e educação, sendo este movimento provocado, em boa parte, por ações judiciais exitosas propostas pelo Ministério Público país afora, o que se revela muito importante e efetivo.

A propósito, vale mencionar os seguintes julgados paradigmáticos: Recurso em Mandado de Segurança n. 24.197/PR, julgado em 17/02/2009, Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 684.612/RJ, julgado em 06/02/2014, Recurso Extraordinário n. 545.882, AGR/SP n. 761.127, julgado em 18/08/2014, e Repercussão Geral no Recurso Extraordinário n. 855.178/SE, julgado em 05/03/2015.

Recentemente, sobre o direito à educação, em sede de Repercussão Geral, o STF, por unanimidade, fixou a seguinte tese:

1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, **assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata.**

2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). **Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo.**

3. **O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.**

(RE 1008166 RG/SC. PLENÁRIO-STF. Min. Relator Luiz Fux. Julgado: 22/09/2022. Tema 548- STF, *grifo nosso*)

Em seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes expôs que o direito à educação é autoaplicável, mas ressaltou ponto importante em relação à prestação do serviço, pois muitos dos entes subnacionais, notadamente os municípios pequenos, não têm arrecadação suficiente para arcar com os custos. Ainda na visão do Ministro, é necessário diferenciar eventual inércia do gestor de questões orçamentárias, que inviabilizam o acesso a esse serviço.

Neste ponto, curial expor sobre os princípios da “reserva do possível” e do “mínimo existencial”, vez que ambos são utilizados pelo STF (por exemplo, na citada ADPF 45/DF e no RE 100.8166 RG/SC) como critério para garantir a efetividade de direitos sociais, individuais e coletivos já consagrados, em sede excepcional de intervenção do Judiciário, diante de omissões estatais.

Sabe-se que o princípio da reserva do possível tem origem no direito comparado, sendo uma construção jurídica da Suprema Corte Alemã que, em suma, representaria um limitador à efetivação dos direitos sociais, vez que somente poderia exigir do Estado a prestação dos benefícios aos cidadãos, desde que observados os limites de razoabilidade, melhor dizendo, os limites da disponibilidade orçamentário-financeira do Estado.

Por outro lado, o mínimo existencial tem seu núcleo na dignidade humana e visa garantir um conjunto de necessidades vitais básicas a todo e qualquer cidadão, como moradia, alimentação, educação, saúde, higiene, transporte e previdência social. Sua concepção também tem origem no Direito Alemão, como explica o professor Krell:

[...] a Corte Constitucional alemã extraiu o direito a um ‘mínimo de existência’ do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1, I, da Lei Fundamental) e do direito à vida e à integridade física, mediante interpretação sistemática junto ao princípio do Estado Social (art. 20, I, da LF). Assim, a Corte determinou um aumento expressivo do valor da ‘ajuda social’ (Sozialhilfe), valor mínimo que o Estado está obrigado a pagar a cidadãos carentes. Nessa linha, a sua jurisprudência aceita a existência de um verdadeiro Direito Fundamental a um ‘mínimo vital’ (KRELL, 2002, p. 61).

Entretanto, sob o mantra da reserva do possível, da separação dos poderes, da discricionariedade do gestor em eleger as políticas públicas, da reserva de competência orçamentária etc., o Estado, por todos os entes federados, reiteradamente insiste em se abster da obrigação de fazer, a exemplo do que se verifica no julgado do REsp n. 1.389.952-STJ:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CADEIA PÚBLICA. SUPERLOTAÇÃO. CONDIÇÕES PRECÁRIAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA OBRIGAR O ESTADO A ADOPTAR PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E APRESENTAR PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA PARA REFORMAR OU CONSTRUIR NOVA UNIDADE

PRISIONAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DE NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA (ARTS. 4º, 6º E 60 DA LEI 4.320/64). CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM CASOS EXCEPCIONAIS. POSSIBILIDADE. CASO CONCRETO CUJA MOLDURA FÁTICA EVIDENCIA OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DO RESPEITO À INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL DOS PRESOS E AOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DO MÍNIMO EXISTENCIAL, CONTRA O QUAL NÃO SE PODE OPOR A RESERVA DO POSSÍVEL.

1. Na origem, a Defensoria Pública e o Ministério Público do Estado do Mato Grosso ajuizaram Ação Civil Pública visando obrigar o Estado a adotar providências administrativas e apresentar previsão orçamentária para reformar a cadeia pública de Mirassol D'Oeste ou construir nova unidade, entre outras medidas pleiteadas[...].

2. A moldura fática delineada pelo Tribunal de origem [...] evidencia clara situação de violação à garantia constitucional de respeito da integridade física e moral do preso e aos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

3. Nessas circunstâncias – em que o exercício de pretensão discricionária administrativa acarreta, pelo não desenvolvimento e implementação de determinadas políticas públicas, seriíssima vulneração a direitos e garantias fundamentais assegurados pela Constituição [...]

6. Contra a efetivação dessa garantia constitucional, o Estado de Mato Grosso alega o princípio da separação dos poderes e a impossibilidade de realizar a obra pública pretendida sem prévia e correspondente dotação orçamentária, sob pena de violação dos arts. 4º, 6º e 40 da Lei 4.320/1964.

7. A concretização dos direitos individuais fundamentais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue, nesses casos, como órgão controlador da atividade administrativa. Trata-se de inadmissível equívoco defender que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantir os direitos fundamentais, possa ser utilizado como óbice à realização desses mesmos direitos fundamentais.

8. Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública vital nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva de incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, como na hipótese dos autos. [...]

10. Como se vê, o pleito para a adoção de medida material de reforma ou construção não desconsiderou a necessidade de previsão orçamentária dessas obras, de modo que não há falar em ofensa aos arts. 4º, 6º e 60 da Lei 4.320/64.

11. Recurso Especial não provido. (REsp 1389952/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/06/2014, DJe 07/11/2016)

Em seu voto, o Ministro relator Herman Benjamin advertiu que a aplicação da reserva do possível, no Brasil, não pode se opor de forma mecânica, indiscriminada, ao mínimo existencial: “Não se podem importar preceitos do direito comparado sem atentar para o Estado brasileiro. Na Alemanha, p. ex., onde o tema da reserva do possível se coloca de maneira proeminente, os cidadãos já dispõem do mínimo de prestações materiais capazes de assegurar existência digna”. Nesse sentido, a violação do mínimo existencial justifica a intervenção jurisdicional, de modo excepcional, no caso concreto.

Registra-se que esta posição jurisdicional prevalece atualmente, a exemplo: ARE 1230668 AgR-Edv-AgR/AM - STF, julgado em 16/08/2022; Ag. Reg. no Recurso

Extraordinário 1.250.595/RS - STF, julgado em 15/05/2020; STP 133, julgado em 03/11/2022; e Apelação Cível TJTO n. 0011941-04.2020.8.27.2722, julgado em 30/11/2022.

Destarte, revela-se nítida a jurisprudência pela eficácia e a exigibilidade dos direitos fundamentais, em face da obrigação de fazer do Estado, que não mais poderá se valer da reserva do possível, nem da reserva de competência orçamentária, nem da discricionariedade do gestor, nem do princípio da separação dos poderes para legitimar sua omissão ou má prestação social quando se trata da garantia do mínimo existencial, da dignidade humana.

Entretanto, sabe-se que a efetivação dos direitos sociais fundamentais, assim como toda ação governamental, requer planejamento e dispêndio de recursos públicos que devem constar nas chamadas leis orçamentárias, sendo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

2. Orçamento público: principais características e finalidades

Nas palavras do Professor Felipe Fonte (2009, p. 17) a peça orçamentária, aliada aos comandos gerais do ordenamento jurídico, habilita a Administração Pública à realização de ações para o adimplemento de ditos direitos [fundamentais]. O orçamento, em última instância, definirá o índice de efetividade dos direitos dependentes de prestações estatais.

Nesse mote, pode-se afirmar que das leis orçamentárias nasce para a sociedade, assim como para os órgãos de fiscalização, incluído o Ministério Público, a oportunidade de opinar na definição de prioridades, na quantificação de meta, na definição dos indicadores de eficiência, enfim, de participar de todo o ciclo de elaboração do planejamento e acompanhar a execução do conjunto das políticas públicas traduzidas nos programas de governo previstos nos orçamentos. É o que defende Adriana Ribeiro de Assis:

Evidente que as peças orçamentárias são instrumentos de planejamento que delimitam e regulam as obrigações financeiras da atuação estatal. Nela se consolida a oportunidade da sociedade de opinar, quantificar, definir, acompanhar, controlar e avaliar o conjunto das políticas públicas traduzidas em programações orçamentárias (ASSIS, 2020, p.31).

Sobreleva destacar que a gestão do orçamento público faz parte da atividade financeira do Estado, que se revela nas ações praticadas com o objetivo de atender às necessidades públicas, especialmente as prestações assistenciais aos menos favorecidos.

É por meio do atendimento das necessidades públicas que o governo caminha para alcançar os objetivos da República, identificados no art. 3º da CF/88, quais sejam: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos e quaisquer outras formas de discriminação.

Por este prisma, o orçamento público deve ser compreendido como arcabouço legal essencial à consecução do próprio Estado Democrático de Direito na realização dos seus fins constitucionais. Assim sendo, cabe destacar duas de suas funções primordiais, a alocativa, que objetiva direcionar os recursos em setores prioritários, e a função distributiva,

que visa combater as desigualdades sociais, distribuindo de forma adequada os recursos disponíveis.

Destarte, em toda decisão política sobre a atividade financeira do Estado, o agente público responsável deve se comprometer com a realização do bem-estar social, por meio da redistribuição de rendas, do intervencionismo estatal, do exercício do planejamento obrigatório, enfim, do dirigismo constitucional.

Contudo, veremos adiante que a escolha das políticas públicas e sua priorização no orçamento compete ao chefe do Poder Executivo, que detém a iniciativa para propor os projetos de lei que instituem os orçamentos (PPA, LDO e LOA). Sobre esse enfoque comenta a Dra. Alexsandra K. Dallaverde:

[...] muito embora as determinações constitucionais apontem para uma atuação compartilhada entre os Poderes, **o que se verifica na prática é o amplo domínio do Poder Executivo à frente da definição das prioridades orçamentárias, especialmente na fase de execução do orçamento, valendo-se o mesmo de mecanismos que o permitem afastar-se das previsões contidas na peça orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo[...]** (DALLAVERDE, 2013, p. 82, *grifo nosso*).

É justamente essa discricionariedade do Executivo, por vezes, aplicada de modo exacerbado, que ocasiona distorções no orçamento, e conforme o já citado REsp 1.389.952/STJ, “a concretização dos direitos individuais fundamentais não pode ficar condicionada à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue, nesses casos, como órgão controlador da atividade administrativa”.

Além dos abusos nas movimentações orçamentárias, na fase de execução, a discricionariedade se revela também durante o processo de elaboração dos orçamentos, por ser essa fase pouco fiscalizada pelos órgãos de controle.

2.1 O sistema orçamentário brasileiro

O processo orçamentário nacional não se encontra disciplinado em um único código. Seu fundamento está na Constituição Federal, na Lei Federal n. 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, na Lei Complementar Federal n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, nas próprias leis orçamentárias de cada exercício financeiro, além de outros vários instrumentos normativos infralegais que complementam esse arcabouço legal.

A denominada Constituição Financeira de 1988 estabelece normas e princípios para a elaboração dos orçamentos baseada em um sistema de vinculação das leis do PPA, LDO e LOA (art. 165), cada qual com finalidades e características definidas no texto constitucional, dada a relevância da matéria.

O PPA foi concebido como instrumento de planejamento mais abrangente, posicionado no plano estratégico de médio prazo, com vigência de quatro anos. Sua principal função é fixar diretrizes, objetivos e metas para os investimentos públicos (despesas de capital) e os programas de governo com duração continuada, cuja execução ultrapasse dois exercícios financeiros ou mais (§1º do art. 165 da CF/88).

O PPA deve estabelecer os objetivos e metas, qualitativas e quantitativas, em cada área de atuação do governo, como saúde, educação, saneamento, transporte e energia, como por exemplo⁴: que estradas seriam construídas, quantos quilômetros seriam construídos por ano; quais os programas de assistência social prioritários, qual o público-alvo desses programas, quantas famílias seriam atendidas em cada um dos quatro anos de sua vigência; qual nível de ensino na educação pública (fundamental, médio ou superior) seria prioritário para o governo, quantas escolas se pretenderia construir em cooperação com estados e municípios; quantos alunos se pretenderia atingir com os programas de merenda escolar e transporte de estudantes, etc.

Em resumo, o PPA é o instrumento que integra planejamento, orçamento e gestão, pelo qual se materializam as promessas de campanha do governo. É a estruturação do orçamento em programas (temáticos, de apoio a gestão ou especiais) orientados para obtenção de resultados, com vistas à otimização da aplicação dos recursos públicos.

Por sua vez, a LDO, situada no plano tático, deve ser elaborada com base no PPA vigente. Sua finalidade é fixar parâmetros gerais de elaboração e execução da LOA para o exercício seguinte. A LDO faz, portanto, a integração entre o planejamento e o orçamento, ou seja, entre o PPA e a LOA, selecionando dentre os programas incluídos no PPA quais terão prioridade na execução do orçamento seguinte (§2º do art. 165 da CF/88).

A LDO, instituída a partir da CF/88, assumiu posição de relevo com o advento da LC n. 101, de 2000, que exige a elaboração de vários anexos como parte integrante da lei, contendo, por exemplo, a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

Já a LOA, conhecida como a lei de meios, situada no plano operacional, destina-se a realizar, ano a ano, os programas previstos no PPA, na conformidade das diretrizes e prioridades definidas na LDO, de modo que deverá conter demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos (§§5º, 6º e 7º do art. 165 da CF/88 e inc. I do art. 5º da LRF).

É na LOA que são estimadas as receitas e autorizadas, ou fixadas, as despesas para aquele exercício financeiro, de maneira a espelhar as decisões políticas, ou seja, as escolhas, pelo gestor, das ações prioritárias para solucionar os problemas sociais. Em suma, é nela que se define o montante, a origem e o destino dos recursos que serão investidos no Estado, bem como a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares e contratação de operações de crédito (empréstimos).

Nota-se, portanto, um entrelaçamento obrigatório entre PPA, LDO e LOA, que constitui um sistema integrado na conformidade das normas e princípios constitucionais, sempre com foco na consecução dos fundamentos e objetivos da República, citados anteriormente, formando, assim, um verdadeiro afunilamento constitucional, defendido pelo Professor Dr. Fernando Facury Scaff, vejamos:

4 Senado Federal: Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico/view>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Deste modo, todas as despesas que foram previstas na LOA devem estar de conformidade com o que estabelece a Constituição, especialmente os arts. 1º e 3º, que determinam os Fundamentos e os Objetivos da República brasileira, mas também com todas as demais normas constitucionais, uma vez que tal Sistema não é isolado no mundo do Direito e não se constitui em um corpo fechado às demais normas jurídicas (SCAFF, 2006, p. 192).

No tocante aos princípios orçamentários, importante destacar que se encontram expressamente previstos na Constituição Financeira, na Lei n. 4.320, de 1964, e na Lei Complementar n. 101, de 2000, as quais conferem racionalidade, eficiência e transparência aos orçamentos públicos, desde a etapa de elaboração até a execução, controle e avaliação. Entretanto, neste trabalho vamos apenas citar os mais aplicados, a saber: o princípio da legalidade, da anualidade, da exclusividade, do orçamento bruto, da especificação e do equilíbrio orçamentário.

Por conseguinte, para atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização quanto ao cumprimento das leis orçamentárias, revela-se essencial compreender todo o ciclo orçamentário, que envolve as etapas de elaboração da proposta (planejamento do Poder Executivo), discussão, emendas e aprovação (Poder Legislativo), execução e acompanhamento, controle e avaliação, pela Administração e pelos órgãos de controle.

Para elaboração das leis orçamentárias, a Administração deve observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas no cumprimento do fiel dever de executar as programações orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo, conforme dispõe a Emenda Constitucional n. 109, de 2021 (§16º do art. 165 da CF/88).

Portanto, acompanhar e fiscalizar todo o processo orçamentário é fundamental para evitar abusos e distorções, em especial, da função alocativa e distributiva dos recursos, ou seja, na escolha adequada e legítima das prioridades, com o foco na garantia do mínimo existencial, que constitui a missão das políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais. Além do controle material, também é importante o controle de vícios formais do procedimento.

Conforme assevera o Professor Dr. Marcus Abraham:

O viés jurídico da despesa pública encontra-se na obrigação de ela ser prevista no orçamento. **A despesa pública não pode ser realizada livremente pelo administrador público, ao contrário, deve corresponder a previsão na lei orçamentária, devidamente aprovada pelo Poder Legislativo, seguindo, principalmente, as diretrizes constitucionais** (ABRAHAM, 2018, *grifo nosso*).

Destarte, pelo dirigismo constitucional, fica claro que o orçamento público se materializa em leis nas quais são definidas as demandas sociais prioritárias, ao passo que cabe ao gestor executar o que está planejado e autorizado. Por outro lado, compete ao Ministério Público fiscalizar o cumprimento das leis orçamentárias, visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais, seja pela atuação judicial ou extrajudicial.

2.2 Controle de constitucionalidade das leis orçamentárias

Segundo definição de Cunha Júnior (2008, p. 38), controle de constitucionalidade “é uma atividade de fiscalização da validade e conformidade das leis e atos do poder

público à vista de uma Constituição rígida, desenvolvida por um ou vários órgãos constitucionalmente designados”. Assim, revela-se primordial analisar o cabimento do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias.

Por muito tempo, o STF defendeu não ser possível esse tipo de controle das leis do PPA, LDO e LOA, através de ADI, por entender que são leis apenas em sentido formal, desprovidas, portanto, de normatividade (caráter material), abstração, generalidade e impessoalidade, ou seja, são meros atos administrativos de autorização, de efeitos concretos e limitados, por isto, não estariam sujeitas à fiscalização de validade, nos termos da ADI 1716, julgada em 19/12/1997, e ADI 2484, julgada 2001, por exemplo.

Em sentido contrário, já defendia o Professor Krell a possibilidade do controle judicial dos orçamentos, inclusive, por meio de ação proposta pelo Ministério Público, vejamos:

Uma solução para o problema da dedicação insuficiente de verbas públicas **para a realização de serviços sociais seria a contestação e o controle das leis orçamentárias do respectivo ente federativo, por ação direta de inconstitucionalidade (através do Ministério Público, artigo 102, I, CF)** toda vez que contrariarem dispositivos constitucionais (KRELL, 2002, p. 102, *grifo nosso*).

Assim, o entendimento jurisprudencial deu sinais de evolução a partir do julgamento da ADI 2.925/DF, em 2003, em defesa dos princípios constitucionais e com intuito de evitar o esvaziamento da força normativa das leis orçamentárias constitucionalmente estabelecidas.

Enfim, a Suprema Corte, em revisão jurisprudencial em 2008, consolidou entendimento pelo controle abstrato de constitucionalidade de lei orçamentária, tendo por julgado paradigma a ADI n. 4.048-MC/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, vejamos:

II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

[...]

(ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157, publicado em 22-08-2008)

Corroborando com esse entendimento a Dra. Laís Durval Leite ao afirmar que:

O posicionamento está conforme parte da literatura especializada, pois o entendimento em favor da inércia e minimalismo judiciais conferia “carta branca” aos membros dos poderes Executivo e Legislativo para a gestão descuidada da verba pública. Os critérios considerados por esses gestores se davam tão somente em torno da conveniência e oportunidade, sem a devida submissão à Constituição Federal. Por muitos anos, a distribuição das riquezas estatais foi ineficiente para se atingir os programas dirigidos pela CRFB/88, sobretudo em razão de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade não revisados, culminando em consequências sociais irreversíveis (LEITE, 2011, p. 134, *grifo nosso*).

Na mesma linha, SANTOS (2013, p. 78), defende que uma vez sancionada a lei orçamentária, surge o caráter cogente da norma (força normativa) que merece fiscalização, especialmente quando o texto Constitucional dispõe sobre vínculos de despesas, limites mínimos e políticas públicas a serem implantadas.

Em 2016, na apreciação da ADI 5.449 MC-Ref, o STF reforçou o entendimento que “Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos.”

Fato é que, atualmente, o controle de constitucionalidade vem se mostrando cada vez mais presente e efetivo na Suprema Corte, a exemplo da ADI 5274, julgada em 19/10/2021, e ADI 7058 MC, julgada em 03/03/2022, no combate aos abusos de discricionariedade, irracionalidades e desrespeitos aos preceitos constitucionais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pelo processo orçamentário.

Verifica-se, contudo, que esse controle ainda tem sido aplicado para discutir competência dos poderes, reserva de iniciativa de lei, emendas parlamentares, poder de veto, limites de gasto com pessoal, inobservância aos princípios orçamentários, abertura de créditos adicionais, aspectos formais do processo legislativo de aprovação das leis orçamentárias etc., mas não propriamente sobre a exigência das prestações sociais estatais em seu mínimo existencial, conforme defende o douto jurista Krell, citado anteriormente.

Neste ponto, imperioso destacar que no âmbito estadual o Procurador-Geral de Justiça possui legitimidade para propor ADI, conforme tese fixada na ADI 5693, a saber:

Os Estados-membros da Federação, no exercício da competência outorgada pela Constituição Federal (art. 25, caput, c/c art. 125, § 2º, CF), não podem afastar a legitimidade ativa do Chefe do Ministério Público estadual para propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local (ADI 5693, Relatora: ROSA WEBER, Pleno, julgado em 11/11/2021, DJe-227, de 18-11-2021).

Por outro lado, verifica-se, também, um fator limitador da atuação judicial ministerial que é a discricionariedade atribuída ao chefe do Executivo para alocação dos recursos quando da elaboração dos orçamentos, vez que nesta fase do ciclo orçamentário a ideia de controle ainda é muito incipiente.

3. Atuação do Ministério Público no acompanhamento e fiscalização dos orçamentos

Ainda em 2006, por ocasião do seminário sobre políticas públicas, realizado pela Escola Superior do Ministério Público Federal do Paraná, em Curitiba, o pós-doutor José Adércio Leite Sampaio já afirmava que a legislação orçamentária pode e deve ser questionada quando houver alocação de recursos a outras áreas em detrimento da realização de direitos⁵.

⁵ “Controle de constitucionalidade e políticas públicas”, *In*: Seminário: Implementação Jurisdicional de Políticas Públicas, realizado pela Escola Superior do Ministério Público Federal do Paraná, Curitiba, 28 e 29 de junho de 2006.

Embora a matéria orçamentária envolva conceitos técnicos aplicados às finanças públicas, o domínio das regras aplicáveis é essencial para a atuação do Ministério Público, na fiscalização dos recursos em geral e das prioridades estabelecidas.

Consciente desta necessidade, visando o aprimoramento da atuação nesta seara, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em 2020, lançou importante material de apoio técnico denominado “Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente”⁶.

Neste brilhante trabalho, o CNMP declara ser imprescindível na atuação do membro do Ministério Público conhecer todo o ciclo orçamentário e as regras aplicáveis à gestão dos recursos públicos, para acompanhar, fiscalizar e extrair das leis orçamentárias toda a força constitucional normativa a elas atribuídas, visando garantir a correta implementação das políticas públicas.

Afirma, ainda, ser necessário o constante exercício no exame da constitucionalidade do conteúdo das leis orçamentárias, exatamente porque são elaboradas sem o controle democrático do parlamento e reconhece que, em matéria de infância e juventude, o acompanhamento de todo o ciclo orçamentário é crucial e não apenas aquelas financiadas pelo Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente⁷.

Na mesma linha, em 10 de fevereiro de 2023, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) assinou acordo de cooperação técnica com o Tribunal de Contas daquele estado para criarem o Laboratório de Análises em Orçamentos e Políticas Públicas (LAOPP), com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos do Estado e dos municípios⁸.

Trata-se de um excelente exemplo de iniciativa que demonstra a relevância do tema para uma maior efetividade da atuação do Ministério Público, traduzido nas palavras do Promotor de Justiça responsável pelo LAOPP⁹:

a criação do Laboratório representa um importante avanço em termos de atuação do MPSC e do TCE/SC na fiscalização das políticas públicas. A efetivação de direitos fundamentais de segunda geração, positivados na Constituição Federal, se dá por meio de prestações estatais que necessitam essencialmente de recursos públicos para concretização. Olhar para os ciclos orçamentários é, por isso, parte essencial desse trabalho de concretização de direitos. A conformidade das escolhas alocativas dos recursos pelo gestor com os compromissos sociais assumidos na Constituição Federal passará a ter acompanhamento técnico pelo LAOPP, dando suporte à atuação das Promotorias de Justiça e do TCE/SC. (*grifo nosso*)

Ainda segundo o MPSC, o referido laboratório acompanhará o planejamento e a execução dos orçamentos do Estado e dos municípios catarinenses com foco em promover a avaliação de suas respectivas políticas públicas e auxiliar as Promotorias de Justiça e o Tribunal de Contas na fiscalização do uso dos recursos públicos de forma efetiva nos

6 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020.

7 Brasil, *op. cit.*, p. 7, nota 6.

8 Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-e-tce-sc-criam-laboratorio-para-o-acompanhamento-da-aplicacao-dos-orcamentos-em-politicas-publicas-do-estado-e-dos-municipios->. Acesso em: 5 mar. 2023.

9 *Op. cit.* nota 8

projetos de interesse coletivo. Os dados serão extraídos a partir de instrumentos como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA) de cada ente federativo.

Na pesquisa por iniciativas análogas, constatou-se que o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), ainda em 2017, desenvolveu algo semelhante ao promover uma série de encontros intitulados “Laboratório de Análise Orçamentária – Financiamento da Educação no Cenário da Crise Fiscal”¹⁰. Desse trabalho foi divulgada a apostila denominada “Laboratório de Análise Orçamentária”¹¹, por certo em atenção à Recomendação do CNMP n. 44, de 27 de setembro de 2016, no controle do dever de gasto mínimo em educação.

Atualmente, o Laboratório do MPRJ atua na Análise de Orçamento e de Políticas Públicas que serve para instrumentalizar os órgãos de execução em sua atuação extrajudicial e judicial, decodificando dados orçamentários, apontando possíveis violações às leis orçamentárias e à Lei de Improbidade Administrativa¹².

Ainda, sobreleva destacar a existência de LOPP no Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), criado em 2019, cujo projeto de implantação está publicado no Banco Nacional de Projetos do CNMP de 2021¹³.

Um dos pontos de relevância desses Laboratórios é que, além de apresentar relatório de análise técnica de dados da execução do orçamento, apontando eventuais ilegalidades ou inconstitucionalidades, nele já constam as sugestões de procedimentos de atuação judicial ou extrajudicial do membro do Ministério Público, conforme se verifica no trabalho do LOPP/MPRJ.

Neste lançamento, a implantação de LAOPP nos Ministérios Públicos Estaduais pode ser considerada uma boa medida para o apoio técnico-operacional, de maneira a permitir uma atuação extrajudicial mais sistêmica, preventiva e resolutiva na fiscalização de todo o ciclo orçamentário, visando garantir maior efetividade da prestação estatal, nos termos abordados nesta pesquisa.

Para tanto, a exemplo do MPSC, revela-se viável a celebração de parceria com o Tribunal de Contas estadual, visando a constituição do LAOPP para subsidiar a atuação finalística de ambos os órgãos, promovendo, desse modo, o acoplamento estrutural¹⁴ entre as instituições fiscalizadoras, razão pela qual sugere-se a minuta de acordo de cooperação disposta no APÊNDICE A.

Com base nos relatórios técnicos elaborados pelo LAOPP, conforme o caso, a instauração de procedimento administrativo, ou de recomendação ou de procedimento administrativo de controle de constitucionalidade, com eventual remessa ao Procurador-

¹⁰ Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/areas-de-atuacao/educacao-novo/cursos-e-formacoes/laboratorio-de-analises-orcamentarias>. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹¹ Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1301517/Apostila_CAO_Educacao_Laboratorio_de_Analise_Orcamentaria.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹² Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Uja-6QjmPO4>. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹³ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CCAF/GT/MPRN/PROJETO_LOPP.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

¹⁴ Teoria dos sistemas elaborada pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann, utilizada por LIMA, F. R. S. (2011). Constituição Federal: Acoplamento Estrutural entre os Sistemas Político e Jurídico. *Direito Público*, 7(32). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1737>. Acesso em: 5 abr. 2023.

Geral de Justiça para análise do cabimento de ADI, poderá evitar, por exemplo, vícios corriqueiros na aprovação e na execução das leis orçamentárias.

A título de ilustração, citamos o caso das Leis Orçamentárias Anuais de 2022¹⁵ e de 2023¹⁶ do Município de Araguaçu/TO, onde o Executivo teve autorização de até 70% (setenta por cento) e de até 50% (cinquenta por cento), respectivamente, para abertura de créditos suplementares decorrentes de anulações de dotações orçamentárias, ou seja, poderá reposicionar os recursos alocados no orçamento em quase três quartos do seu valor total aprovado pelo Legislativo.

Situações como estas ferem o princípio do planejamento obrigatório e certamente geram desvios de finalidade do orçamento, vez que ampliam sobremaneira a discricionariedade do gestor na escolha das prioridades, impossibilitando até mesmo o acompanhamento do cumprimento dos objetivos, metas e prioridades autorizados pelo Legislativo.

A propósito, neste ponto vale citar a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins onde infere-se que um limite adequado para as suplementações orçamentárias, a constar na LOA, seria entre 20% a 30% do total da despesa fixada, vejamos:

[...] a Lei de Responsabilidade Fiscal exige dos gestores públicos municipais um melhor planejamento do gasto público e, em consequência, os Tribunais de Contas não tem mais admitido um percentual demasiadamente elevado para suplementação orçamentária e, a grande maioria dos entendimentos assinala que um parâmetro razoável para autorização na LOA para a abertura de crédito suplementar seria de até 20% (vinte por cento).

[...]

Do exposto, com base na jurisprudência das Cortes de Contas, infere-se que um limite adequado para as suplementações orçamentárias previstas no texto da LOA seria entre 20% a 30% do total da despesa. Contudo, nada impede que, durante a execução do orçamento, o Poder Executivo solicite ao Legislativo o aumento do valor, sendo condenada a autorização prévia em montante elevado.

(TCE-TO. Processo n. 4591/2018 - Resolução n. 871/2021–Pleno, Relator Cons. André Luiz de Matos Gonçalves - 2º Relatoria. Voto n.º 131/2021, *grifô nosso*)

Ainda como exemplo de possibilidade de atuação, verificamos a inconformidade do PPA de 2022-2025¹⁷, do Município de Araguaçu/TO, pois só consta de maneira simplória o texto da lei (seis artigos), ou seja, inexistem os programas de trabalho com diretrizes, objetivos e metas para aquela administração municipal, a médio prazo, conforme prescreve o art. 165, §1º, da CF/88.

A citada Lei apenas conceitua programa e objetivos e faz referência, de maneira equivocada, que as metas serão previstas na LOA, de acordo com as prioridades e regras estabelecidas na LDO. Ocorre que, em análise da LDO de 2023¹⁸, também não encontramos

15 Lei Municipal n. 675, de 15 de dezembro de 2021, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

16 Lei Municipal n. 693, de 23 de dezembro de 2022, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

17 Lei Municipal n. 694, de 23 de dezembro de 2022, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

18 Lei Municipal n. 692, de 23 de dezembro de 2022, disponível em: <https://araguacu.to.gov.br/legislacao>. Acesso em: 6 abr. 2023.

os anexos obrigatórios que deveriam evidenciar essas informações, conforme exige o art. 165, §2º, da CF/88, e no art. 4º da LRF, notadamente o anexo que define as metas e prioridades da Administração para aquele ano.

Neste contexto, pode-se concluir facilmente que não há compatibilidade da programação dos orçamentos, tampouco foi respeitada a integração das leis orçamentárias, conforme prescreve a CF/88, a Lei n. 4.320/1964 e a LC n. 101/2000, abordado anteriormente. Irregularidades dessa natureza certamente impactam nas prestações sociais, vez que não há parâmetros para o acompanhamento e fiscalização do uso dos recursos públicos, e isto pode ser identificado e corrigido no bojo de um procedimento administrativo.

Para se ter uma ideia da importância do tema, em cifras, um município como Araguaçu/TO, considerado pequeno, tem como orçamento geral para 2023 o montante de R\$ 56.398.000,00 (cinquenta e seis milhões, trezentos e noventa e oito mil), dos quais pretende gastar com educação e saúde cerca de R\$ 23,6 milhões. Isto requer uma fiscalização mais sistematizada, em busca da efetivação dos direitos assegurados na Constituição Cidadã.

Outra medida extrajudicial, por exemplo, seria alertar os gestores, por recomendação:

1) sobre a possibilidade de responsabilização por eventual descumprimento dos preceitos constitucionais ou omissão quanto ao gasto mínimo dos recursos vinculados à saúde e educação, na forma da supracitada Recomendação CNMP n. 44/2016;

2) que avaliem, qualitativa e quantitativamente, o cumprimento dos objetivos e metas previstos no Plano Plurianual e o atendimento das metas e prioridades definidas no anexo da LDO, em cada exercício financeiro, demandando justificativa circunstanciada em caso de descumprimento.

Neste pórtico, caberia, ainda, exigir dos gestores: (i) a realização de avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma das leis orçamentárias; e (ii) a observância dos resultados do monitoramento desta avaliação no PPA, LDO e LOA, conforme dispõe o § 16 do art. 165 c/c § 16 do art. 37, ambos da CF/88, com redação dada pela EC n. 109/2021.

Já na esfera judicial, conforme abordado no tópico 2.2, resta a possibilidade, um pouco mais restrita e específica, de propor ADI em fase de lei orçamentária quando verificada a inconformidade formal e/ou material, ou quando não atenderem princípios e normas constitucionais, objetivando evitar desvios de finalidade.

No entanto, por óbvio, destaca-se que as medidas ora ventiladas não prejudicam a possibilidade de ação civil pública ou mandado de segurança com vistas a garantir, no caso concreto, o direito individual indisponível, na defesa de ampliação de serviços e de atendimento em saúde, ofertas de vagas em creche, ensino noturno, implantação de serviços de atendimento a idosos, pessoas com deficiência, aos desvios em renúncias de receitas etc.

Foram observadas, nesta pesquisa, possibilidades de expansão da atuação ministerial extrajudicial na fiscalização sistêmica, preventiva e resolutive das leis orçamentárias, o que provavelmente resultará em ganho de escala, se comparado, por exemplo, à judicialização casuística na defesa dos direitos fundamentais e da ordem jurídica.

Considerações finais

Se para a efetivação dos direitos fundamentais demandam recursos públicos, não se pode olvidar da obrigação de fazer do Estado, que em sua atividade financeira detém a função de elaborar e gerir o orçamento público, instituir e arrecadar tributos, alocá-los e distribuí-los em ações prioritárias no orçamento, sempre com foco no bem-estar social, especialmente para garantir as prestações assistenciais, em seu mínimo vital, aos menos favorecidos.

Pela jurisprudência atual, o Estado não mais poderá se valer da reserva do possível, ou da reserva de competência orçamentária do legislador, ou do poder discricionário do administrador, nem do princípio da separação dos poderes, para deixar de cumprir sua missão na proteção da dignidade humana, ao passo que compete ao Ministério Público garantir a efetivação dos direitos sociais exigíveis segundo a ordem constitucional.

Notou ser possível, viável e necessária a expansão da atuação do Ministério Público do Estado do Tocantins no acompanhamento e fiscalização das leis orçamentárias, de modo especial na esfera extrajudicial, a exemplo do MPSC, MPRJ e MPRN, por meio da criação de Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas (LAOPP), como órgão de apoio técnico a permitir uma fiscalização sistêmica, preventiva e resolutive de todo o ciclo orçamentário, conforme proposta do APÊNDICE A.

Verifica-se que tal iniciativa se alinha ao entendimento do CNMP quando afirma ser imprescindível para a atuação do membro do Ministério Público conhecer as regras aplicáveis à gestão dos recursos públicos, para acompanhar, fiscalizar e extrair das leis orçamentárias toda a força constitucional normativa a elas atribuídas, visando garantir a adequada implementação de políticas públicas.

Destarte, na esfera judicial, o controle de constitucionalidade vem se mostrando cada vez mais presente e efetivo, a exemplo da ADI 7058 MC, julgada em 2022, e ADI 5274, julgada em 2021, objetivando coibir desvios de finalidade, abusos de discricionariedade, irracionalidades e desrespeitos aos preceitos constitucionais por parte dos Poderes Executivo e Legislativo, responsáveis pelo processo orçamentário.

A propósito, considerando que a pesquisa apontou inconformidades das leis orçamentárias do Município de Araguaçu/TO com o ordenamento constitucional, quais sejam: Leis Municipais n. 693/2023 (Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023) e n. 694/2023 (Plano Plurianual de 2022/2025), apresenta-se, também, como produto deste trabalho, fundamentos fáticos e jurídicos de possível inconstitucionalidade das referidas leis, nos termos do APÊNDICE B.

Referências

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 7ª ed. Editora Forense, 2023.

ASSIS, Adriana Ribeiro de. **Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais n.º 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas: 2020. 1 Sem. 2020, pág. 26-35.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1º mar. 2023.

_____. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 mar. 2023.

_____. Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 3 mar. 2023.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. **Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente** / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2020.

_____. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. **Entendendo o Orçamento**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2023.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Controle de constitucionalidade: teoria e prática**. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 38.

DALLAVERDE, Alexandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013, p. 83.

FONTE, Felipe de Melo. **A intervenção judicial no âmbito das políticas públicas orientadas à concretização dos direitos fundamentais**. 2009. 307 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. p. 17.

KRELL, A. J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des) caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 22-23, 61, 102.

LEITE, Laís Durval; LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Controle concentrado de constitucionalidade da lei orçamentária e a tutela dos direitos fundamentais à saúde e à educação**. Revista de Processo, v. 198, ago. 2011. p. 134.

SANTOS, R. M. D. dos. (2013). **A evolução do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias enquanto instrumento de efetivação dos direitos fundamentais**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito (25), p. 55-97. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rppgd/article/view/12358>>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SCAFF, Fernando Facury. **Como a sociedade financia o estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil**. Revista Interesse Público, Ano VIII, 2006, n. 39. p. 192.

SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza. **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas** [manuscrito] / Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza Silva. 2012.



Termo de ajustamento de conduta, monitoramento e controle versus receita orçamentária

*Conduct adjustment agreements, monitoring
and control versus budgetary revenue*

*Plazo de ajuste de conducta, vigilancia y control
versus presupuesto de ingresos*

Margareth Pinto da Silva Costa¹

Paula Balbio Machado²

RESUMO

O artigo tem como objetivo verificar a forma de monitoramento e controle dos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) relativos ao Meio Ambiente, celebrados no âmbito do Ministério Público do Tocantins. Para recorte deste trabalho, foram selecionados seis TACs, disponíveis no Portal do Cidadão nos anos de 2020, 2021 e 2022. O critério de escolha das amostras deu-se pelos Termos que apresentam maior valor das multas aplicadas. Além de verificar os controles existentes, busca-se confirmar se estes se constituem como potenciais fontes de receitas públicas. Para confirmação dos métodos de monitoramento e controle dos TACs, foi realizado levantamento de informações por meio de questionário de coleta de dados, tendo como abrangência as Promotorias de Justiça das regiões norte e sul do Estado do Tocantins. A pesquisa, do tipo exploratório-descritiva, dedica-se ao estudo das leis que regem a matéria, como a Lei n. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, a Resolução n. 179, de 26 de junho de 2017, que regulamenta a aplicação da Lei no âmbito do Ministério Público Brasileiro e a Resolução n. 05/2018, do Conselho Superior do MP/TO, que regulamenta o referido Termo no âmbito deste órgão ministerial. O referencial teórico aborda as diretrizes do Ministério Público Resolutivo. As considerações finais apontam que os órgãos ministeriais possuem uma série de normas e regulamentos que regem sua atuação e estas incluem apropriados mecanismos de controle social.

¹ Bacharel em Ciências contábeis pela Centro Universitário Luterano do Brasil em Palmas Estado do Tocantins, servidora do quadro de efetivos do Ministério Público do Estado do Tocantins, Chefe de Departamento. E-mail: margarethcosta@mpto.mp.br, ORCID <https://orcid.org/0009-0007-2847-2877>.

² Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Graduada em Direito e Pós-Graduada em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-RJ. Assessora Especial de Gabinete de Conselheiro do Tribunal de Contas do Tocantins.

Palavras-chave: *Termo de Ajustamento de Conduta; Receitas orçamentárias; Resolutividade; Monitoramento; Controle; Ministério Público.*

ABSTRACT

The article aims to examine the monitoring and control methods of Conduct Adjustment Agreements related to the environment, executed within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of Tocantins. For the purpose of this work, six Terms of Adjustment of Conduct were selected, available on the citizen's portal in the years 2020, 2021 and 2022. Fines applied. In addition to verifying existing controls, we also seek to confirm whether they are potential sources of public revenue. In order to confirm the monitoring and control methods of the Terms of Conduct Adjustment, information was collected through a data collection questionnaire sent by email to the interior prosecutors, covering the region's prosecutors north, and south of the State of Tocantins. Exploratory-descriptive research is dedicated to the study of the laws that govern the matter, such as Law n. 7.347/85, which governs the public civil action of responsibility for damage caused to the environment, Resolution n. 179, of June 26, 2017, which regulates the application of the Law within the scope of the Brazilian Public Ministry and Resolution n. 05/2018 of the Superior Council of the Public Prosecutor's Office of Tocantins, which regulates the aforementioned Term within the scope of this ministerial body. The theoretical framework addresses the guidelines of the Resolutive Public Prosecutor's Office. The final considerations point out that the Brazilian and Tocantins Public Ministry have a series of norms and regulations that govern their activities, and these satisfactorily include social control mechanisms.

Keywords: *Conduct adjustment agreement; Budgetary revenues; Resolutive; Monitoring; Control; Public Prosecutor's Office.*

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo verificar la forma de seguimiento y control de los Términos de Ajuste de Conducta, relacionados con el Medio Ambiente, firmados en el ámbito del Ministerio Público del Estado de Tocantins. Para efectos de este trabajo, fueron seleccionados seis Términos de Ajuste de Conducta, disponibles en el portal del ciudadano en los años 2020, 2021 y 2022. Multas aplicadas. Además de verificar los controles existentes, también buscamos confirmar si son fuentes potenciales de ingresos públicos. Para confirmar las modalidades de seguimiento y control de los Términos de Ajuste de Conducta, se recolectó información a través de un cuestionario de recolección de datos enviado por correo electrónico a los fiscales del interior, que abarca a los fiscales de la región norte y sur del Estado de Tocantins. La investigación exploratoria-descriptiva se dedica al estudio de las leyes que rigen la materia, como la Ley n. 7.347/85, que regula la acción civil pública de responsabilidad por daños causados al medio ambiente, Resolución n. 179, de 26 de junio de 2017, que regula la aplicación de la Ley en el ámbito del Ministerio Público brasileño y la Resolución n. 05/2018 del Consejo Superior del Ministerio Público de Tocantins, que reglamenta el citado Término en el ámbito de este órgano ministerial. El marco teórico aborda los lineamientos del Ministerio Público Resolutivo. Las consideraciones finales apuntan que los Ministerios Públicos de Brasil y Tocantins cuentan con una serie de normas y reglamentos que rigen sus actividades, y éstas incluyen satisfactoriamente mecanismos de control social.

Palabras clave: *Plazo de ajuste de conducta; Presupuesto de ingresos; Resolución; Vigilancia; Control; Ministerio Público.*

Introdução

Inicialmente, cabe destacar que o objetivo deste artigo é estudar os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) celebrados pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, voltados ao Meio Ambiente, disponibilizados no Portal do Cidadão, bem como analisar as fases de celebração, cumprimento, ajuizamento de ação, pagamento de multas e arquivamento desses instrumentos jurídicos, verificar os mecanismos de controle adotados e se esses Termos de Ajustamento de Conduta representam fontes de receitas orçamentárias para o Ministério Público.

O estudo passará pela conceituação desse instrumento jurídico. A redação dada pela Resolução CSMP 05/2018³ conceitua o compromisso de ajustamento de conduta como instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, possuindo natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração. Para Mazzilli, o compromisso de Ajustamento de Conduta e o Termo de Ajustamento de Conduta são, em si, os mesmos instrumentos, “porque é tomado por termo, compromisso de ajustamento de conduta também é conhecido nos meios forenses como *termo de ajustamento de conduta* [...]” (MAZZILLI, 2006, p.226).

Porquanto, os TACs são celebrados com o objetivo de regularizar a situação do infrator, que se compromete a cumprir as obrigações previstas no acordo em troca de evitar sanções administrativas ou judiciais, como multas e processos criminais. É um instrumento que visa dar celeridade e resolutividade ao problema, e busca coibir a conduta de ilegalidade. É, portanto, um mecanismo utilizado em diversas áreas, como meio ambiente, saúde, direitos do consumidor, proteção do patrimônio histórico, entre outras. Ele pode ser celebrado com órgãos públicos ou privados e deve ser homologado pela autoridade competente para que tenha validade jurídica. Esses títulos extrajudiciais podem ser utilizados para resolver situações de conflitos entre os órgãos de fiscalização e empresas, ou até mesmo pessoas físicas que descumpriram normas legais, regulamentares ou contratuais.

Também, em matéria de ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico previstos na Lei n. 7.347, desde 1985 e posterior atualização em 1990, foi inserido no art. 5º, § 6º, a figura do TAC, que tem caráter e eficácia de título de execução extrajudicial, e o Ministério Público é órgão legitimado para propor tais títulos.

A pesquisa foi realizada por meio do Portal do Cidadão disponível na página do Ministério Público do Estado do Tocantins, sendo realizada ainda, pesquisa bibliográfica em livros, artigos publicados, periódicos e internet. A motivação que ensejou a realização deste estudo embasou-se na necessidade de aperfeiçoamento das ações de políticas públicas de controle e otimização dos recursos públicos, das boas práticas, bem como da

³ Resolução CSMP n. 005/2018 (Alterada pelas Resoluções CSMP n° 001/2019 e 001/2020).

publicidade dos atos e da verificação de novas fontes de recursos públicos. O referencial teórico aborda as diretrizes do Ministério Público Resolutivo.

1. O Ministério Público resolutivo e o Termo de Ajustamento de Conduta

O Ministério Público (MP) é uma instituição que tem como uma de suas funções a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para cumprir essa função, o MP pode atuar de forma repressiva, fiscalizando o cumprimento das leis e a investigação de crimes, ou de forma preventiva, atuando na promoção e defesa de direitos e interesses coletivos, assim previstos na Constituição Federal do Brasil de 1988.

Quanto ao Direito ao meio ambiente equilibrado, nossa constituição afirma:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal interpretou o art. 225 da Constituição Federal como fundamento normativo do Estado de Direitos e Governança Ambiental e apresenta o texto constitucional como estrutura jurídica complexa, que possui duas direções normativas, assim vejamos:

A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo (STF, Acórdão ADI 4757/DF).

Hodiernamente, a postura do MP tem mudado e o novo perfil institucional, como diz Ortega y Gasset (1987, p. 49), não nasceu do ar, como as orquídeas, que se diz serem criadas no ar, sem raízes. A ideia de uma instituição resolutiva surge como um desdobramento natural do amadurecimento democrático da sociedade brasileira, que vem se tornando cada vez mais exigente de resultados e eficiência em relação às instituições e serviços públicos, bem como pela natural crise do Poder Judiciário em dar respostas à complexa litigiosidade atual.

Notadamente, ao se referir ao “Ministério Público Resolutivo”, destaca-se a atuação do órgão de forma preventiva, com intenção de solucionar questões de interesse coletivo de forma mais rápida e eficiente, sem a necessidade de uma ação judicial.

Com o advento da atuação resolutiva do Ministério Público, a prática dos promotores e procuradores de justiça aproximou-se ainda mais da nova feição constitucional ministerial,

bem como de sua vocação social e de efetivação dos direitos e garantias constitucionais (OLIVEIRA, 2013, p. 237).

Em princípio, a atuação resolutiva do Ministério Público pode ocorrer, por exemplo, por meio da celebração de TACs com empresas, pessoas físicas ou instituições que tenham cometido irregularidades, estabelecendo obrigações para a correção dessas irregularidades. O Ministério Público também pode atuar na mediação de conflitos, buscando soluções negociadas para problemas que afetam a coletividade.

Da mesma forma, essa atuação resolutiva do MP é importante, porque pode evitar a judicialização excessiva de questões, economizando tempo e recursos do Sistema Judiciário, além de contribuir para a resolução mais rápida, conforme preceitua o princípio da celeridade processual, conferindo resposta satisfatória aos problemas que afetam a sociedade como um todo.

O Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduta se refere à mesma coisa e são instrumentos jurídicos extrajudiciais utilizados para resolver conflitos entre órgãos de fiscalização, empresas ou pessoas físicas que descumpriram normas legais, regulamentares ou contratuais.

Esse instrumento legal está previsto na Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), em seu art. 5º, parágrafo 6º, cujo texto estabelece que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Outrossim, os TACs são celebrados com o objetivo de regularizar a situação do infrator, que se compromete a cumprir as obrigações previstas no acordo, em troca de evitar sanções administrativas ou judiciais, como multas e processos criminais, conforme previsto na Resolução n. 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração (CNMP, 2017).

Nesse sentido, o TAC é um importante instrumento de atuação e garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, conforme descreve Almeida:

Constatadas irregularidades, tem-se a certeza de que o *Parquet* não se imiscuirá de seu papel e realizará a persecução das responsabilidades cíveis ou criminais pertinentes. Desta forma, aquele que pratica ou está a praticar conduta que poderá ensejar responsabilizações futuras pode entender mais interessante procurar o membro do Ministério Público de sua comarca e firmar Termos de Ajustamento de Conduta de forma a não se submeter a persecuções jurisdicionais que venham a gerar posteriores e mais gravosas consequências (ALMEIDA, 2013, p. 249 e 250).

Por fim, considerando a necessidade de se estimular a atuação resolutiva e proativa dos membros do Ministério Público para promoção da justiça e redução da litigiosidade, o TAC possui natureza de negócio jurídico, sendo garantia fundamental de acesso à justiça,

já que firmado através do diálogo e consenso, e pode ser utilizado em diversas áreas, como meio ambiente, saúde, direitos do consumidor, proteção ao patrimônio histórico, e até para ajustes de contas, entre outras. A celebração pode ser feita com órgãos públicos ou privados, e deve ser homologada pela autoridade competente para que tenha validade jurídica. Por outro lado, a celebração do TAC passa por uma série de procedimentos e sua formalização encontra-se regulamentada nas normas que regem a matéria.

2. Na prática, como se dá a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta?

Os preceitos necessários para celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins encontram-se regulamentados pela Resolução CSMP nº 005/2018⁴. O TAC é iniciado pelo órgão responsável pela fiscalização da norma infringida, que instaura um procedimento administrativo para investigar a irregularidade e avaliar a possibilidade de celebração do acordo.

Desse modo, ocorre quando o órgão fiscalizador como o Ministério Público, ou uma agência reguladora, detecta alguma irregularidade em uma empresa ou atividade, e inicia uma investigação ou processo administrativo. A partir daí, são realizadas negociações entre as partes para que sejam definidas as medidas que deverão ser adotadas para corrigir a irregularidade. Em seguida, o órgão notifica o infrator para que este apresente sua defesa e manifeste o interesse em celebrar o TAC. Caso haja interesse, as partes envolvidas iniciam as negociações para definir as obrigações a serem assumidas pelo infrator e os prazos para o cumprimento das medidas previstas.

Além disso, após a definição das obrigações, é elaborado o texto do TAC, que deve ser assinado pelas partes envolvidas e homologado pela autoridade competente, como o Ministério Público, o Poder Judiciário, ou o órgão regulador responsável pelo setor em que ocorreu a infração. O conteúdo do TAC pode variar dependendo do caso, mas geralmente inclui a descrição detalhada da irregularidade detectada, as obrigações assumidas pela empresa ou pessoa física para corrigir a irregularidade, prazos para a implementação das medidas acordadas, bem como sanções penais e administrativas sobre condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, previstas no Art. 79 da Lei n. 9.605, de 12 fevereiro de 1998, bem como na resolução n. 05/2018/CSMP/TO, e atualizações. Assim, são relacionados os elementos fundamentais para celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta:

- f) fundamentação legal, dia, mês e ano, identificação da compromitente e nome do promotor de justiça atuante no caso;
- g) identificação do compromissário, pessoas físicas ou jurídicas;
- h) considerações sobre a denúncia e fiscalização realizada, sobre a função institucional do órgão;
- i) cláusula de prazo para cumprimento do acordo pactuado;
- j) cláusula de condições para o cumprimento do acordo;

⁴ Alterada pelas Resoluções CSMP nº 001/2019 e 001/2020.

- k) cláusula de previsão de multa em caso de descumprimento do acordo dentro do prazo estabelecido;
- l) cláusula declaratória de que o Termo de compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial.
- m) assinatura das partes e
- n) homologação pelo órgão celebrante do acordo (CSMP, 2018).

Sem dúvida, a homologação do TAC é importante para que o acordo tenha validade jurídica e seja vinculante para as partes envolvidas e surta os efeitos esperados. Após a homologação, o TAC passa a ter força de um título executivo extrajudicial, o que significa que, em caso de descumprimento, pode ser cobrada a sua execução por meio de medidas judiciais.

Além disso, a celebração do TAC é uma forma de resolver questões de forma mais ágil e eficiente do que por meio de um processo judicial, além de promover a correção de irregularidades e a proteção dos direitos dos consumidores e da sociedade em geral. Neste sentido, vejamos a afirmativa:

Juntamente a estas questões, deve-se considerar que, quando o *Parquet* instaura procedimento administrativo; reúne elementos de prova; chama o investigado ao diálogo; realizar recomendações; faz tentativa de firmar termo de ajustamento de conduta, ou seja, comprova e tentar solucionar a querela de forma preventiva e resolutive, o próprio ajuizamento de ações judiciais ganha novo teor. Diante deste quadro, o Poder Judiciário ganha maior segurança no caráter não temerário da ação proposta, a qual traz consigo com maiores elementos de prova e convicção tanto da situação fática, quanto da não intenção do réu em cumprir suas obrigações legais (OLIVEIRA, 2013, p. 250).

Igualmente, têm competência para celebrar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em matéria ambiental, os órgãos públicos responsáveis pela fiscalização e regulação de atividades ou serviços ambientais, tais como o Ministério Público, a Agência Nacional de Águas, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, entre outros. Esse acordo é firmado com empresas, organizações e pessoas físicas que tenham cometido alguma infração ou irregularidade, de acordo com Mazzilli:

Desta forma, associações civis, fundações privadas ou sindicatos, por exemplo, embora em tese possam propor ações civis públicas ou coletivas para defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, não poderão, porém, tomar compromissos de ajustamento, em hipótese alguma. Podem tomar o compromisso: Ministério Público, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, enquanto órgãos públicos legitimados. Não há dúvida sobre isso. Até mesmo órgãos governamentais sem personalidade jurídica, mas que tenham legitimidade para promover a ação civil pública, podem tomar compromisso de ajustamento de conduta (órgãos estatais de defesa do consumidor, meio ambiente etc.) (MAZZILLI, 2006, p.11).

Decerto, os TACs são recomendados em situações em que a infração ou irregularidade cometida não se caracteriza um crime, contudo, é considerado uma violação à legislação ou regulamentação aplicável. Esse instrumento é especialmente útil em casos em que a infração tem impacto ambiental, social ou à saúde pública, pois permite que as partes envolvidas cheguem a um acordo para corrigir a situação e evitar futuros danos. É

importante ressaltar que a celebração de um TAC não implica impunidade, mas sim em uma alternativa para corrigir a situação e evitar a repetição da infração ou irregularidade.

Sem dúvida, o responsável pelo fato assume o compromisso de evitar ou remover o ilícito, e/ou de reparar o dano; obriga-se formalmente a se ajustar às disposições normativas incidentes. Esse negócio jurídico tem eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do parágrafo 6º do artigo 5º da Lei n. 7.347/85.

Inegavelmente, o seu descumprimento pode gerar protesto em cartório extrajudicial ou execução judicial. Neste segundo caso, o Ministério Público recorre ao Judiciário para que este determine o cumprimento das obrigações, adequação à legislação vigente ou pagamento do dano causado. Assim, o descumprimento do TAC acarretará penalidades para o infrator, bem como o conduzirá a uma demanda judicial.

2.1. Aplicação das penalidades e efeitos dos TACs na demanda judicial

As penalidades e medidas corretivas e punitivas que podem ser aplicadas por meio do TAC podem variar a depender da natureza da infração ou irregularidade cometida. Algumas das penalidades que podem constar em um TAC incluem: multa; reparação do dano, como recuperação de áreas degradadas, compromisso de não repetir a infração; adoção de medidas corretivas, como exemplo reflorestamento de área desmatada; prestação de serviços à comunidade como forma de compensação pelo dano causado; suspensão temporária das atividades da empresa infratora; e por fim o cancelamento de licenças e autorizações.

Entretanto, ressalta-se que a aplicação de penalidades por meio do TAC depende da negociação entre as partes envolvidas e das circunstâncias específicas de cada caso. Os principais objetivos de aplicação de penalidades previstas no Termos de Ajustamentos de Condutas são os seguintes: punição e responsabilização do infrator; reparação de danos; prevenção de danos futuros; incentivo à conformidade; fortalecimento da cultura de cumprimento das leis. A principal função da penalidade de aplicação de multa é gerar efeito pedagógico e evitar que o infrator pratique novos danos.

Desse modo, os TAC podem ter efeitos significativos em ações judiciais relacionadas à infração cometida pelo infrator. Isso porque, ao celebrar o TAC, o infrator se compromete a cumprir as obrigações previstas no acordo como forma de regularizar a situação de descumprimento da norma.

Destarte, se o TAC apontar o cumprimento de obrigações equivalentes às que seriam impostas em uma ação judicial, o acordo pode ter o efeito de extinguir ou suspender a ação, evitando que o infrator seja condenado ou penalizado pela infração cometida. Esse efeito é conhecido como coisa julgada material.

Por outro lado, é importante ressaltar que a celebração do TAC não impede a instauração de ações judiciais em relação aos danos já causados ou em relação a outras infrações cometidas pelo infrator. Além disso, caso o infrator descumpra as obrigações

previstas no TAC, o acordo pode ser rescindido e o órgão fiscalizador pode aplicar as penalidades previstas na norma infringida.

Da mesma forma, o TAC pode ter o efeito de evitar ou suspender ações judiciais relacionadas à infração, mas não impede a aplicação de sanções em caso de descumprimento do acordo ou em relação a outras infrações cometidas.

Assim, o TAC pode gerar diversos efeitos na demanda judicial que envolve a infração ou irregularidade. Alguns desses efeitos incluem: suspensão ou extinção da ação judicial; redução da pena ou da multa aplicada; homologação judicial do TAC; cooperação com a justiça e evolução da jurisprudência. Logo, o monitoramento e o controle dos TACs mostram-se necessários para o seu efetivo cumprimento.

3. Monitoramento, controle e potenciais fontes de receitas dos TACs

Em princípio, o controle dos TACs é realizado por meio da fiscalização dos compromissos assumidos pelas partes envolvidas no acordo. Em regra, essa fiscalização é feita pelo órgão responsável pela celebração do TAC, que verifica se as obrigações estabelecidas estão sendo cumpridas de acordo com o prazo e as condições ajustadas.

De modo que, se o órgão fiscalizador constatar o descumprimento do TAC, poderá aplicar as sanções previstas no acordo, como multas e outras penalidades. Além disso, o descumprimento do TAC pode gerar a rescisão do acordo, e terminar em processos administrativos ou judiciais.

Importante mencionar que, em alguns casos, é possível que a sociedade também participe do controle dos TACs, denunciando o descumprimento dos compromissos assumidos pelas partes envolvidas. Para isso, é importante que a sociedade esteja informada sobre o conteúdo do TAC e tenha acesso às informações sobre seu acompanhamento e execução.

Além disso, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, o monitoramento é realizado pela própria promotoria de Justiça celebrante. Para evidenciar tais práticas que são desenvolvidas pelo órgão, foi realizada uma pesquisa, através de um questionário enviado por e-mail para as promotorias de justiça de Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Palmeirópolis, Paraíso e Região da Força-Tarefa Ambiental Araguaia, os dados enviados por algumas promotorias de justiça⁵ no qual afirmaram que:

1. As promotorias de justiça firmam Termos de Ajustamentos de Conduta na área ambiental e outras áreas;

2. Após a celebração e homologação dos Termos de Ajustamentos de Condutas, as Promotorias de Justiça autuam Procedimento Administrativo, por meio de portaria, com objetivo de acompanhar e fiscalizar o cumprimento do referido TAC. O procedimento tramita no sistema de procedimentos extrajudiciais e-Ext;

⁵ Promotorias de justiça que responderam ao questionário, Promotoria de Justiça de Araguaína, Gurupi, Porto Nacional e Palmeirópolis, e-mail com questionário enviado na data de 16 de março de 2023.

3. Os procedimentos, após gerados, são disponibilizados no Portal do Cidadão com o respectivo número do procedimento administrativo, para acompanhamento do TAC. Pode-se acessar o Portal do Cidadão e assim consultar procedimentos extrajudiciais, colocando o número do procedimento, ou o nome das partes a fim de se obter na íntegra o Termo de Ajustamento.

4. Os controles existentes são considerados adequados, uma vez que por meio dos procedimentos podem ser oficiados os órgãos responsáveis para fiscalizar o andamento do TAC. Em caso de descumprimento, a promotoria verifica se as obrigações estabelecidas estão sendo cumpridas de acordo com o prazo e as condições ajustadas. Desse modo, de posse dos relatórios recebidos dos órgãos oficiados, a Promotoria pode executar o termo no juízo competente.

5. Confirmou-se que as ferramentas disponibilizadas pela administração atendem às demandas das promotoras de justiça para elaboração, acompanhamento e controle dos TACS, e que o Ministério Público conta com vários núcleos de apoio com todos os profissionais necessários para uma ótima assessoria na hora da elaboração da minuta de TAC. O Centro de Apoio Operacional de Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (Caoma) foi citado como um ótimo exemplo de suporte na área ambiental.

A transparência nos Termos de Ajustamento de Condutas (TACs) é fundamental para que a sociedade possa acompanhar as ações e os compromissos assumidos pelas empresas ou instituições. A divulgação pública dos TACs permite que os cidadãos e organizações possam fiscalizar e cobrar o cumprimento desses acordos. As respostas enviadas por e-mail corroboram a prática do que está previsto na resolução CSMP 05/2018.

Segundo Facury, (2018), controle é um termo abrangente e é papel do Ministério Público exercê-lo das mais diversas formas:

Controle é um termo amplo que abrange diversas funções, dentre outras, as atividades de auditoria, de fiscalização, de autorização, de sustação ou de impedimento à realização de atos que estejam sendo praticados. Cada um desses termos possui conotação própria. O Poder Judiciário exerce controle, e não fiscalização, pois a ele é incumbido o poder de julgar as condutas praticadas em desconformidade com o ordenamento jurídico. Papel peculiar possui o Ministério Público, pois exerce o controle de diversas formas, dentre elas, o controle externo da atividade policial (art. 129, VII, CF), promovendo o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), e promovendo e defendendo o interesse das populações indígenas (art. 129, V), dentre vários outros, que podem ser exercidos no âmbito judicial e extrajudicial (FACURY, 2018, p.15).

Neste sentido, o Ministério Público exerce Accountability, pois possibilita o acompanhamento e controle social de suas ações, dando explicações de seus atos à sociedade, promovendo dessa forma o fortalecimento da democracia e transparência pública. Assim, como parte das suas ações para promover o controle social, o Ministério Público disponibiliza seus TACs em sua página oficial na internet, portal do cidadão, divulga as obrigações assumidas de forma clara e acessível; monitora e presta contas periodicamente para demonstrar o andamento das ações previstas nos Termos celebrados.

De todo o exposto, conclui-se que o Ministério Público exerce controle dos Termos de Ajustamento de Conduta por meio de procedimentos administrativos, e que são disponibilizados para acesso ao público, por meio do Portal do Cidadão, na aba “consultar procedimentos extrajudiciais”, devendo informar o número do procedimento ou o nome das partes, para acessar os dados disponibilizados. Ademais, se estes Termos representam fontes de Receitas Públicas, é imperioso destacar a importância desse acompanhamento e controle social.

3.1 Os Termos de Ajustamento de Conduta como potenciais fontes de receitas orçamentárias

Os TAC não são, em si, uma fonte de receitas, pois eles são celebrados para regularizar situações de descumprimento de normas legais, regulamentares ou contratuais por parte de empresas ou pessoas físicas.

No entanto, em alguns casos, o TAC pode prever o pagamento de multas ou outras penalidades financeiras por parte do infrator, como forma de compensar os danos causados ou garantir o cumprimento das obrigações previstas no acordo. Nesse sentido, pode-se dizer que o TAC pode gerar uma receita para o órgão responsável pela sua celebração.

De qualquer forma, é importante destacar que o objetivo principal do TAC não é gerar receitas para o órgão público responsável pela sua celebração, mas sim garantir a regularização da situação de descumprimento e proteger os direitos dos cidadãos e do meio ambiente.

No Ministério Público do Tocantins, a aplicação de multas sobre os acordos firmados com destinação para o Fundo está regulamentada pela Resolução CSMP n. 005 de 2018:

Art. 32. O compromisso de ajustamento de conduta deverá prever multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumidos, admitindo-se, em casos excepcionais e devidamente fundamentados, a previsão de que esta cominação seja fixada judicialmente, se necessária à execução do compromisso.

Parágrafo único. Os recursos provenientes da multa ou outra espécie de cominação por descumprimento de obrigações assumidas no compromisso de ajustamento de conduta poderão ser destinados ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins – FUMP, previsto no artigo 261 da Lei Complementar Estadual nº 51/2008. Art.261

33. As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/85. (grifo nosso).

Consoante regulamentação, para o Ministério Público as receitas oriundas dos Termos de Ajustamento de Conduta, de acordos judiciais e extrajudiciais firmados por órgão de execução do Ministério Público tem destinação específica, ou seja, são para custear as ações e produtos para modernização institucional vinculados à estratégia do Ministério Público, em projetos destinados à reconstituição de bens lesados.

Além disso, o recebimento e gestão destas receitas encontram-se regulamentados pela Lei complementar 103, de 06 de janeiro de 2016, em seu artigo 261, que deu origem ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins (FUMP):

VIII - valores e multas oriundos de Ajustamentos de Conduta firmados por órgão de execução do Ministério Público (AC);

IX - outras multas contratuais aplicadas no âmbito administrativo do Ministério Público (AC); (TOCANTINS, 2016)

Por outro lado, a referida lei, neste mesmo artigo, tratou da forma de recebimento de tais receitas, bem como de sua aplicação:

Art. 261,§1º Os recursos a que se refere este artigo serão depositados em conta especial de instituições financeiras do Estado, sob a denominação “Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins - FUMP”, cujo saldo credor, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido para o exercício seguinte, a seu crédito.

§3º Os recursos do Fundo Especial destinam-se a custear ações de Modernização, Aperfeiçoamento Funcional e Profissional, Segurança Institucional e àquelas vinculadas à estratégia do Ministério Público (TOCANTINS, 2016).

Portanto, tendo fundamentado sobre as origens das receitas provenientes do Termos de Ajustamento de Conduta, bem como de sua aplicação, na tabela a seguir destacam-se os Termos de Ajustamento de Conduta, objeto de análise e estudo neste trabalho. Realizou-se levantamento no período de 2020 a 2022, tendo como ponto de partida o recebimento dos valores da tabela, sendo possível inferir que o prazo de celebração, homologação e comprimento de um Termo de Ajustamento de Conduta dura aproximadamente 4 anos até sua conclusão.

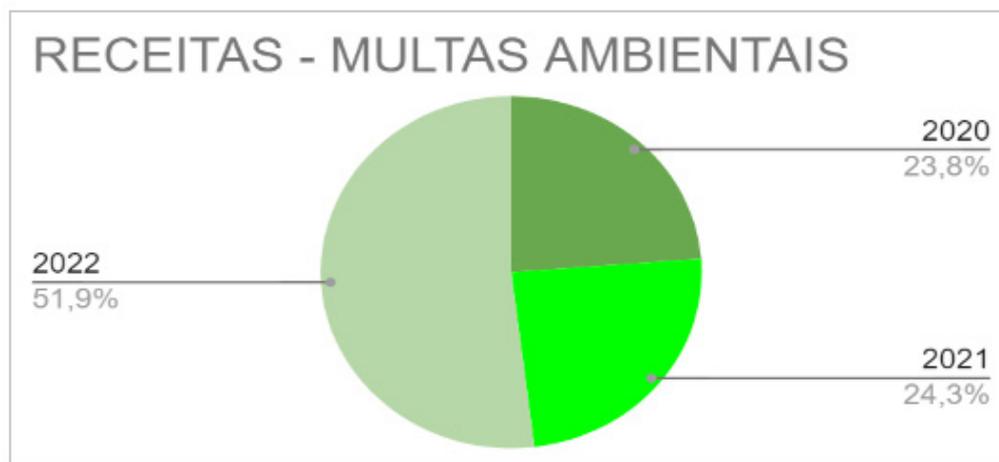
TABELA 1. TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUE GERARAM RECEITAS PARA O FUMP NO PERÍODO DE 2020 A 2022

| TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTAS ANALISADOS | | | | |
|--|---|-----------------------|----------------|------|
| PROMOTORIAS DE JUSTIÇA | N. INQUERITO CIVIL PUBLICO E ANO | Tipo de dano | VALOR DA MULTA | ANO |
| Força Tarefa Ambiental | 2020.0007816, 7809; 7806; 2018.0006383 e 2019.0001972 | Dano ambiental | 196.000,00 | 2020 |
| Força Tarefa Ambiental | 20.190.008.158 | Dano ambiental | 200.000,00 | 2021 |
| Pedro Afonso | 5000269-90.2011.827.2733 1 vara cível | Dano ambiental | 150.000,00 | 2022 |
| Força Tarefa Ambiental | 20.190.006.358 | Dano ambiental | 156.114,25 | 2022 |
| Força Tarefa Ambiental | 20.210.007.619 | Dano ambiental | 22.000,00 | 2022 |
| Força Tarefa Ambiental | 2018.0006361 e 2021.0007703 | Dano ambiental difuso | 100.000,00 | 2022 |
| TOTAL DAS RECEITAS | | | 824.114,25 | |

Fonte: Elaborado pela autora, dados extraídos do portal da transparência do MPTO.

Na tabela 1 apresenta-se o levantamento do total das Receitas de multas por danos ambientais, oriundas dos Termos de Ajustamento de Conduta, que totalizam o montante de R\$ 824.114,25 (oitocentos e vinte e quatro mil, cento e quatorze reais e vinte e cinco centavos). Ressalta-se, entretanto, que o objetivo dessas multas é promover a reparação do dano ou o cumprimento de obrigações estabelecidas.

GRÁFICO 1. RECEITAS CONTABILIZADAS DE 2020 A 2022



Fonte: Elaborado pela autora

No gráfico 1 evidencia-se a crescente evolução das receitas de multas por danos ambientais. Todavia, isso não significa dizer que as infrações ambientais ocorreram na mesma proporção no período estudado.

Tomando como base os Termos de Ajustamento estudados, verifica-se que embora não seja esse o objetivo, o cenário apresentado aponta os Termos de Ajustamento de Condutas celebrados no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, como potenciais fontes de receitas orçamentárias para o Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Neste sentido, o Ministério Público, ao elaborar suas propostas orçamentárias, incluiu previsão de receitas de multas por danos ambientais para o Fundo.

TABELA 2. RECEITAS DE MULTAS POR DANOS AMBIENTAIS ESTIMADAS E ARRECADADAS

| Receitas estimadas - multas ambientais vs receitas arrecadas multas ambientais | | |
|--|-------------------|-------------------|
| ANO | Estimadas | Arrecadas |
| 2020 | 110.000,00 | 33.311,16 |
| 2021 | 100.000,00 | 108.114,81 |
| 2022 | 146.300,00 | 289.667,68 |
| Total | 356.300,00 | 431.093,65 |

Fonte: Elaborada pela autora, com dados extraídos do Portal da Transparência do MPTO.

Na tabela 2 demonstram-se as receitas estimadas e arrecadadas com a aplicação multas ambientais no período de 2020 a 2022. Assim, ao interpretar os dados, tem-se Receitas Estimadas no total de **R\$ 356.300,00** (trezentos e cinquenta e seis mil e trezentos reais) e efetivamente arrecadadas no montante de **R\$ 431.093,65**, (quatrocentos e trinta e um mil, noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), sendo possível afirmar que as receitas arrecadadas são maiores do que as previstas em **R\$ 74.793,65** (setenta e quatro mil, setecentos e noventa e três reais e sessenta e cinco centavos), ou seja, um excesso de arrecadação no período estudado.

GRÁFICO 2. RECEITAS ESTIMADAS VS ARRECADADAS



Fonte: Elaborado pela autora, dados extraídos do portal da transparência do MPTO.

Para melhor elucidação dos dados da tabela 2, apresenta-se o gráfico das receitas estimadas em comparação com as receitas arrecadadas, onde é possível visualizar com mais clareza a diferença entre receitas estimadas e arrecadadas no período.

3.2 Títulos extrajudiciais como resultados das ações do Ministério Público: levantamento da quantidade de Procedimentos Extrajudiciais de 2020, 2021 e 2022

Os títulos extrajudiciais são apresentados como produtos das ações resolutivas da atuação do Ministério Público. Assim, para levantamento dos dados e informações, foi encaminhado e-mail à Corregedoria, em 16 de março de 2023, solicitando o quantitativo dos Procedimentos Extrajudiciais dos últimos três anos relacionados ao Meio Ambiente. Foi adotado o critério de busca nominal junto ao Sistema e-Ext, de forma que foram apresentados somente os procedimentos relacionados ao Meio Ambiente, objeto de estudo deste artigo.

TABELA 3. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS INSTAURADOS

| Distribuição da quantidade de procedimentos Instaurados | | |
|---|-----|-------------|
| Instaurados/número de procedimentos | | |
| Área | Sim | Total Geral |
| Meio Ambiente | 577 | 577 |

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados extraídos do sistema e-Ext - 2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

Conforme levantamento apresentado na Tabela 3, referente à distribuição da quantidade de procedimentos instaurados no período de 2020 a 2022, verifica-se um total de 577 procedimentos instaurados na área do meio ambiente.

TABELA 4. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS FINALIZADOS NO PERÍODO DE 2020 A 2022

| Distribuição da quantidade de procedimentos Finalizados | | |
|---|-----------------------------|-------------|
| Arquivado/Finalizado / número de Procedimentos | | |
| Área | Quantidade de Procedimentos | Total Geral |
| Meio Ambiente | 404 | 404 |

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados extraídos do sistema e-Ext - 2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

Na tabela 4 apresenta-se o quantitativo de procedimentos finalizados na área do meio ambiente no período estudado, mostrando-se um total de 404 arquivados/finalizados.

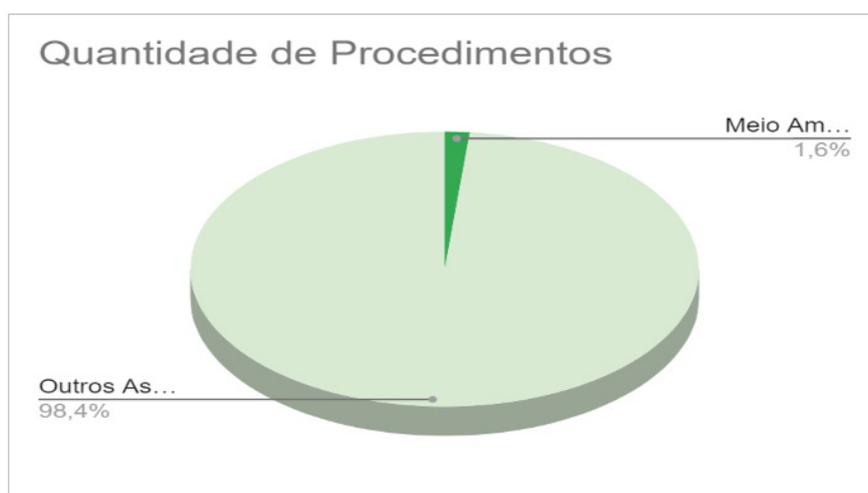
TABELA 5. DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS COM TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO PERÍODO DE 2020 A 2022

| Distribuição da quantidade de procedimentos com Termo de Ajustamento de Conduta -TAC -Meio Ambiente | |
|---|-----------------------------|
| TAC | Quantidade de Procedimentos |
| Sim | 24 |
| Não | 1.487 |
| Total Geral | 1.504 |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados extraídos do sistema e-Ext-2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

Na tabela 5 evidenciou-se o quantitativo de procedimentos distribuídos com Termos de Ajustamento de Conduta, tendo sido 24 procedimentos na área do meio ambiente, no período estudado.

GRÁFICO 3. QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS DO MEIO AMBIENTE COM TAC-2020 A 2022



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados extraídos do sistema e-Ext-2020 a 2022, fornecidos pela Corregedoria do MPTO.

No gráfico 3 destacaram-se em percentuais os procedimentos distribuídos com Termos de Ajustamento de Conduta, e evidenciou-se que na área do Meio Ambiente representa, 1,6% do total da amostra estudada no período de 2020 a 2022. Assim, conclui-se que apesar de pequena participação no quantitativo total de procedimentos distribuídos, são efetivos e de qualidade.

Considerações finais

Pode-se concluir, no estudo realizado, que o monitoramento e controle dos Termos de Ajustamento encontram-se regulamentados pela Resolução 05/2018/CSMP/TO - Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins, e são realizados pelas promotorias de justiça onde os termos são celebrados. Os TACs estão disponibilizados no Portal do Cidadão, sendo possível o acompanhamento e controle social dos mesmos.

Dessa forma, os Termos de Ajustamento de Condutas analisados, voltados ao meio ambiente, mostram-se como potenciais fontes de receitas orçamentárias, visto que conforme os dados extraídos do Portal da Transparência e Portal do Cidadão, constam multas aplicadas e efetivamente arrecadadas no período de 2020 a 2022, assim evidenciado na tabela 1.

Em suma, confirmou-se ainda que as formas de arrecadação e sua aplicação, estão fundamentadas na Lei complementar estadual n. 103, de 06 de janeiro de 2006, sendo que essas receitas são destinadas ao Fundo de Modernização e Aperfeiçoamento Funcional e destinam-se a custear ações de Modernização, Aperfeiçoamento Funcional e Profissional, Segurança Institucional e aquelas vinculadas à estratégia do Ministério Público.

Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Teoria Geral do Ministério Público** – Direitos Fundamentais e os Principais Fatores de Legitimação Social do Ministério Público no Neoconstitucionalismo. Belo Horizonte: Ed. Del Rey Ltda, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985** - Presidência da República - Casa Civil -Subchefia para Assuntos Jurídicos - Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio - ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Presidência da República - Casa Civil -Subchefia para Assuntos Jurídicos. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República - Casa Civil -Subchefia para Assuntos Jurídicos. Regula o acesso a informações previsto no inciso

XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Acórdão ADI 4757/DF**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294937>>. Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ: **Compromisso de ajustamento de conduta**. Disponível em: <<https://diarioprocessual.com/2018/07/30/stj-compromisso-de-ajustamento-de-conduta/>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, **Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa. São Paulo: Atlas, 2010.

FACURY, Fernando Scaff. **Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na Lindb**. Revista do MPC-Doutrina.v. 5 n. 9 (2018): novembro/maio.

GAVRONSKI, Alexandre. **Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a política nacional de fomento à atuação resolutiva**. Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, vol. IV. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 71.

LEPRI, Luciana. **Como tornar um Termo de Ajustamento de Conduta Exequível?** Revista Jurídica Corregedoria Nacional: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério, Vol. 04, Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 2017, p. 391.

LOCATELLI, Paulo Antonio. **Medidas para efetividade da execução do termo de compromisso de ajustamento de conduta**. Escola Superior do Ministério Público do Ceará, ano 13, N.º1, Jan-Jul.2021-Fortaleza-CE.Pagina 205.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta**: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. Revista de Direito Ambiental - vol. 41 - p. 93 - Jan - 2006 – DTR-2006-25.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. **Teoria Geral do Ministério Público – O Ministério público Resolutivo**: Tensão entre a atuação preventiva e autonomia institucional. Belo Horizonte: Ed. Del Ltda, 2013.

ORTEGA Y GASSET, José. **A rebelião das massas**. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

TOCANTINS. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 179 de 26 de junho de 2017**, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta.

TOCANTINS. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução CSMP nº 005/2018** (Alterada pelas Resoluções CSMP nº 001/2019 e 001/2020). Institui normas que regulamentam a instauração e tramitação dos procedimentos extrajudiciais na área dos interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação, a audiência pública e a carta precatória no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins e dá outras providências.

TOCANTINS. **Lei complementar 103, 06 de janeiro de 2016**. Publicada no Diário Oficial nº 4.534. Altera a Lei Complementar nº 51, de 2 de janeiro de 2008, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Tocantins.

REALIZAÇÃO

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

