

ESMP

Escola Superior do
Ministério Público
MATO GROSSO DO SUL

MPMS

Ministério Público
MATO GROSSO DO SUL

 www.mpms.mp.br/

**O Ministério Público
resolutivo: por um
olhar transformador**

O Ministério Público resolutivo: por um olhar transformador



ANO I - EDIÇÃO N° 1 - MAIO 2024

Revista do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

Coordenador

Fabio Ianni Goldfinger

Promotor de Justiça Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

MPMS - Gestão 2024-2026

Procurador-Geral de Justiça

Romão Avila Milhan Junior

Procurador-Geral Adjunto de Justiça Jurídico

Alexandre Magno Benites de Lacerda

Procuradora-Geral Adjunta de Justiça Administrativa

Nilza Gomes da Silva

Procurador-Geral Adjunto de Justiça Institucional

Humberto de Matos Brittes

Procuradora-Geral Adjunta de Justiça Legislativa

Camila Augusta Calarge Doreto

Corregedor-Geral do Ministério Público

Silvio Cesar Maluf

Corregedor-Geral Substituto do Ministério Público

Helton Fonseca Bernardes

Ouvidor do Ministério Público

Renzo Siufi

Chefe de Gabinete do Procurador-Geral de Justiça

Luiz Gustavo Camacho Terçariol

Secretária-Geral do MPMS

Bianka Karina Barros da Costa

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Ministério Público resolutivo [livro eletrônico]
: por um olhar transformador / organização
Ministério Público do Mato Grosso do Sul,
Escola Superior do Ministério Público do Mato
Grosso do Sul. -- Barra Mansa, RJ :
Editora Lege, 2024.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-983525-1-6

1. Artigos - Coletâneas 2. Brasil. Ministério
Público 3. Direito - Brasil 4. Direito constitucional
- Brasil I. Ministério Público do Mato Grosso do Sul.
II. Escola Superior do Ministério Público do Mato
Grosso do Sul.

24-208198

CDU-347.963(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Ministério Público : Gestão : Direito
347.963(81)

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

APRESENTAÇÃO

Recebi, do brilhante Promotor de Justiça, Professor e autor de livros, Doutor **Fábio Ianni Goldfinger**, o convite para apresentar o livro **Ministério Público Resolutivo: por um olhar transformador**.

O título, por si só, já demonstra a relevância da obra, integrada por dez artigos, de muita qualidade.

O livro traz muitas luzes para atuação resolutiva e prática do Ministério Público, como Instituição constitucional vocacionada para a efetiva defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Alexandre Magno Benites de Lacerda, Ana Cristina Carneiro Dias e Fábio Ianni Goldfinger iniciam o livro, escrevendo sobre Resolutividade à Prova no Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul (MPMS): força-tarefa de acompanhamento da pandemia de Coronavírus. Esclarecem os autores, que o MPMS, diversamente de alguns outros órgãos, foi além da atuação formal e burocrática. A Instituição visou, acima de tudo, a entrega efetiva à sociedade de resultados concretos da sua atuação jurídica. Seguindo as orientações constantes na Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o MPMS optou por trabalho, em sua maioria presencial, de real enfrentamento às difíceis questões, trazendo, como consequência, retornos reais à sociedade sul-matogrossense, com resultados concretos, que promoveram a efetivação dos direitos defendidos e protegidos pela Instituição.

Na sequência, **Allan Thiago Barbosa Arakaki** escreve sobre o Ministério Público Resolutivo e a (Des)judicialização na área da Saúde Pública. Para o autor, o Ministério Público resolutivo incorpora as lógicas da Análise Econômica do Direito e, por isso, ao avaliar os potenciais benefícios e prejuízos, mostra-se mais adequada a adoção de ferramentas alternativas à própria judicialização na área da saúde, priorizando, assim, medidas como o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a recomendação e a audiência pública.

Bianka Machado Arruda Mendes, por sua vez, discorre sobre o Ministério Público Resolutivo: por um olhar transformador, enfatizando a recomendação como método alternativo de solução de irregularidades na administração pública. Conclui a autora que, por meio dos diversos instrumentos disponíveis, como audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, recomendações e acordos de não persecução, o Ministério Público poderá buscar a resolução amigável para as adversidades identificadas, em colaboração com a comunidade.

A resolutividade, na execução penal, foi abordada por **Jiskia Sandri Trentin**. Enfatiza a autora que o Promotor e a Promotora de Justiça, com atuação na execução penal, devem compreender a importância do seu papel e buscar resolutividade em suas ações, desenvolvendo trabalho para efetivar o que dispõe o artigo 1º, da Lei de Execução Penal (LEP), no sentido de “proporcionar condições para a harmônica

integração social do condenado”, em homenagem ao princípio da legalidade. A colaboração de outras instituições e da comunidade fomenta potenciais aos indivíduos residentes dentro das prisões, a fim de que eles, uma vez conhecidos, possam ser, efetivamente, preparados para o retorno social, de forma harmoniosa, com dignidade e inclusão.

Karina Ribeiro dos Santos Vedoatto, analisando a temática sobre Justiça Penal Consensual como um caminho para a efetivação dos direitos das vítimas, afirma que os institutos de justiça penal consensual são um caminho célere para a efetiva concretização dos direitos fundamentais das vítimas, pois, além de valorizarem a participação dos ofendidos nos acordos, inserindo-os no contexto da resolução do conflito, priorizam a reparação dos danos causados pelo crime, como forma de reprovabilidade e responsabilização de seu autor, para valorizarem os demais direitos das vítimas, tais como o direito à informação, à participação, ao respeito, à restauração e à proteção contra a revitimização.

Luciano Furtado Loubet, Roni Berto Medina Espíndola, Ananda Rodrigues Oliveira e Letícia Catellan Silva escreveram sobre o Programa Pantanal em Alerta: atuação do MPMS no Combate a incêndios Florestais. Afirmam os autores, a partir da análise de dados concretos, que o referido Programa, mesmo diante da complexidade e dificuldades existentes, é uma iniciativa resolutiva do Ministério Público que, em parceria com a Polícia Militar Ambiental e o Corpo de Bombeiros, pode contribuir para minimizar na região os incêndios florestais e os danos ambientais, sociais, econômicos e à saúde deles decorrentes.

Luiz Antônio Freitas de Almeida faz a análise dos Resíduos de construção civil e a atuação do Ministério Público, em Campo Grande (MS), demonstrando conquistas na atuação do Ministério Público, por intermédio da 34ª Promotoria de Justiça de Campo Grande. O autor ressalta que o resultado esperado é a contribuição para a menor geração de Resíduos da Construção Civil (RCC) e o menor consumo de recursos naturais, com término ou diminuição drástica das pilhas de produtos reciclados sem saída, que se acumulam nos pátios das recicladoras. Isso também prevenirá a incorreta disposição final em aterros, como se o material reciclado fosse rejeito, com elevação da vida útil desse empreendimento.

Luciano Furtado Loubet, Jéssica Pereira Lopes, Gláucia Pace de Castro, Letícia Catellan Silva e Andréa Pereira Abrascio Teixeira analisam o Núcleo de Prática Ambiental (NUPAM). Os autores avaliaram os resultados positivos da parceria entre o MPMS e a Universidade Católica Dom Bosco contra o desmatamento ilegal e pela aplicação do Código Florestal em áreas rurais. Os autores destacam que esse projeto foi reconhecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) como uma boa prática a ser compartilhada nacionalmente, isso por contribuir no sentido de que o Ministério Público cumpra a sua missão constitucional de zelar pelo meio ambiente, especialmente, com implementação, mais efetiva, da legislação ambiental.

Paulo Roberto Gonçalves Ishikawa discorreu sobre Gestão por *Objectives and key results (OKRs)*: Resolutividade no MPMS. Para o autor, os OKRs inovaram, desenvolveram produtos e, ainda, aumentaram o desempenho das equipes, que passaram a monitorar os processos rotineiros diários. Os OKRs, conclui o trabalho, servem para esse desiderato, pois promovem o aperfeiçoamento das relações interpessoais das equipes, fazendo com que cada integrante possa desenvolver seu sentimento de pertencimento e propósito institucional.

Por último, **Tiago Quintanilha Nogueira** escreveu sobre as Balizas objetivas para a remissão por ato infracional à luz da justiça negocial e da análise econômica do Direito. Para o autor, as medidas despenalizadoras fizeram com que o direito penal se tornasse mais econômica e socialmente viável, o que também acontece com a remissão, prevista no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), ao evitar a estigmatização do adolescente infrator e, ao mesmo tempo, reduzir o dispêndio de tempo e dinheiro nesses casos de menor gravidade. Conclui o autor que, *de lege ferenda*, essas medidas despenalizadoras, previstas na legislação para os maiores de idade imputáveis, deveriam ser ofertadas aos adolescentes infratores.

O organizador do livro, assim como os autores, estão de parabéns pela excelência desta magnífica obra coletiva. Estou muito grato e honrado por ter a oportunidade de apresentá-la ao público leitor.

Ribeirão Preto (SP), outono de 2024.

Gregório Assagra de Almeida

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).



MPMS
Ministério Público
MATO GROSSO DO SUL

ESMP | Escola Superior do
Ministério Público
MATO GROSSO DO SUL

**O Ministério Público resolutivo:
por um olhar transformador**



SUMÁRIO

RESOLUTIVIDADE À PROVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (MPMS): FORÇA-TAREFA DE ACOMPANHAMENTO DA PANDEMIA COVID-19	9
* * * * *	
O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A (DES)JUDICIALIZAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA	29
* * * * *	
O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: POR UM OLHAR TRANSFORMADOR	45
* * * * *	
A RESOLUTIVIDADE NA EXECUÇÃO PENAL	56
* * * * *	
JUSTIÇA PENAL CONSENSUAL: UM CAMINHO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS	67
* * * * *	
PROGRAMA PANTANAL EM ALERTA: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL NO COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS	84
* * * * *	
RESÍDUOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CAMPO GRANDE: ALGUMAS CONQUISTAS.	104
* * * * *	
NÚCLEO DE PRÁTICA AMBIENTAL (NUPAM): RESULTADOS DA PARCERIA ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL E A UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO CONTRA O DESMATAMENTO ILEGAL E PELA APLICAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL EM ÁREAS RURAIS	120
* * * * *	
GESTÃO POR OKRS: RESOLUTIVIDADE NO MPMS.	131
* * * * *	
BALIZAS OBJETIVAS PARA A REMISSÃO POR ATO INFRAACIONAL À LUZ DA JUSTIÇA NEGOCIAL E DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO.	144

RESOLUTIVIDADE À PROVA NO Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS): FORÇA-TAREFA DE ACOMPANHAMENTO DA PANDEMIA COVID-19

ALEXANDRE MAGNO BENITES DE LACERDA¹

FABIO IANNI GOLDFINGER²

ANA CRISTINA CARNEIRO DIAS³

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar a atuação resolutiva, do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS), no enfrentamento da pandemia do Coronavírus. Com a criação da força-tarefa de Acompanhamento da Epidemia da Doença do Coronavírus-19, a Instituição pôde direcionar a atuação dos membros, por intermédio de contato facilitado com as autoridades estaduais e demais órgãos, expedição de informativos, diretrizes de atuação, modelos de peças e orientações gerais, evitando, dessa forma, formalidades desnecessárias, priorizando uma atuação extrajudicial e colaborativa, junto aos poderes e demais envolvidos, de forma a assegurar os interesses sociais e individuais indisponíveis da comunidade sul-mato-grossense.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia, Resolutividade, Ministério Público.

ABSTRACT: This article aims to present the resolute action of the Public Ministry of the State of Mato Grosso do Sul in facing the Coronavirus pandemic. With the creation of the Task Force to Monitor the Coronavirus-19 Disease Epidemic, the institution was able to direct the actions of the members through the facilitated contact with state authorities and other institutions, publication of informatives, guidelines for action, models of documents and general guidelines, being able to avoid unnecessary formalities, and prioritizing an extrajudicial and collaborative action with the powers and others involved, in order to ensure the undisposable social and individual interests of the community of Mato Grosso do Sul.

KEYWORDS: Pandemic, Resoluteness, Public Ministry.

1] Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul Presidente do Grupo Nacional de Defesa do Patrimônio Público e do Grupo Nacional dos Coordenadores Eleitorais do Ministério Público brasileiro - CNPG. Possui pós-graduação “*latu sensu*” em Direito Penal e Processo Penal pela UCDB. Mestre em Direito em Penal, Processo Penal e Garantismo pela Universidade de Girona-Espanha.

2] Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Diretor da Escola Superior do MPE/MS. Mestre em Processo Penal (PUC-SP). Professor de Processo Penal e Penal em diversos cursos de Pós-graduação. Autor de diversas obras jurídicas.

3] Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, titular da 4ª Promotoria de Justiça de Três Lagoas. Coordenou a Força-Tarefa de enfrentamento à pandemia do Covid-19, no período de 24.03.2020 a 08.11.2022 (Portaria n° 1083/2020-PGJ e Portaria n° 5230/2022-PGJ).

1. INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, declarou quadro de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), ao considerar o Coronavírus uma epidemia. Posteriormente, em razão da amplitude mundial, conforme publicações, datadas de 11 de março de 2020, foi declarado uma pandemia.

Por sua vez, o Ministério da Saúde declarou Estado de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) (Portaria MS nº 188, 3 de fevereiro de 2020, e Decreto Federal nº 7.616, de 17 de novembro de 2011), mobilizando o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COEnCoV) como mecanismo nacional de gestão coordenada de respostas à emergência na esfera nacional.

No âmbito Estadual, sob a coordenação da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS), Mato Grosso do Sul instituiu, por meio da Resolução nº 11/SES/MS, o Centro de Operações de Emergência para o enfrentamento do novo Coronavírus, em caráter emergencial, para auxiliar na definição de diretrizes estaduais para a vigilância, prevenção e controle, bem como o acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Saúde (SES) e instituições envolvidas, sendo o Ministério Público do Estado.

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS), ao entender a situação grave vivenciada pela sociedade, criou, proativamente, uma força-tarefa contra a pandemia da COVID-19, para fim de padronização e uniformização da atuação institucional do MPMS.

Diante do anúncio das primeiras mortes, em razão da COVID-19, logo percebeu-se que as formas tradicionais de instrumentos, usados há décadas pelo Ministério Público - tais como expedição de ofícios, concessão de prazos, investigações por meio de procedimentos formais, ajuizamento de ações com obrigação de fazer, recomendações, visitas presenciais em entidades de acolhimentos diversas, entre outros - não seriam capazes de fazer frente ao avanço da tão devastadora pandemia. Tais instrumentos não seriam suficientes para a resolução de diversos conflitos complexos que se apresentavam a época.

A Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, conhecida, por alguns, como Lei da Pandemia, já previa medidas inovadoras para o enfrentamento da emergência de saúde pública de abrangência internacional, decorrente do Coronavírus e, no mesmo sentido, o Decreto Estadual (MS) nº 15.391, de 16 de março de 2020 previu, também, medidas inovadoras e temporárias a serem adotadas, no âmbito da Administração Pública do Estado de Mato Grosso do Sul, para a prevenção do contágio da doença COVID-19 e enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (SARS-CoV-2).

2. CRIAÇÃO DA FORÇA-TAREFA DE ACOMPANHAMENTO DA PANDEMIA COVID-19

Atento à missão institucional e à importância de uma ação ordenada e consistente do MPMS, diante dos desafios trazidos pela pandemia, em março

daquele ano⁴, instituiu a força-tarefa de acompanhamento da pandemia da doença do Coronavírus-19. A composição deste grupo de trabalho foi ampliada, em maio de 2020, para abranger todas as áreas de atuação do Ministério Público, através dos grupos, núcleos e centros de apoios operacionais buscando a construção, proativa, de atuar com unidade institucional⁵.

A força-tarefa de acompanhamento da pandemia da doença do Coronavírus-19 surgiu com o propósito de manter o estreito contato com os demais poderes, instituições e órgãos públicos, bem como entidades privadas, em diversas esferas, buscando envolver todos, de forma efetiva no combate à pandemia, com informações atuais e unificadas, sempre com vistas à uma atuação consistente de todos os entes, respeitados os princípios da unidade do Ministério Público e da independência funcional de seus membros. A missão era para que se evitasse o quanto possível as formalidades previstas no ordenamento jurídico e se tentasse pela via consensual e informal, muitas vezes acessando o próprio *WhatsApp* da autoridade a quem se buscava informação ou medida a ser tomada, resolver o conflito.

3. ATUAÇÃO RESOLUTIVA E SEUS RESULTADOS

Os desafios eram tantos e de dimensões nunca vistas, pois pode-se constatar, facilmente, que eventual expedição de um simples ofício ou mesmo o ajuizamento de qualquer ação se tornaria obsoleta em poucas horas, não surtindo utilidade prática.

Assim, o MPMS entendeu que, para fins de cumprir sua missão constitucional, insculpida no artigo 127 da Constituição Federal, deveria atuar durante a pandemia de maneira una, em uma direção e mesma finalidade geral, atingindo todas as unidades.

O cenário pandêmico forçou a que os membros do Ministério Público atingissem uma maturidade institucional, de modo a entenderem que a independência funcional, insculpida no artigo 127, § 1º, da Constituição da República, não é absoluta, devendo tal princípio institucional ser compatível com os princípios institucionais da unidade e da indivisibilidade do *Parquet*.

Emerson Garcia discorre que o princípio da independência funcional não é uma prerrogativa que se incorpora à pessoa do representante do *Parquet*, sustentando que “trata-se de mero instrumento disponibilizado aos agentes ministeriais, com vistas à consecução de um fim: a satisfação do interesse público, sendo esta a razão de ser do Ministério Público, a exemplo do que se verifica em relação a qualquer órgão estatal”.⁶

Amplificou-se, à época do confronto à COVID-19, a colaboração

4] Portaria nº 1083/2020-PGJ.

5] Portarias 1601/2020-PGJ, 2069/2020-PGJ, 2160/2020-PGJ e 2484/2020-PGJ.

6] GARCIA, Emerson. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 146.

interinstitucional e intersetorial do MPMS com o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho, a Defensoria Pública, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB, o setor de ciência, tecnologia e inovação, o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos, integrando-se à mobilização de todos os setores da sociedade para enfrentamento da pandemia.

Trilhando um perfil resolutivo e observando as características da pandemia ora enfrentada, havia necessidade de que demandava a tomada de decisões imediatas e emergentes, o MPMS priorizou uma atuação extrajudicial e colaborativa, junto aos poderes e outras instituições envolvidas, sem deixar de lado sua função fiscal e repressiva quando necessário. Os órgãos de execução do Ministério Público logo identificaram a ideia de que é necessário evitar medidas isoladas e unilaterais, sem força resolutiva, principalmente, considerando a excepcionalidade e a gravidade da crise em o Estado de Mato Grosso do Sul e o mundo todo enfrentavam à época.

De forma articulada, a atuação da força-tarefa, através da nomeação de Promotores de Justiça de áreas especializadas, possibilitou a centralização e uniformização de todo apoio e subsídio técnico aos órgãos de execução, através de informativos, diretrizes de atuação, modelos de peças e orientações gerais. A centralização teve o propósito de concretizar uma atuação na no enfrentamento da pandemia, tendo em vista que os materiais fornecidos se embasavam em posicionamento institucional adotado na época. Nesse sentido, em 26 de março de 2020, foi publicado o primeiro informativo e a primeira diretriz da força-tarefa.

Contextualizando a situação, a pandemia, causada pelo Coronavírus, já havia sido declarada como uma pandemia, em anúncio pelo diretor-geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus.⁷ O diretor assim se pronunciou à época:

Atualmente, existem mais de 118 mil casos em 114 países e 4,2 mil pessoas perderam a vida. Outras milhares estão lutando por suas vidas em hospitais. Nos próximos dias e semanas, esperamos ver o número de casos, o número de mortes e o número de países afetados aumentar ainda mais. (GHEBREYESUS, 2020, online)

No Brasil, neste estágio inicial da pandemia, contabilizava-se 5.812 casos confirmados de coronavírus (Sars-Cov-2) e 2020 mortos, e a população insistia em fazer grandes aglomerações em templos religiosos, mesmo havendo, em alguns Estados, restrições normativas expressas à liberdade religiosa e ao funcionamento de cultos presenciais.

No Mato Grosso do Sul, o Decreto nº 15.391, de 16 de março de 2020, trazia vedação somente a reuniões presenciais, no âmbito de órgãos ou entidades da Administração Estadual direta e indireta, e de atendimento presencial nestas repartições.

Neste momento da pandemia, muitos Promotores de Justiça estavam sendo

7] OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. **Organização Pan-Americana Da Saúde**. 11 Mar. 2020. Disponível em: < <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

acionados, tanto para que garantissem a diminuição de contágio da doença, sendo requerida a proibição dos eventos religiosos presenciais, como para que garantissem a liberdade religiosa e, como consequência, a não restrição de cultos, missas ou qualquer outro evento religioso presencial.

No âmbito nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) não havia decidido sobre a competência, entre os Estados e Municípios, para fins de se adotarem medidas de restrição para o combate a pandemia, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde, como a decretação de isolamento, quarentena e outras providências (ADI 6343), o que foi decidido somente no ano seguinte⁸.

Foi nesse cenário de indefinições e incertezas que a força-tarefa editou o primeiro informativo⁹, adotando um posicionamento institucional uniforme para que servisse de matriz diretiva na atuação aos Promotores de Justiça. Nestes termos:

DIRETRIZES DE ATUAÇÃO FUNDAMENTADA - Nº 1

A FORÇA-TAREFA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL CONTRA A PANDEMIA DE COVID 19, apresenta aos colegas membros do Ministério Público as seguintes sugestões de atuação: I - Que atuem junto ao Chefe do Poder Executivo Municipal para: a) Avaliar se há normativa local regulamentando a atividade em razão da pandemia, e, não havendo, que seja fomentado a expedição de ato pelo Poder Público Municipal com base nas recomendações técnicas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização Panamericana de Saúde (OPAS), respeitadas as peculiaridades locais; b) A expedição de normativa local regulamentando a atividade em razão da pandemia, com base nas recomendações técnicas da OMS e da Organização Panamericana de Saúde (OPAS), respeitadas as peculiaridades locais e a presença ou não de casos confirmados de COVID 19 no território do Município; c) Que as autoridades Municipais façam valer as determinações constantes nas normas municipais frente às igrejas

8] No julgamento da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 811, ajuizada pelo Partido Social Democrático (PSD) o Supremo Tribunal Federal votou pela maioria pela improcedência da ação a fim de que fosse mantida a aplicação do art. 2º, II, “a”, do Decreto nº 65.563/2021 do Estado de São Paulo que restringia o direito à liberdade religiosa. Oito integrantes do Tribunal seguiram o relator Ministro Gilmar Mendes, segundo o qual a imposição de tais proibições, além de não violar o direito à liberdade religiosa, foi corroborada em nova Nota Técnica do Centro de Contingência do Coronavírus juntada aos autos nesta semana. Os dados, relacionados ao avanço da pandemia, revelam o elevado risco de contaminação das atividades religiosas coletivas presenciais. A maioria destacou a relevância da liberdade de religião e de crença, porém, com base em critérios técnicos e científicos, avaliou que as restrições previstas no decreto paulista são adequadas e necessárias para conter a transmissão do vírus e evitar o colapso do sistema de saúde. Ao considerar que a medida é emergencial, temporária e excepcional, essa vertente observou que tal limitação resguarda os direitos de proteção à vida e à saúde, também protegidos constitucionalmente.

9] MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Informativo Força-Tarefa nº 1**, Campo Grande-MS, 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/coronavirus?area=Comunicados-4>. Acesso em: 10 jul. 2023.

e templos localizados em seu território; II. Que atuem junto aos dirigentes, líderes ou congêneres das entidades religiosas para que: a) Adotem as medidas preventivas constantes em atos normativos de interesse local, porquanto preponderam sobre os atos normativos federais; b) Instituem plano de ação e de vigilância no âmbito das rotinas da instituição, adotando todas as medidas preventivas e de conduta previstas pela OMS e OPAS, bem como as normas contidas em Decreto e outras normativas municipais; c) Evitem atividades em grupos pelo tempo necessário a não disseminar o vírus, adotando as normas de prevenção preconizadas pelo Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS-Brasil) e Organização Mundial da Saúde (OMS); d) Caso na normativa local haja permissão para que os templos, igrejas e quaisquer tipos de locais de culto possam ficar abertos, que evitem atividades em grupos pelo tempo necessário a não disseminar o vírus, adotando nesta hipótese as normas preventivas previstas no item anterior, inclusive mantendo os ambientes ventilados e a distância mínima de 1,5 metro entre as pessoas presentes; e Informem à Secretaria Municipal de Saúde os casos suspeitos da doença entre os fiéis.

Nesse mesmo formato, a força-tarefa do MPMS, de acompanhamento da pandemia Coronavírus, prosseguiu, com o fim de uniformização, em suas ações de atuação em busca de resolutividade, expedindo informativos e diretrizes de atuação:

– Quadro 1 –

Informativos expedidos no ano de 2020 pela Força-Tarefa Covid-19

Informativo nº 1 – Março/2020
<ul style="list-style-type: none">• Orientação quanto a proibição de locomoção interestadual, diante da outorga pelo Governo Federal para que estados e municípios façam seus regramentos próprios e como o estado de Mato Grosso do Sul disciplinou as barreiras sanitárias.• Comunicado de providências que já foram tomadas e encaminhamento de sugestão de atuação, diante das crianças em que a merenda escolar é a única refeição de qualidade do dia, dependendo, desta alimentação, para subsistência.
Informativo nº 2 – Março/2020
<ul style="list-style-type: none">• Posicionamento institucional quanto a atuação diante de alteração de Decretos Municipais que limitaram o comércio e outras atividades, no Município, abrandando as regras e permitindo reabertura, inclusive de atividades não essenciais.• Posicionamento com relação a critério de internação de pacientes em leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), considerando o número de casos confirmados, de Covid-19, e provável crescimento da demanda no Estado, por leitos de terapia intensiva.

Informativo nº 3 – Março/2020
<ul style="list-style-type: none">• Orientações de atuação das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor no Estado.• Posicionamento referente à proteção do consumidor, durante a época da pandemia, em relação aos bilhetes aéreos e atendimentos nos hospitais particulares.• Posicionamento quanto ao corte nos fornecimentos de energia elétrica e água pelas companhias.• Considerações quanto ao sistema de transporte coletivo, durante o período da pandemia.
Informativo nº 4 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Orientação com relação aos recém-nascidos e o direito à acompanhante na hora do parto e depois dele.• Entendimento com relação à limitação de compra de alguns produtos, diante da escassez dos mesmos no mercado.• Informação, quanto ao protocolo do Ministério da Saúde, para a realização dos testes de coronavírus.• Posicionamento, quanto aos direitos dos consumidores, que contrataram serviços com instituições de ensino e estão com as aulas suspensas, em razão do risco, se é possível pedir abatimento ou deixar de pagar a mensalidade.• Orientação quanto a adequação na utilização de equipamentos artesanais, substitutivos das máscaras, em virtude da falta de EPIs.
Informativo nº 5 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Orientação com relação ao atendimento da rede de atenção psicossocial, no contexto da infecção da COVID-19.• Orientação quanto a esterilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), diante da escassez deles.• Orientação quanto ao funcionamento dos equipamentos e serviços socioassistenciais no Estado (CRAS, CREAS, Centro POP, etc.) diante da implantação do teletrabalho ou até redução da carga horária de muitos servidores municipais.
Informativo nº 6 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Informações quanto as orientações do Ministério da Saúde, com relação as medidas de distanciamento social.
Informativo nº 7 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Roteiro de atuação, com <i>checklist</i> das medidas a serem tomadas pelas Promotorias de Justiça da saúde.

Informativo nº 8 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a chegadas dos testes rápidos ao estado e se já podem ser usados.• Sobre a existência de controle pelo estado, quanto ao número de leitos hospitalares ocupados por pacientes com suspeita e casos confirmados do COVID-19.• Informação quanto à remessa de dinheiro aos Municípios do Estado, com o objetivo de custear ações e serviços relacionados à atenção primária à saúde e à assistência ambulatorial e hospitalar, decorrente do COVID-19.
Informativo nº 9 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Sobre a entrega de kits de alimentação, pela Secretaria de Educação do Estado, aos alunos da rede do município, pertencentes a núcleos familiares não cadastrados no Cadastro Único (CADÚNICO), do Governo Federal.• Sobre ensino à distância aos alunos da rede pública estadual, durante o período de suspensão das aulas.
Informativo nº 10 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Informação sobre os leitos hospitalares (clínicos e UTI) destinados aos pacientes confirmados e suspeitos de COVID-19, por cada região do Estado.
Informativo nº 11 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Perspectiva de retorno presencial das aulas quanto aos alunos da rede estadual de ensino e informação sobre férias escolares.• Informação, mais recente, de atos normativos quanto ao serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes e sobre continuidade de suspensão das visitas aos acolhidos, em entidade de acolhimento.
Informativo nº 12 – Abril/2020
<ul style="list-style-type: none">• Informação sobre nova atualização quanto aos leitos hospitalares (clínicos e UTI) destinados aos pacientes confirmados e suspeitos de COVID-19, por cada região do Estado.• Informação quanto à possibilidade de habilitação para receber, diariamente, os informativos do Grupo Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Novo Coronavírus (GIAC-Covid-19), do Ministério Público Brasileiro.
Informativo nº 13 – Maio/2020
<ul style="list-style-type: none">• Informação quanto à modificação do fluxo para regulação dos leitos da COVID-19 e o novo mapa hospitalar do Estado de Mato Grosso do Sul, para atendimento dos pacientes suspeitos e contaminados pela COVID-19.

Informativo nº 14 – Maio/2020
<ul style="list-style-type: none">• Informação quanto às mudanças legais para realização de compras, contratações e controle pelo poder público e quais as principais novidades, estabelecidas pela Lei nº 13.979/2020, na questão de aquisição de bens e serviços relacionados ao enfrentamento do coronavírus e como pode ser melhorada a fiscalização interna desses procedimentos.• Orientação de como pode ser melhorada a transparência sobre as verbas destinadas ao enfrentamento ao coronavírus e quais instrumentos podem ser utilizados, pelo Ministério Público, em caráter preventivo.
Informativo nº 15 – Maio/2020
<ul style="list-style-type: none">• Quais os critérios a serem observados, em relação às atividades remotas, e retorno das atividades presenciais pela rede pública de ensino e instituições privadas de Educação Básica.• Posicionamento com relação ao restabelecimento, ainda que gradual, das cirurgias eletivas no Estado.• Novidades com relação ao mapa hospitalar, do estado de Mato Grosso do Sul, para atendimento dos pacientes suspeitos e contaminados pela COVID-19.
Informativo nº 16 – Junho/2020
<ul style="list-style-type: none">• Sugestão de atuação com os estabelecimentos bancários, com a finalidade de evitar a contaminação, pelo novo coronavírus, no acesso das pessoas aos serviços bancários.• Sobre a competência do Juiz Eleitoral quanto à autorização para que o Poder Público Municipal possa fazer propaganda institucional, durante o período, vedado pelo artigo 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97, em razão da pandemia de Covid-19.• Quanto à possibilidade do Juiz Eleitoral autorizar o gestor público municipal exceder o limite de gastos com publicidade, fixado no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97, em razão da pandemia de Covid-19.
Informativo nº 19 – Julho 2020
<ul style="list-style-type: none">• Novidade normativa com relação ao atendimento e processamento de demandas envolvendo violência doméstica e familiar contra mulheres, crianças, adolescentes, pessoas idosas e com deficiência.• Orientação com relação ao funcionamento dos serviços das Secretarias Municipais de Assistência Social, especificamente, quanto aos serviços de acolhimento de pessoas idosas e com deficiência.
Informativo nº 20 – Julho/2020
<ul style="list-style-type: none">• Sobre os impactos jurídicos da Emenda Constitucional (EC) nº 107/2020, que adiou a data das Eleições 2020, sobre a publicidade institucional, vedada pelo artigo 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97, nas eleições municipais e suas consequências, para fins de limite de gastos com publicidade, fixado no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

Informativo nº 21 – Julho/2020
<ul style="list-style-type: none"> • Critérios que devem ser observados pelos municípios para a liberação, através de Decreto, do retorno das aulas presenciais nas instituições de ensino particulares e municipais. • Orientação quanto ao conteúdo dos Planos de Biossegurança para o retorno às aulas presenciais e quais os critérios mínimos que devem ser observados, durante o transporte escolar e público.
Informativo nº 22 – Agosto/2020
<ul style="list-style-type: none"> • Orientação com relação ao manejo de corpos e funerais, durante a pandemia, e sobre os cemitérios e aumento no número de sepultamentos.
Informativo nº 23 – Setembro/2020
<ul style="list-style-type: none"> • Autorização, pela Secretaria Estadual de Saúde, da retomada das cirurgias eletivas e seus requisitos.

Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Força-Tarefa para o Combate ao Coronavírus**, Campo Grande-MS, 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/coronavirus?area=Comunicados-4>. Acesso em: 07 jul. 2023.

– Quadro 2 –

Informativos expedidos no ano de 2021 pela Força-Tarefa Covid-19

Informativo nº 1- Março/2021
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamento institucional quanto à atuação dos órgãos de execução perante as decisões dos chefes do Poder Executivo Municipal quanto as eventuais restrições de atividades econômicas e circulação de pessoas.
Informativo nº 2 – Março/2021
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre o Decreto nº 15.632, de 09 de março de 2021, editado pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, que instituiu medidas mais rígidas de prevenção para evitar a proliferação do Coronavírus (SARS-CoV-2) e se os municípios podem divergir das novas regras. • • Direcionamento da atuação ministerial, neste estágio da pandemia.
Informativo nº 3 – Março/2021
<ul style="list-style-type: none"> • Conceito de trabalhadores da saúde e grupo prioritário na Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19. • • Quais critérios para definição de prioridades dentro dos grupos prioritários na Campanha Nacional de Vacinação contra a Covid-19.

Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Força-Tarefa para o Combate ao Coronavírus**, Campo Grande-MS, 2021. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/coronavirus?area=Comunicados-4>. Acesso em: 07 jul. 2023.

Medidas restritivas de locomoção das pessoas começaram a funcionarem, em todo o Brasil, a partir de abril de 2020. Entretanto os serviços essenciais estavam funcionando plenamente, para não colapsar a saúde, segurança e economia. O Ministério Público, por ser instituição essencial na defesa do sociedade, não poderia ficar distante desta realidade. Por isso, salvo os membros que se encontravam no grupo de risco, retornaram as atividades presenciais já em maio de 2020. Para dar segurança a todos, foi instituído pelo MPMS o primeiro plano de biossegurança¹ e retorno gradual às atividades do sistema de justiça do Brasil. Este foi aprovado pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e pelo Centro Integrado de Proteção e Pesquisa Ambiental do MS.

O Plano de Biossegurança, do Ministério Público Estadual, estabelecia medidas voltadas para ações de prevenção, minimização ou eliminação de riscos inerentes às atividades, meio e fim, desenvolvidas por membros, servidores, estagiários, menores aprendizes, terceirizados, prestadores de serviço e cidadãos em geral, que necessitem de atendimento, no âmbito da Instituição, durante a pandemia da COVID-19.

De responsabilidade individual e coletiva, o plano apresentava orientações gerais a membros, servidores, terceirizados, colaboradores e sociedade, que são organizadas por etapas, considerando a evolução da COVID-19, nos municípios de Mato Grosso do Sul e no Brasil ao longo do ano, a capacidade hospitalar instalada, a preservação permanente de grupos de risco e as orientações emanadas pela OMS, Ministério da Saúde, Governo do Estado, por meio da Secretaria Estadual de Saúde, e Secretarias de Saúde Municipais, que são atualizados de acordo com o avanço da doença no país e mudanças no cenário epidemiológico.

De acordo com o Plano de Biossegurança, era de responsabilidade de cada comarca informar, imediatamente, a Administração Superior, caso o seu município decreta o estado “lockdown”, retornando suas atividades, obrigatoriamente, para o regime de teletrabalho.

Por ser o primeiro Plano de Biossegurança, no sistema de justiça no Brasil, o mesmo acabou sendo referência para elaboração de resoluções sobre o tema no Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

Buscava, com isso, assegurar a efetividade no atendimento à sociedade sul-mato-grossense e minimizar o risco de transmissão da COVID-19.

Além dos informativos de orientação de atuação una e resolutiva, foram realizadas, pela força-tarefa do MPMS, por vezes, em conjunto com outros Órgãos do MPMS, diversas reuniões entre o próprio MPMS, para alinhamento e estratégias institucionais², e áreas que afetavam a sociedade diretamente não só na saúde³,

1] Resolução 27/2020

2] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/10/mpms-discute-realinhamento-de-estrategias-de-atuacao-frente-a-covid-19>.

3] “Foi realizada reunião na manhã dessa sexta-feira (3/7), entre o Ministério Público de Mato Grosso do Sul, representado pela Coordenadora da Força-Tarefa, Promotora de Justiça Ana Cristina Carneiro Dias; o Governo do Estado, representado pelo Secretário de Estado de Governo e Gestão Estratégica, Eduardo Correa Riedel, e pelo servidor Arthur Reis; e a Procuradora do Estado Ana Carolina Ali Garcia, com objetivo de conhecer e entender o Programa do Governo Estadual de Saúde e Segurança da Economia (Proseguir)”. <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/05/forca-tarefa-do-mpms-acompanha-numero-de-leitos-de-uti-disponiveis-no-estado>

como por exemplo, a necessidade de ampliação de leitos de UTI's em Hospitais, o que era de extrema necessidade na época⁴, medicamentos e vacinação⁵, mas também na educação⁶, no transporte escolar, transporte público⁷, no funcionamento de estabelecimentos comerciais⁸, economia do Estado⁹, nas orientações gerais aos Prefeitos Municipais do Estado de MS, com o Governo Estadual¹⁰, ou ainda outras instituições de MS¹¹, na condução dos assuntos a serem enfrentados na pandemia¹², demonstrando, assim, uma atuação proativa e resolutiva, prezando pela unidade institucional, sem desrespeito à independência funcional do Ministério Público.

A resolutividade institucional, para fins de cumprimento das funções constitucionais do Ministério Público, aplicado na época da pandemia, contou com a ação de membros para fora dos gabinetes, ao mobilizarem diversas campanhas de arrecadação de alimentos, produtos de limpeza e EPIs.¹³

4] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/06/mpms-hospitais-e-secretaria-de-saude-de-campo-grande-se-mobilizam-e-implementam-mais-30-leitos-sus-uti-covid>.

5] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/04/vacina-medicamentos-e-leitos-hospitalares-sao-temas-de-reuniao-de-trabalho-entre-os-promotores-de-justica-da-linha-de-frente-da-covid-19>.

6] “Ao final da reunião, foi pontuada pela Força-Tarefa a necessidade de constante diálogo entre o MPMS e a gestão estadual de Educação, no sentido de acompanhar as ações tomadas com vistas a garantir aos alunos menor prejuízo possível, diante do afastamento do ambiente escolar e da suspensão das aulas” <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/04/forca-tarefa-trata-com-secretaria-de-educacao-a-garantia-dos-direitos-dos-estudantes-do-estado>.

7] “Com o intuito de assegurar a continuidade do serviço público essencial de transporte coletivo em Campo Grande durante a pandemia da COVID-19, representantes do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, da Prefeitura Municipal, da Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos (Agereg), da Agência Municipal de Transporte e Trânsito (Agetran) e do Consórcio Guaicurus se reuniram nesta terça-feira (23/6).” <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/06/continuidade-do-servico-de-transporte-coletivo-e-pauta-de-reuniao-entre-mpms-prefeitura-de-campo-grande-e-consorcio-guaicurus>.

8] “Início de semana estratégico para o combate à baixa adesão ao isolamento social que vem ocorrendo regularmente em Campo Grande. Na segunda-feira (20/7), no período da manhã, estiveram reunidos na sede do Governo do Estado, o Procurador-Geral de Justiça do MPMS, Alexandre Magno Benites de Lacerda; o Governador, Reinaldo Azambuja; o Prefeito, Marcos Marcello Trad; o Secretário Estadual de Justiça e Segurança Pública de MS, Antonio Carlos Videira; e o Comandante-Geral da Polícia Militar, Coronel Marcos Paulo Gimenez. Na pauta, o cumprimento das medidas de combate à COVID-19.” <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/instituicoes-se-unem-e-fecham-o-cerco-para-fazer-valer-o-decreto-municipal-de-isolamento-social-em-campo-grande>.

9] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/forca-tarefa-faz-reuniao-para-conhecer-o-programa-do-governo-estadual-de-saude-e-seguranca-da-economia>.

10] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/01/procuradoria-geral-de-justica-e-governador-do-estado-alinham-estrategias-para-a-conducao-dos-trabalhos-de-fiscalizacao-no-combate-a-pandemia-da-covid-19>.

11] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/06/mpms-realiza-reuniao-conciliatoria-com-poderes-e-instituicoes-de-ms-para-fortalecer-o-dialogo-e-unidade-na-construcao-de-solucoes-para-o-combate-a-pandemia-da-covid-19>.

12] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/01/procurador-geral-de-justica-alexandre-magno-benites-de-lacerda-reune-se-com-prefeitos-para-tratar-de-aco-es-de-contencao-a-pandemia>.

13] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/covid-19-a-historia-vai-lembrar-da-atuacao-do-mpms-diante-desta-pandemia>.

Ainda, o MPMS promoveu campanhas para promover a fiscalização do dinheiro público, aplicado durante o período pandêmico, com o fim específico de despertar a conscientização da sociedade à prevenção das práticas corruptas e a fazer denúncias¹⁴, bem como a elaboração da cartilha “Compras Públicas em Tempos de Coronavírus”, para apoiar gestores públicos e os pequenos negócios, diante das restrições decorrentes da covid-19¹⁵.

Alcançando a finalidade da resolutividade, além de demonstrar a unidade institucional, no combate à pandemia, o MPMS participou, efetivamente, através da Coordenação do Procurador-Geral de Justiça, em diversas cidades, como Campo Grande¹⁶ e Três Lagoas¹⁷, da fiscalização do cumprimento dos Decretos Estaduais e Municipais que exigiam o toque de recolher, com o objetivo de proteger a saúde da sociedade, exigida naquele momento da pandemia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público dispôs, por meio da Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, firmando como missão estratégica do Conselho o fortalecimento do Ministério Público, para uma atuação responsável e socialmente afetiva.

O professor Alexandre Amaral Gavronski, ao discorrer quanto aos desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à atuação resolutiva, mencionou que¹⁸:

O primeiro desses objetivos, de natureza contextual, diz respeito à necessidade de o Ministério Público bem decifrar a complexa realidade social atual, em crescente e radical transformação, e a ela se conectar, incrementando, assim, sua legitimidade social, para o que se impõe atentar ao novo paradigma jurídico que emerge neste século, de um Direito crescentemente informal, negocial e participativo, bem como se alinhar à mentalidade que orienta o estágio atual do movimento de acesso à justiça, que também prestigia a informalidade e a autocomposição como meio mais eficiente para se alcançar a efetividade.

14] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/em-tempos-de-pandemia-campanha-do-mpms-mostra-os-impactos-da-corrupcao-na-vida-dos-cidadaos>.

15] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/09/mpms-e-sebrae-lancam-cartilha-de-compras-publicas-com-orientacoes-para-reduzir-os-impactos-da-pandemia-da-covid-19>.

16] “Nessa quarta-feira (22/7), durante o terceiro dia de fiscalização conjunta do Ministério Público Estadual, da Polícia Militar, da Guarda Municipal, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (SEMADUR), da Vigilância Sanitária e da Agência Municipal de Transporte e Trânsito, as equipes se dividiram pelas seguintes regiões: Anhanduizinho, Bandeira, Centro, Imbirussu, Lagoa, Prosa e Segredo.” <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/no-terceiro-dia-de-fiscalizacao-populacao-de-campo-grande-da-sinais-de-adesao-ao-toque-de-recolher>.

17] <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/forca-tarefa-faz-blitz-de-tres-dias-em-tres-lagoas-para-fazer-cumprir-o-toque-de-recolher>.

18] (GAVRONSKI, 2017, p. 74)

E continua dizendo que “para a consecução desse objetivo são necessárias soluções orientadas para a diminuição do formalismo na atuação, o estímulo à construção de soluções negociadas e a ampliação das oportunidades de consultas à sociedade afetada pela atuação ministerial.”¹⁹

Utilizando-se dos conceitos da Política Nacional de Atuação Resolutiva, o MPMS, durante a pandemia COVID-19, obteve êxito na implementação de uma atuação resolutiva, resultando na atuação uniforme de todos os membros e servidores do Ministério Público Estadual que, mesmo em Regime Diferenciado de Atendimento de Urgência (RDAU) e Regime de Expediente Extraordinário (REE), observaram que a necessidade de uma atuação única e conjunta, a fim de buscar e garantir direitos individuais e coletivos da população sul-mato-grossense.

As diversas reuniões realizadas, institucionalmente, com gestores municipais e estaduais foram essenciais para as tomadas de decisões que impactaram, diretamente, na vida das pessoas, durante a pandemia. Conforme trazido nos quadros acima, pautas como serviço de transporte coletivo, retorno das atividades da rede privada de ensino, desconto na mensalidade de universidades particulares, situação epidemiológica de cada município, situação dos leitos e medidas para o controle e o combate à doença foram amplamente discutidas, a fim de alcançar um bem comum, havendo, ainda, a fiscalização de todas as contratações e despesas promovidas pelos municípios. Processos de dispensa licitatória e/ou celebração ou execução de contratações diretas, atestadas como emergenciais ou de calamidade pública, foram alvo de recomendações e seguidas de uma série de medidas, visando a transparência e publicidade dos atos referentes à gestão de recursos usados no combate aos efeitos da pandemia da COVID-19 no Estado.

Isso se deve ao perfil resolutivo, desenvolvido pelo MPMS, e às características da pandemia enfrentada, que demandava a tomada de decisões eficazes, imediatas e emergentes, de modo a quase, instantaneamente, surtir efeitos concretos.

Enquanto o mundo enfrentava os efeitos nefastos da Covid-19, com elevados índices de infecção e mortalidade, necessidade de isolamento social, enfraquecimento da economia, desemprego, esgotamento da capacidade do sistema de saúde, o MPMS ressignificou suas prioridades para desempenhar, da melhor forma possível, a defesa dos direitos humanos e do ordenamento jurídico.

A atuação do MPMS resultou em uma ativa participação institucional em todas as pautas de deliberação do poder público relacionadas ao plano de enfrentamento à pandemia, sendo que as reuniões para decisões envolvendo as grandes questões, foram realizadas, em sua maioria, na sede da própria Procuradoria-Geral de Justiça, em Campo Grande.

Ao final do ciclo pandêmico, o MPMS, diferentemente de alguns outros órgãos, não optou por atuação institucional formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos de atuação jurídica, e a teor do que consta na Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, preferiu o trabalho, em sua maioria, presencial, de real enfrentamento às difíceis questões, trazendo, como consequência, retornos

19] (GAVRONSKI, 2017, p. 74).

reais à sociedade sul-mato-grossense, com resultados concretos que promoveram a efetivação dos direitos defendidos e protegidos pela instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Recomendação nº 54, de 28 de Março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: < <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 811. Relator: Min. Gilmar Mendes. São Paulo, 25 de Junho de 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6136541>>. Acesso em: 11 jul. 2023.

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

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **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*, volume IV / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. 466 p. il. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/REVISTA_JURIDICA-2017-vol-4_CS6_ONLINE.pdf>. Acesso em 10 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Informativo Força-Tarefa nº 1**. Campo Grande-MS, 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/coronavirus?area=Comunicados-4>. Acesso em: 10 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Força-Tarefa para o combate ao CORONAVÍRUS**. Campo Grande-MS, 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/coronavirus?area=Comunicados-4>. Acesso em: 07 jul. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Força-Tarefa para o combate ao CORONAVÍRUS**, Campo Grande-MS, 2021. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/coronavirus?area=Comunicados-4>. Acesso em: 07 jul. 2023.

OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia. **Organização Pan-Americana Da Saúde**. 11 Mar. 2020. Disponível em: < <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em: 07 jul. de 2023.

ANEXO I



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/01/procuradoria-geral-de-justica-e-governador-do-estado-alinham-estrategias-para-a-conducao-dos-trabalhos-de-fiscalizacao-no-combate-a-pandemia-da-covid-19>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/01/procurador-geral-de-justica-alexandre-magno-benites-de-lacerda-reune-se-com-prefeitos-para-tratar-de-acoes-de-contencao-a-pandemia>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/03/mpms-une-forcas-com-instituicoes-publicas-para-conter-o-avanco-da-pandemia-no-estado>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/09/mpms-e-sebrae-lancam-cartilha-de-compras-publicas-com-orientacoes-para-reduzir-os-impactos-da-pandemia-da-covid-19>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/06/mpms-realiza-reuniao-conciliatoria-com-poderes-e-instituicoes-de-ms-para-fortalecer-o-dialogo-e-unidade-na-construcao-de-solucoes-para-o-combate-a-pandemia-da-covid-19>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/10/mpms-discute-realinhamento-de-estrategias-de-atuacao-frente-a-covid-19>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/08/ministerio-publico-estadual-amanhece-vistoriando-estrutura-de-atendimento-da-saude-na-capital>.



<https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/01/mpms-reune-se-com-autoridades-e-representantes-das-escolas-municipais-e-particulares-para-garantir-o-retorno-seguro-das-aulas-presenciais>.



[https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/no-terceiro-dia-de-fiscalizacao-populacao-de-campo-grande-da-sinais-de-adesao-ao-toque-de-recolher.](https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/no-terceiro-dia-de-fiscalizacao-populacao-de-campo-grande-da-sinais-de-adesao-ao-toque-de-recolher)

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E A (DES)JUDICIALIZAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA

ALLAN THIAGO BARBOSA ARAKAKI

Pós-Doutorando em Democracia e Direitos Humanos pela *Ius Gentium Conimbrigae*/Portugal e em Direito pela UNIMAR. Doutor e Mestre em Direito pela UNIMAR. Master em Fundamentos da Responsabilidade Civil pela Universitat de Girona. Pós-Graduado Lato Sensu em Direito Público pela UNIDERP, em Ciências Criminais e Segurança Pública pelo CERS e em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela PUC/MG. Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo principal identificar qual a relevância da adoção de um viés resolutivo, na atuação do Ministério Público, dentro do âmbito da saúde pública, à luz das premissas da Análise Econômica do Direito. Ademais, como pretensões secundárias, pretende-se discorrer sobre o impacto da judicialização na área da saúde pública e como o Ministério Público poderia, efetivamente, contribuir para a mudança de paradigma na salvaguarda ao direito fundamento à saúde. Para tanto, utiliza-se da pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, sendo empregado o método dedutivo. Com efeito, parte-se, inicialmente, da premissa geral, realizando apontamentos sobre a Análise Econômica do Direito ou *Law and Economics*, a qual figura como referencial teórico do corrente artigo. Após, discorre-se sobre a judicialização da saúde pública, apontando os seus custos. Sem prejuízo, analisa-se, ainda, a atuação do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) durante a pandemia de COVID-19. Por fim, adentra-se ao ponto principal, enfocando o Ministério Público resolutivo na saúde pública, com lastro na Análise Econômica do Direito. Enfim, a pesquisa se mostra importante e atual, uma vez que trata de um assunto extremamente corriqueiro e de grande relevância social, principalmente quando analisado sob o pálio de um referencial teórico utilitarista.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização da saúde pública; Ministério Público resolutivo; Análise Econômica do Direito; direito à saúde.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A judicialização das políticas de saúde pública assume a expressão, máxime a partir da sobrevivência da Constituição Federal de 1988, inaugurando um sistema universal de saúde pública, com diversos desafios a serem enfrentados. Ultrapassadas mais de três décadas da Carta Constitucional, continua a figurar como atual o tratamento de assuntos correlatos à judicialização da saúde pública, temática esta que se mostra enraizada no panorama brasileiro.

Imerso nesse cenário é que o presente artigo possui como objetivo principal identificar qual a relevância da adoção de um viés resolutivo, na atuação ministerial, dentro da saúde pública, à luz das premissas da Análise Econômica do Direito,

o que reverbera a importância deste trabalho. Com efeito, a promoção de uma análise fincada em premissas pragmáticas, oriundas da própria Análise Econômica, demonstra, com clarividência, a relevância do estudo.

Ainda, como pretensões secundárias, pretende-se discorrer sobre o impacto da judicialização na área da saúde pública e como o Ministério Público poderia, efetivamente, contribuir para a mudança de paradigma na salvaguarda ao direito à saúde. Destaque-se, por oportuno, que se utiliza aqui da pesquisa bibliográfica, documental e jurisprudencial, sendo empregado o método dedutivo, o qual atende melhor as pretensões deste artigo.

Nesse sentido, cumpre consignar que o método dedutivo, além de satisfazer os objetivos propostos, denota ser o mais didático aqui, permitindo que se contextualize o leitor a partir de uma premissa geral até se chegar à premissa concreta, motivo pelo qual se justifica a seleção daquele para fins da elaboração deste estudo.

Imbuído dessa premissa, parte-se, inicialmente, aqui da premissa geral, realizando apontamentos sobre a Análise Econômica do Direito ou *Law and Economics*, a qual figura como referencial teórico do corrente artigo. Após, discorre-se sobre a judicialização da saúde pública, apontando os seus custos e se analisa posteriormente a atuação do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) durante a pandemia de COVID-19. Por fim, adentra-se ao ponto principal, enfocando a atuação ministerial na saúde pública, sob o pálio da Análise Econômica do Direito.

2. NOTAS SOBRE A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau (2020, p. 8) ensinam que as linhas gerais da Análise Econômica do Direito ou *Law and Economics* podem ser extraídas desde Maquiavel, Hobbes, Locke e do movimento intelectual europeu, durante o século XIX, pugnando por uma leitura conjunta, entre o Direito e a Economia, sem negar a cientificidade de cada um deles autonomamente.

Os mesmos autores advertem que o referencial teórico supramencionado teve grande ascensão nos Estados Unidos da América, possibilitando o delineamento de quatro fases específicas: a) o lançamento (1957 a 1972); b) a adesão ao modelo (1972 e 1980); c) o debate do modelo referencial (1980-1982); e d) a ampliação e disseminação a partir de 1982 (MACKAAY; ROUSSEAU, 2020, p. 9).

Conforme se observa, não se cuida de uma proposta nova, mas sim de um referencial teórico amadurecido, cuja premissa, em termos genéricos, concerne a um viés direcionado ao pragmatismo (POSNER, 2010, p. 100). Compreende, então, a Análise Econômica do Direito uma visão ampla da relação entre o Direito e Economia (GONÇALVES; RIBEIRO, 2013, p. 81; ALVAREZ, 2006, p. 50).

Ao invés do olhar do positivismo jurídico, adotando um enfoque hermético do sistema normativo, a Análise Econômica do Direito incorpora, em sua leitura, as relações consequencialistas e econômicas, as quais devem ser consideradas dentro da órbita jurídica. A assimilação desse referencial teórico encontra, aliás, difundido pelos diversos instrumentos jurídicos existentes (POSNER, 2007, p. 55), como, por exemplo, nos contratos civis, nas políticas de *compliance*, na regulação econômica,

nos pactos antenupciais, nas políticas de segurança pública, dentre outros.

Aliás, exemplificações, a respeito da incorporação do referencial teórico nos mais diversos campos do Direito, não faltam. No campo do Direito Penal, trabalha-se à luz desse referencial teórico com a teoria econômica do crime (FARIA, 2022, p. 93; Olsson, 2014, p. 29). Na esfera do Direito Privado, encontram-se demais ferramentas que denotam a composição do interesse econômico, como, por exemplo, a empresa. Frise-se que até mesmo o próprio funcionamento do Poder Judiciário pode ser visualizado com enfoque no *Law and Economics*, conforme assenta Luciana Yeng (2016, p. 135-136).

Sob esse aspecto, uma das principais premissas do *Law and Economics* constitui, justamente, a teoria da escolha racional, mediante a qual “os indivíduos são racionais, o que significa que efetuam escolhas e que as escolhas buscam maximizar o seu próprio interesse, ou, como fizeram os economistas, maximizarem a sua utilidade” (CARVALHO; MATTOS, 2008, p. 6). Implica dizer que os indivíduos agem de acordo com os estímulos e desestímulos, os quais devem ser levados em consideração.

Ademais, outro elemento, de extrema relevância, na ótica da Análise Econômica do Direito, é o custo da transação. Este, por sua vez, parte da premissa de um elo econômico, direto ou indireto, entre os agentes envolvidos efetiva ou potencialmente, consoante lecionam José Matias e Ricardo de Arruda (2019, p. 283). Os custos de transação funcionam, portanto, como a verificação das vantagens e desvantagens de uma determinada conduta analisada, segundo os agentes/*players* interessados direta ou indiretamente.

Essa dinâmica de mensurar os custos de transação e avaliá-los, na lógica da teoria da escolha racional, exerce papel relevante no *Law and Economics* (POHLMAN et al, 2004, p. 26). Oportuno destacar que essa argumentação, voltada à linha mais utilitarista, vem ganhando espaço, ainda que timidamente, na própria jurisprudência brasileira, como aconteceu no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento dos Embargos de Divergência em Recursos Especiais nºs 886.929/SP e 1.889.704/SP.

Naquela oportunidade, a Segunda Seção, por maioria, entendeu que o rol da Agência Nacional de Saúde (ANS) era, como regra, taxativo, justificando, como um dos fundamentos, a possibilidade do encarecimento dos planos de saúde em razão do desequilíbrio atuarial acaso se compreendesse que o rol fosse, meramente, exemplificativo. (STJ, 2022).

Sem prejuízo, outro exemplo que pode ser mencionado foi a suspensão cautelar do piso nacional de enfermagem pelo STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7222/DF. Nesta, sobressaiu o potencial efeito econômico, como a diminuição da empregabilidade no setor, acaso se mantivesse o piso nacional da enfermagem, sem qualquer identificação da origem do custeio (STF, 2022).

A respeito da incorporação do *Law and Economics* às deliberações judiciais, Vinícius Klein e Guilherme Grando (2016, p. 143) sintetizam: “No contexto atual, a questão não é mais da incorporação ou não dos argumentos econômicos no raciocínio judicial, mas sim de como o argumento econômico será trabalhado na argumentação judicial”. Mostra-se inegável, destarte, visualizar a incorporação da

ótica da Análise Econômica do Direito às decisões mais atuais.

Discorridas, então, as principais premissas do referencial teórico, empregado com o intuito de contextualizar o leitor, mister se faz tratar da judicialização das políticas da saúde pública e dos custos dela, pontos estes que, inevitavelmente, perpassam por um filtro cognitivo de caráter econômico, balanceando as respectivas vantagens e desvantagens.

3. O CUSTO DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE PÚBLICA

Inexiste dúvida de que o direito fundamental à saúde figura como direito social de segunda dimensão ou geração, ao lado dos direitos econômicos e culturais demandando, dessa maneira, por parte do ente estatal, prestações positivas. É sabido que, se os direitos civis, de primeira geração (civis e políticos) clamavam por uma postura estatal absenteísta, quando se discorrem sobre os direitos de segunda geração, cabe ao Estado não ser omissivo, e sim agir.

Nesse sentido, o artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, deixa clarividente a postura do direito à saúde, como direito fundamental, possuindo, inclusive, topografia constitucional própria, mais especificamente do artigo 196 ao artigo 200, da Constituição Federal de 1988. Tal resguardo ao direito à saúde encontra pleno eco no artigo 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU), e figura como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 (Saúde e Bem-estar), da Agenda 2030.

Sob a ótica constitucional brasileira, a Carta Republicana, de 1988, inaugurou um Sistema Único de Saúde (SUS), cujos pilares estruturantes são a descentralização, o atendimento integral e a participação comunitária (artigo 198, incisos, da Constituição Federal de 1988). Interessa observar que o atendimento integral, na linha da universalidade, demanda que o sistema de saúde conseguisse atender, na inteireza, a demanda de saúde do usuário, seja disponibilizando fármacos, seja propiciando o tratamento médico devidamente prescrito.

Sucedendo que o cenário de atendimento integral e da universalidade do direito à saúde, entendidos, a princípio, como a obrigatoriedade de o Poder Público fornecer todos os fármacos e tratamentos de que necessitam os usuários, levou a uma infinidade de pleitos diversos no âmbito dos entes federados. Estes, por sua vez, não conseguiram atender tais demandas a contento, o que propiciou a banalização da judicialização das políticas de saúde pública.

Com efeito, é mais do que óbvia a impossibilidade do atendimento integral e universal, sem o mínimo de estabelecimento de critérios reducionistas por um sistema único, o que compromete, inclusive, a possibilidade de expansão dele. Não há como expandir administrativamente, realizar novas incorporação, sem o estabelecimento de um padrão mínimo qualitativo e que importa, por óbvio, restrições.

Oportuno não olvidar que a regra que deve prevalecer, quanto às políticas públicas, é a discussão pelo Executivo e Legislativo, no âmbito de suas competências constitucionais. A judicialização, a qual deveria ser medida excepcionalíssima, não pode ser tomada como regra para subtrair, dos Poderes Eleitos, o seu ônus constitucional e o protagonismo que lhes cabe por inúmeros fatores.

A começar, a judicialização da política de saúde pública, quando consideradas as ações individuais, desprestigia a observância do procedimento administrativo, do rito fixado pela própria Administração Pública. Aliás, a concessão de medidas judiciais, em caráter individual, não raras vezes, privilegia os que se socorrem do Judiciário para não observar os ritos administrativos, em detrimento de uma coletividade.

Longe de ser um elemento retórico, basta lembrar que, em casos de medidas individuais de concessão de medicamentos e tratamentos, o indivíduo, albergado pelo provimento judicial, vai ser priorizado em detrimento de outros tantos que guarnecem nas filas de espera ou então que atenderam os ditames fixados pela própria Administração Pública. Não significa, com isso, que a reivindicação do direito no Judiciário seja de todo ruim, mas é necessário observar as consequências, justamente, como propõe a Análise Econômica do Direito.

Ora, ao se possibilitar que a judicialização de políticas de saúde pública, permita a inobservância de filtros administrativos e, inclusive, ultrapassar as filas de espera, figura evidente que isso funciona como um incentivo ao agravamento do cenário. Na dinâmica da Análise Econômica do Direito, tais efeitos consequenciais e benefícios propiciados ao litigante, por óbvio, auxiliam a desenhar um quadro de maior nível de judicialização e litigância.

Os incentivos consequenciais ao requerente, decorrentes da judicialização da saúde pública, auxiliam a compreender o cenário de intensificação da litigância nesse segmento. Dados do Insper (2019) apontam que, no período de 2009 a 2017, houve o aumento de 198% de casos de judicialização de política pública de saúde. Em igual sentir, o relatório intitulado “Judicialização e Sociedade: ações para acesso à saúde pública de qualidade”, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), registra que, entre 2015 até 2020, foram ajuizados mais de 1 milhão de processos relacionados a pedido de medicamentos (2021, p. 79).

Essa banalização da judicialização da política de saúde vem assumindo não só um impacto do consumo do tempo de trabalho dos agentes processuais, mas também um custo econômico substancial. Com efeito, estudos apontam que o custo/processo, relacionado especificamente à saúde, no Brasil, chegaria a R\$ 607.907.742,37 (CARVALHO *et al.*, 2021, p. 9).

Aliás, no referido estudo, é calculado o custo estimado por processo para o Judiciário, levando em consideração a remuneração dos agentes, o custo de manutenção da estrutura física e mínima, o tempo de duração processual, culminando-se na média de R\$ 2.181,80, além do valor do fármaco ou tratamento vindicado e dos honorários sucumbenciais (CARVALHO *et al.*, 2021, p. 12). É possível se constatar que, diante de um contexto de intensa judicialização e dos valores expressivos envolvidos, mister se faz repensar o sistema e a atuação dos agentes do sistema de justiça, inclusive, do Ministério Público.

Oportuno acrescentar que o quadro de intensificação da judicialização das políticas de saúde pública, sem prejuízo dos inconvenientes destacados neste tópico, aponta para o desequilíbrio orçamentário. Não são raros os casos em que a intervenção judicial franqueia um desequilíbrio nas contas públicas, uma vez que o orçamento, como é cediço, é aprovado no exercício financeiro anterior, por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Implica dizer que a judicialização maciça prejudica o estabelecimento de diretrizes dentro da perspectiva ampliativa do próprio sistema único, o que, em igual sentir, impacta a estruturação orçamentária. Por melhores que sejam as intenções da judicialização, não há como, em um mero ato decisório, providenciar um tratamento ou um fármaco, sem o remanejamento do orçamento, posto que as políticas públicas possuem custos.

Nesse ponto, Holmes e Sustain (2019, p. 11) advertem que os direitos possuem, de fato, custos. Sucede, contudo, como muito bem lembram aqueles autores, o resultado deve ser mais benéfico do que apenas o custo em si, o que, sob esse viés, justifica a necessidade de o Poder Público providenciar um mínimo de padrão qualitativo nas políticas públicas educacionais ou de saúde pública.

A maciça judicialização, nas políticas de saúde pública, longe de providenciar a resolução da questão, na realidade, trata-a de forma, extremamente, singela, como se o problema da aquisição de um fármaco ou de um tratamento decorresse apenas da falta da vontade política, o que não é verdade. Cuida-se de um problema mais complexo e estrutural, cuja necessidade deve ser discutida de forma ampla e conjugada.

Não se pode também olvidar da circunstância de que, para além dos custos da transação, aqui se entenda como custos do processo, existe, na hipótese, um outro problema da judicialização banalizada, consistente em uma das hipóteses de falha de mercado na ótica do *Law and Economics*, qual seja, a assimetria de informações, conforme adverte Fábio Nusdeo (2001, p. 166).

Luiz Schoueri (2005, p. 74-75) aduz que a assimetria de informações, na qualidade de vício do mercado, pode implicar diversas distorções. Tal raciocínio é, plenamente, aplicável à lógica da judicialização maciça, dentro da qual os atores do sistema de justiça ignoram, por completo, os debates e o próprio funcionamento da lógica administrativa da formulação de políticas na saúde pública.

Simplesmente, de forma unilateral, sem discussão, no âmbito administrativo e político competente, obriga-se o ente público a fornecer o fármaco ou o tratamento, ainda que sem verificar a estrutura ampliativa do SUS, como se a inércia decorresse, unicamente, da falta de vontade política, argumento este sintético para justificar um imbróglio muito mais complexo.

Discorrido sobre o direito à saúde, a estrutura do SUS e os inconvenientes a respeito da judicialização, de forma banalizada das políticas de saúde pública, mister se faz identificar a importância de um Ministério Público, com um formato de atuação diferenciada, perante esse quadro, periclitante, de litigância extrema.

O exemplo mais recente e que demonstra, certamente, o amadurecimento de uma nova dinâmica de atuação ministerial, merecedora de registro, foi a postura do MPMS na pandemia de COVID-19, o que se passa a se tratar no tópico subsequente, como exemplo de uma dinâmica resolutiva em tempos difíceis.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NA PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia de COVID-19 trouxe novos contornos às relações sociais e à judicialização. Tendo em vista que a disseminação viral durou, praticamente, um

ano, sem qualquer instrumento de prevenção, posto que a vacina começou a ser aplicada, no Brasil, em 17 de janeiro de 2021 (FIOCRUZ, 2022), os entes federados tiveram que lidar com o vírus, incorporando, em sua maioria, medidas restritivas de contenção à locomoção social.

Gize-se, por oportuno, que a própria Corte Suprema brasileira decidiu que, em caso de eventual conflito entre as medidas restritivas adotadas pelos entes federados, prevaleceria a de caráter mais restritivo (STF, 2020). Em outras palavras, diante do princípio da prevenção e precaução, compreendeu a Suprema Corte que caberia ao Chefe do Executivo do ente federado adotar a medida restritiva que entendesse mais adequada e, constatando antinomia entre elas, preponderaria a mais gravosa.

Imerso em um contexto dentro do qual sequer havia qualquer sinal do desenvolvimento de vacinas ou de tratamentos preventivos, restou ao Chefe do Poder Executivo lidar, ao mesmo tempo, com a complexidade do funcionamento do SUS, a demanda por tratamentos e fármacos ordinários e, sem prejuízo, atender a demanda de vagas de Unidade de Terapia Intensiva (UTI), em razão da disseminação de COVID-19.

Diante de um quadro de risco de colapso do SUS e, de outro lado, a adoção de medidas restritivas amargas e impopulares, é que se mostra digno de registro a atuação do MPMS, o qual saiu muito mais fortalecido, após os períodos mais periclitantes da pandemia, enquanto instituição, do que antes.

Com efeito, a pandemia de COVID-19 chamou a atenção para a importância, inevitável, de procurar alternativas à judicialização da política de saúde pública. Nesse prisma, importa rememorar que o MPMS preservou a unidade que lhe é inerente, tendo sido, então, seus órgãos de execução orientados pela Procuradoria-Geral de Justiça a adotar posturas jurídicas oriundas do diálogo e da exploração dos instrumentos extrajudiciais. (VASQUES, 2021).

Percebeu-se, nas reuniões de trabalho realizadas entre os órgãos de execução, que a mera judicialização da saúde, de forma banalizada, principalmente, durante os momentos de alta pandêmica no Estado de Mato Grosso do Sul, a bem verdade, criaria uma realidade artificial da proteção de um direito à saúde, com riscos sérios de colapsar a saúde pública. Era imprescindível, naquela ocasião, diante do incerto e do duvidoso, construir caminhos e soluções, sobretudo, pela via alternativa à judicialização.

Imbuída dessa tônica, foram realizadas várias reuniões, pelas plataformas digitais, presididas pela Procuradoria-Geral de Justiça com os órgãos de execução, os quais ainda puderam contar com o apoio de uma Coordenadoria da Força-Tarefa, instituída no âmbito estadual, para tratar do assunto. (DIAS, 2020). Para além da estruturação, a Procuradoria-Geral de Justiça realizou reuniões com demais instituições do Governo do Estado, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e da Defensoria Pública, no intuito de eliminar potenciais conflitos entre decretos estaduais e municipais. (LEITE, 2021a).

As Promotorias de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, em igual sentir, destacaram-se pela atuação lastreada no desafio do diálogo e de demais instrumentos resolutivos e alternativos à judicialização. Citem-se, a título meramente

exemplificativo, as recomendações ministeriais para prevenção e transparência nos atos de prevenção e combate à COVID-19 (MPMS, 2020a, p. 19-21) e a vedação de venda casada de kit COVID-19. (MPMS, 2020b, p. 36-39).

Cabível destacar, ademais, que as Promotorias de Justiça realizaram um importante trabalho para auxiliar os Municípios e o Estado de Mato Grosso do Sul no cumprimento dos decretos que traziam as medidas restritivas. Imprescindível constatar, destarte, que houve, sim, um modelo implantado com enfoque, principalmente, na atuação preventiva e orientativa.

O tratamento da questão, resguardando a unidade institucional, embora observada a independência funcional, desenhou novos contornos à instituição, em um panorama mais dinâmico e coerente ao que a sociedade, há muito tempo, reivindicava: resultados. Implica dizer que o formato voltado, eminentemente, à judicialização já demonstrava exaustão e, diante da vinda da pandemia de COVID-19, reforçou-se a imprescindibilidade de encampar vias alternativas.

Não se buscou retirar o protagonismo do papel dos Poderes eleitos, para tanto, ao mesmo tempo que, por intermédio de diálogos e alternativas, auxiliou-se, efetivamente, ao combate à pandemia de COVID-19, inclusive, por intermédio de recursos financeiros decorrentes da atuação finalística ministerial e de acordos entabulados em demais processos, perante o Poder Judiciário. (MPMS, 2020).

Esses recursos financeiros, oriundos da atuação ministerial e judicial, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, chegou ao volume de 1,8 milhão, conforme noticiado pelo Ministério Público. (MPMS, 2020). Ao invés de ser visto como órgão antagonico aos Poderes eleitos, a COVID-19 desafiou a instituição ministerial, a qual, para fins de consolidar sua vocação constitucional, teve de se coadunar, urgentemente, aos novos tempos, buscando a construção de alternativas fora da judicialização.

Até mesmo nos casos excepcionais, em que a judicialização, de fato, fora inevitável, em sede de tutela coletiva, o Ministério Público se inclinou pela possibilidade do diálogo, conseguindo entabular acordos judiciais benéficos, no âmbito da proteção à saúde pública. Em outras palavras, a instituição ministerial procurou estabelecer, embora ajuizada em casos pontuais à ação civil pública, a procura do consenso, o que denota uma forma diferenciada de agir.

A título, meramente, exemplificativo, cite-se a Ação Civil Pública nº 0950783-60.2020.8.12.0001, da Comarca de Campo Grande, ajuizada em desfavor do Estado de Mato Grosso do Sul e do Município de Campo Grande, vindicando o aumento do número de leitos clínicos e de UTI/COVID-19. No referido feito, as audiências de conciliação se mostraram, extremamente, profícuas, permitindo o alinhamento para a ampliação dos leitos vindicados, diante de uma perspectiva factível, resposta esta que, dificilmente, seria obtida por meio de simples decisão judicial. (LEITE, 2021b).

Acrescentando a isso pode ser mencionada a criação do Grupo de Atuação Especial de Defesa a Saúde (GAEDS), por meio da Resolução nº 17/2020-PGJ, em plena pandemia, buscando auxiliar os órgãos de execução e prestar apoio a estes. Aliás, para além das medidas restritivas e dos leitos de UTI, o Ministério Público acompanhou a lisura e a transparência da vacinação de COVID-19. (MPMS, 2020c, p. 9-11).

Em comunhão aos diversos órgãos estaduais e municipais, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul colaborou nas campanhas de vacinação e, mais do que isso, acompanhou os procedimentos de aplicação de vacina. Em meio à necessidade de lisura, na aplicação das vacinas no cenário nacional, o Estado de Mato Grosso do Sul pôde contar com um Ministério Público que auxiliou no estabelecimento da transparência e na observância contundente aos critérios estabelecidos no Plano Nacional.

Sem prejuízo da atuação, especificamente, na saúde pública, o MPMS procurou tratar das mazelas causadas no meio social após o momento de pico da pandemia de COVID-19, principalmente na área educacional. Sob esse aspecto, oportuna a menção à criação do Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC), por meio da Resolução nº 18/2020-PGJ. (MPMS, 2020c, p. 11-13).

Frise-se que o GEDUC, criado em plena pandemia, focou na evasão escolar e no impacto da pandemia no processo educacional, sobretudo, pela suspensão das aulas e adoção do sistema virtual para a educação básica. Veja-se, novamente, o enfoque ministerial alinhado com o mesmo propósito dos demais órgãos públicos: atingir resultados e metas.

A lógica de atingir resultados e metas, inevitavelmente, perpassa pelo referencial teórico da Análise Econômica do Direito, mais, especificamente, pela Teoria dos Jogos, em que se avaliam as vantagens e desvantagens dos envolvidos (ROCHA; RIBEIRO, 2016, p. 167). Dentro da Teoria dos Jogos, a Caça ao Cervo exsurge como a mais adequada aqui, posto que os *players* podem obter um prêmio menor (coelho) acaso ajam isoladamente, ao passo que podem atingir um prêmio maior (cervo), se houver colaboração e mantiverem suas propostas iniciais (cervo). (SOUZA, 2012, p. 3).

Necessário, dentro da teoria supramencionada, a busca do equilíbrio de Nash, o qual pressupõe que “cada jogador escolhe a estratégia que lhe renda o maior *payoff* possível, considerando as estratégias dos demais jogadores” (RODRIGUES, 2021, p. 89). Em outras palavras, a procura do equilíbrio de Nash, com a maximização de resultados e eficiência econômica, denota a lógica da própria Teoria dos Jogos.

Imersa nessa dinâmica, frise-se, de colaboração e de obtenção de resultados, com um viés mais pragmático, é que o MPMS se orientou e conseguiu obter frutos de sua atuação voltada à prevenção e conciliação, o que jamais decorreria da ótica retrógrada da judicialização por si só, principalmente em época da anormalidade.

5. O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA SAÚDE PÚBLICA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Analisado o papel do MPMS, seja de seus órgãos superiores, seja de seus órgãos de execução, na pandemia de COVID-19, imperioso destacar a nuance de uma característica que já começava a desenhar na atuação ministerial: a necessidade da resolutividade.

De fato, já antes da pandemia de COVID-19, observou-se que a mera judicialização de ações individuais, movidas pelo Ministério Público, questionando políticas públicas, não raras as vezes, propiciava protelar o imbróglio. Aliás, a

judicialização das políticas públicas de saúde franqueava, sobretudo, nas tutelas individuais, situações, extremamente, injustas e minava os protocolos da própria Administração Pública.

Não se paira qualquer dúvida sobre a atribuição ministerial na saúde, como decorrência do artigo 127, caput, da Constituição Federal de 1988. Aliás, enquanto órgão vinculado à proteção dos direitos humanos, destaca Hugo Nigro Mazzilli (2014, p. 660): “O Promotor de Justiça de direitos humanos busca a garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e serviços de relevância pública [...]”. Assevera o eminente autor o papel da atuação da instituição ministerial, máxime, na saúde pública (MAZZILLI, 2014, p. 660), deixando clarividente a importância da feição constitucional.

O cenário de COVID-19, nos momentos mais dramáticos de risco de colapso da saúde pública, serviu para mostrar, com clarividência, que a judicialização da política pública de saúde, principalmente em tutelas individuais, não é o caminho e que o grande desafio não é ingressar no judiciário, mas sim obter resultados práticos. Para tanto, é preciso destacar que os instrumentos administrativos, de que dispõe o Ministério Público, devem ser explorados à exaustão.

Sob a flâmula de um Ministério Público resolutivo, descortinam-se, com maior ênfase, na ótica da atuação funcional, a recomendação, as audiências públicas e os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), como instrumentos alternativos à judicialização e que se lastreiam na capacidade de diálogo do próprio órgão ministerial (SILVA, 2016, p. 333). Não há espaço para meras imposições unilaterais, sem observar todos os lados envolvidos, e a imprescindibilidade de se ter resultados.

Como observam Leonardo Alves e Márcio Berclaz (2012, p. 42), o Ministério Público resolutivo “resolve internamente determinado problema a partir de seus instrumentos e prerrogativas sem a necessidade de provocação da prestação jurisdicional”. Os mesmos autores destacam a necessidade da adoção de um viés mais progressivo de atuação ministerial, trazendo resultados concretos à sociedade e fortalecendo a própria instituição ministerial (ALVES, BERCLAZ, 2012, p. 42).

Não significa, com isso, que o Ministério Público resolutivo seja submisso aos desmandos e aos governantes do momento, como destaca Hugo Nigro Mazzilli (2015, 54-55). Porém, incontestavelmente, a resolutividade se relaciona com a capacidade de resolver o problema posto em sua complexidade, figurando o diálogo e os instrumentos formais, pelos quais ele se manifesta como peças fundamentais nesse sistema alternativo de composição, que procura evitar a judicialização.

Aliás, a natureza administrativa, com ênfase na fase extrajudicial, dos atos praticados pelo Ministério Público, é muito bem rememorada por Emerson Garcia (2017, p. 125). A linha direcionada ao exaurimento da técnica administrativa, dentro do próprio mister ministerial, buscando um resultado pragmático como alternativa mais eficiente e célere do que a mera judicialização, ecoa como mais compatível com os contornos de uma instituição amoldada aos novos tempos.

Sob esse aspecto, conveniente destacar que a recomendação e o TAC exercem papel fundamental ao Ministério Público resolutivo. Cuida-se, nitidamente, de alternativas à judicialização e que concede, à sociedade, um resultado mais útil e concreto do que meramente ajuizar ações e se perder nos escaninhos recursais,

sobretudo, na saúde pública (SILVA, 2016, p. 321-322). Tais pontos foram, plenamente, visualizáveis na atuação do MPMS, durante a pandemia.

É necessário, em igual sentir, a par de uma linha mais dinâmica e comprometida com resultados, ouvir a sociedade que será impactada com a atuação ministerial. As audiências públicas, quando possíveis, devem ser utilizadas, sobretudo para permitir ao órgão ministerial atuante conhecer e avaliar todas as alternativas possíveis existentes. Não se trata de algo panfletário, mas, ao invés disso, uma ferramenta preciosa para que o Ministério Público jamais perca o contato com a sociedade para a qual atua.

Oportuno destacar que o próprio desenvolvimento socioeconômico deve ser compreendido como processo de expansão das liberdades reais, como adverte Amartya Sen (2010, p. 16), cabendo, então, a retirada dos instrumentos que limitam esse movimento expansionista. Um dos empecilhos limitantes concerne, inevitavelmente, à falta de espaço para o fomento de uma cidadania participativa, dentro da qual se permita à sociedade ser ouvida e assumir as rédeas de seu destino.

A respeito da importância das audiências públicas, principalmente, na área da saúde pública, encontra-se o artigo 198, III, da Constituição Federal de 1988, o qual estatuiu a participação comunitária como um dos pilares do próprio SUS. Sendo a participação da comunidade vértice do próprio sistema único, o próprio Ministério Público resolutivo deve procurar, dentro da sua esfera de atribuições, ouvir a comunidade, dando-lhe oportunidade para tanto, antes, inclusive, de judicializar políticas públicas de interesse geral.

Nesse contexto, observa-se que a judicialização deve ser usada como extrema *ratio* e não como primeira alternativa. É imperioso reconhecer que muitos dos problemas que assolam a saúde pública envolve uma dinâmica de processo estrutural. Este, como é cediço, não será resolvido, unilateralmente, com a decisão do Judiciário, mas sim por intermédio de diálogo, capaz de refratar a complexidade do problema em si e tratá-lo dentro da sua complexidade devida.

Novamente, a lógica da Análise Econômica do Direito se impõe quando se discorre sobre um Ministério Público resolutivo. Cuida-se, por evidente, de um órgão que não busca transferir responsabilidades, judicializando a questão e achando que, com isso, está resolvido o problema, mas sim de um órgão que busca a resolução do imbróglio. Para tanto, é necessário a capacidade de diálogo e saber haurir a pluralidade de visões dos mais diversos atores impactados, para se buscar um resultado que, embora não seja perfeito, seja concreto.

A Análise Econômica do Direito lida com a eficiência econômica, noção esta que pode ser compreendida, sob a perspectiva de Pareto ou de Kaldor-Hicks. A eficiência econômica de Pareto é atingida quando a melhora da situação de um grupo social não prejudica os demais, ao passo que, na eficiência econômica de Kaldor-Hicks, vindica-se o resultado mais útil ao maior número de beneficiados, conforme leciona Rachel Sztaján (2005, p. 76).

Notório, por conseguinte, observar que, enquanto na eficiência de Pareto, todos os envolvidos ganham e se beneficiam, na eficiência econômica de Kaldor-Hicks, há envolvidos que se beneficiam e outros não, embora o grupo de beneficiados seja maior do que o de prejudicados (PORTO; GAROUPA, 2022, p. 64). À luz de

tais premissas, imprescindível se atentar que o Ministério Público resolutivo deve alinhar à atuação ao ótimo de Pareto.

Ao fornecer resultados à sociedade, sobretudo, dentro de um segmento carente, como a saúde pública, o Ministério Público beneficia não somente a comunidade, mas, em igual sentir, a dinâmica do próprio trabalho ministerial. Com efeito, possibilitando mais acordos e exaurimento dos instrumentos administrativos, evita-se a banalização da judicialização de políticas de saúde pública.

Dentro dessa ótica, vislumbra-se um nítido benefício social e a todos os agentes processuais e atores do Sistema de Justiça. Importa não olvidar que inexistente qualquer garantia que, lastreada na falsa crença de que a judicialização proveria tudo, o resultado processual correspondesse, exatamente, ao que foi vindicado na ação inicial. Logo, é mais do que perceptível que o ótimo de Pareto se satisfaz, por intermédio da atuação ministerial resolutiva.

Aliás, oportuno destacar que a judicialização de políticas de saúde pública, em último caso e, por intermédio da exploração da tutela coletiva, mostra-se como característica pujante de uma atuação ministerial resolutiva. Ao invés de criar distrofias e minar a capacidade gerencial da administração pública, a judicialização da saúde pública, por intermédio da tutela coletiva, em último caso, servirá para o alinhamento da questão, embora seja crucial o tratamento da questão como processo estrutural, desafiando a abordagem do tema pelos agentes processuais.

Não se ignora logo a extensão do problema existente, mas se busca, diante da judicialização pela tutela coletiva, tratar da situação com eficiência econômica, como medida extrema, sem prejuízo de diálogos para eventual composição judicial. Tal situação contorna o problema do aumento do custo com a judicialização da saúde pública e, de igual maneira, estanca situações injustas de promover apenas quem procurou o judiciário em detrimento de muitos que aguardam administrativamente por um resultado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após mais de três décadas da Carta Republicana de 1988, dentro da qual garantiu novos contornos ao Ministério Público, é imperioso observar que a judicialização, por si só, das políticas de saúde pública vem se mostrando insuficiente para garantir resultados. Estes se mostram como fundamentais, quando se cogita de uma atuação ministerial eficiente. Assim, mais do que a mera judicialização que, a bem verdade, dificilmente refratará a complexidade das demandas da saúde pública, é necessário abrir canais que propiciem resultados mais úteis.

Imbuído dessa premissa, logo se compreende que o Ministério Público resolutivo incorpora as lógicas da Análise Econômica do Direito. Com efeito, ao avaliar os potenciais benefícios e prejuízos, mostra-se compreensível a propensão à adoção de ferramentas alternativas à própria judicialização.

Significa dizer que a busca de alternativas à judicialização se evidencia como mais eficiente economicamente, atingindo o ótimo de Pareto, por meio do esgotamento de instrumentos alternativos, como as recomendações, os termos de ajustamento de conduta e as próprias audiências públicas.

Em uma dinâmica comprometida com os resultados, as recomendações e os termos de ajustamento de conduta permitem obter um resultado, por meio da cooperação entre os envolvidos. Na mesma linha colaborativa, a audiência pública é uma ferramenta que merece ser explorada de forma mais acurada pelo Ministério Público, sobretudo, em se cuidando de saúde pública, cujo pilar estruturante é, justamente, a participação comunitária.

Não é possível exigir a participação comunitária e incutir uma cidadania participativa se as instituições não ofertam, à população, a oportunidade de ser ouvida. A judicialização, por conseguinte, deve ocorrer apenas em últimos casos, focando, ainda, na tutela coletiva, ao invés da tutela individual, uma vez que esta propicia vantagens a uns em detrimento de outros e mina a capacidade organizacional da Administração Pública.

Imperioso observar, ainda, que os custos de um processo que verse sobre a judicialização da saúde pública devem ser menores do que os resultados que pretendem ser alcançados por ele. Cuida-se do atendimento de um filtro mais utilitarista, proposto pela Análise Econômica do Direito e que deve ser incorporado, sob pena de se agravar o cenário da banalização da judicialização da saúde pública, tornando insustentável o quadro e, pior do que isso, sem qualquer resultado prático.

A par de um Ministério Público resolutivo, ou seja, eficiente, aberto ao diálogo, à compreensão da necessidade de se avaliar a pluralidade de visões envolvidas no assunto, merece destaque a atuação do MPMS, durante a pandemia de COVID-19. Ao invés de priorizar a judicialização das questões da saúde pública, repassando a responsabilidade ao judiciário, a atuação ministerial priorizou o diálogo e os instrumentos alternativos à judicialização.

Para além disso, o MPMS realizou acompanhamentos e estruturou a instituição, com núcleos necessários para auxiliar na atuação funcional, procurando desenhar uma unidade mais pujante ainda, principalmente, em um momento, extremamente, delicado de pandemia. Percebeu-se, naquela oportunidade, que a judicialização pela judicialização da saúde pública não levaria a nada, caso o sistema de saúde atingisse o seu limite, motivo pelo qual aquele contexto levou os órgãos de execução a partir para uma nova dinâmica funcional.

Não se trata, aqui, da circunstância de que inexistisse já contornos de um Ministério Público resolutivo na saúde pública antes, porém, o fato é que a pandemia acelerou o processo e exigiu novas formas de atuação ministerial, lastreadas na busca do consenso, de alternativas, mais do que apontar meramente problemas e não procurar resolvê-los.

Forçoso concluir que o Ministério Público, de fato, não é mais o mesmo desde a Constituição Federal de 1988. Cuida-se de uma instituição cuja atuação funcional se renova e vem assumindo papel, cada vez mais, dinâmico. Sob esse signo, o alinhamento a resultados, a capacidade de diálogo e a construção de alternativas, a busca da preservação da unidade institucional, principalmente em situações anômalas, enfim, todos esses pontos desenham os contornos de uma instituição ministerial, que se reinventa a cada tempo e a cada desafio.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. **Ministério Público em ação: atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional**. Salvador: Juspodivm, 2012.
- ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmitificações. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 9. n. 29, p. 49-68, jul./dez. 2006. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Judicialização e sociedade: ações para acesso à saúde pública de qualidade**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.889.704/SP**. Embargos de Divergência. Planos e seguros de saúde. Divergência entre as turmas de direito privado acerca da taxatividade ou não do rol de procedimentos e eventos em saúde elaborado pela ANS. Atribuição da autarquia, inequivocamente estabelecida na sua própria lei de criação. Ato estatal do regime jurídico de direito administrativo ao qual se submetem fornecedores e consumidores da relação contratual de direito privado. [...]. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, julgado em 08 de junho de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002070605&dt_publicacao=03/08/2022. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341 MC-Ref – DF**. Referendo em medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito constitucional. Direito à saúde. Emergência sanitária internacional. Lei 13.979 de 2020. Competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional. Hierarquia do sistema único de saúde. Competência comum. Medida cautelar parcialmente deferida. Relator: Ministro Marco Aurelio, julgado em 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>. Acesso em: 30 set. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7222 – MC - DF**. Direito constitucional e processo legislativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 14.434/2022 e Emenda Constitucional nº 124/2022. Piso salarial dos profissionais de enfermagem. Ausência de avaliação de impacto, pondo em risco valores constitucionais. Cautelar deferida. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso, julgado em 04 de setembro de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353246152&ext=.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.
- CARVALHO, C; MATTOS, E. **Análise econômica do direito tributário e colisão de princípios jurídicos: um caso concreto**. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics, 2008. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/5sb875z8>. Acesso em: 16 out. 2022.
- CARVALHO; Alessandro Jacó de; ALBERTON, Luiz; MARAGNO, Lucas Martins Dias; COSTA, Cecília de Almeida. Custos da judicialização da saúde no Brasil: análise do Executivo e Judiciário. *In*: Congresso ANPCONT, 15, 2021, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ANPCONT, 2021. Disponível em: https://anpcont.org.br/wp-content/uploads/2022/05/324_merged.pdf. Acesso em: 30 set. 2022.
- DIAS, Ana Cristina Carneiro. Força-Tarefa faz reunião para conhecer o Programa do Governo Estadual de Saúde e Segurança da Economia. [Entrevista cedida a] Waléria Leite. **MP Notícias**, Campo Grande, 03 jul. 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/forca-tarefa-faz-reuniao-para-conhecer-o-programa-do-governo-estadual-de-saude-e-seguranca-da-economia>. Acesso em: 30 set. 2022.
- FARIA, Renato Maia de. **Teoria econômica do crime: uma visão da Análise Econômica do Direito sobre a criminalidade no Brasil**. Florianópolis: Habitus Editora, 2022.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Vacinação contra a Covid-19 no Brasil completa um ano**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/vacinacao-contracovid-19-no-brasil>

completa-um-ano. Acesso em: 30 set. 2022.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: Organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; RIBEIRO, Marcelo Miranda. Incentivos fiscais: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 79-102, jan./jun., 2013. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/4%20EALR%2079>. Acesso em: 30 set. 2022.

INSPEER. **Judicialização da saúde dispara e já custa R\$ 1,3 bi à União**. São Paulo: Insper Conhecimento, 2019. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/direito/judicializacao-da-saude-dispara-e-ja-custa-r-13-bi-a-uniao>. Acesso em 30 set. 2022.

LEITE, Ana Paula. MPMS realiza reunião conciliatória com Poderes e Instituições de MS para fortalecer o diálogo e unidade na construção de soluções para o combate à pandemia de covid-19. **MP Notícias**, Campo Grande, 15 jun. 2021a. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/06/mpms-realiza-reuniao-conciliatoria-com-poderes-e-instituicoes-de-ms-para-fortalecer-o-dialogo-e-unidade-na-construcao-de-solucoes-para-o-combate-a-pandemia-da-covid-19>. Acesso em: 30 set. 2022.

LEITE, Ana Paula. Nova audiência de conciliação entre MPMS, Ses e Sesau resulta na ampliação de novos leitos clínicos e de unidades semi-intensivas para a covid-19 na Capital. **MP Notícias**, Campo Grande, 07 abr. 2021b. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/04/nova-audiencia-de-conciliacao-entre-mpms-ses-e-sesau-resulta-na-ampliacao-de-novos-leitos-clinicos-e-de-unidades-semi-intensivas-para-a-covid-19-na-capital>. Acesso em: 30 set. 2022.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MATIAS, João Luís Nogueira; ARRUDA, Ricardo José Brito Bastos Aguiar. Custos de transação como metapolítica pública. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, vol. 9, nº 1, p. 276-291, abr., 2019. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4786>. Acesso em: 30 set. 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público. Recomendação nº 0003/2020/1ªPJCS.

[Proceder à disponibilização de *link* específico de acesso onde deverão ser publicizados, em tempo real e de forma fidedigna (sem omissões), todas as contratações e aquisições realizadas, contendo, no que couber, os nomes dos contratados, os números de suas inscrições na Receita Federal do Brasil (CNPJs), os prazos contratuais, os objetos e quantidades contratados, os valores individualizados contratados e os números dos respectivos processos de contratação ou aquisição]. **Diário Oficial [do] Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**: MPMS, Campo Grande, Ano XI, número 2.204, p. 19-21, 15 maio 2020a.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público. Recomendação nº 00004/2020/01PJ/MUV. Dispõe sobre a necessidade da adoção de providências visando sanar irregularidades em farmácias que estariam adotando a prática abusiva “venda casada” no que tange a medicamentos relativos a possível tratamento profilático da covid-19. **Diário Oficial [do] Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**: MPMS, Campo Grande, Ano XI, número 2246, p. 36-39, 16 jul. 2020b.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público. Resolução nº 17/2020-PGJ, de 5 de maio de 2020. Cria no âmbito do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Constitucionais do Cidadão, Direitos Humanos e Pessoas com Deficiência, o Grupo de Atuação Especial de Defesa da Saúde – GAEDS. **Diário Oficial [do] Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**: MPMS, Campo Grande, Ano XI, número 2196, p. 9-11, 5 maio 2020c.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público. Resolução nº 18/2020-PGJ, de 5 de maio de 2020. Cria no

- âmbito do Centro de Apoio Operacional dos Direitos Constitucionais do Cidadão, Direitos Humanos e Pessoas com Deficiência, o Grupo de Atuação Especial de Educação (GEDUC) no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. **Diário Oficial [do] Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**: MPMS, Campo Grande, Ano XI, número 2196, p. 11-13, 5 maio 2020c.
- MAZZILLI, Hugro Nigro. **Introdução do Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MAZZILLI, Hugro Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MPMS e Judiciário destinam cerca de 1,8 milhão no combate à COVID-19. **MP Notícias**, Campo Grande, 14 abr. 2020. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/04/mpms-e-judiciario-destinam-cerca-de-18-milhao-no-combate-a-covid-19>. Acesso em: 30 set. 2022.
- NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução do direito econômico**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. Eficiência e justiça. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DOMINGUES, Victor Hugo; KLEIN, Vinicius (org.). **Análise Econômica do Direito: justiça e desenvolvimento**. Curitiba: Editora CRV, 2016, p. 165-170
- RODRIGUES, Fillipe Azevedo. **Análise econômica da expansão do direito penal**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2021.
- OLSSON, Gustavo André. **Análise Econômica do Direito Penal e Teoria Sistêmica**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.
- POHLMANN, M. C.; AGUIAR, A. B.; BERTOLUCCI, A.; MARTINS, E. Impacto da especificidade de Ativos nos Custos de Transação, na estrutura de Capital e no valor da empresa. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, Edição Especial, p. 24-40, jun. 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34123/36855>. Acesso em: 30 set. 2022.
- PORTO, Antônio Maristrello; GAROUPA. **Curso de Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- POSNER, Richard. **Direito, pragmatismo e democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2010
- POSNER, Richard. **El Análisis Económico del Derecho**. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e intervenção econômica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- SILVA, Sandoval Alves da. **O Ministério Público e a concretização dos direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2016.
- SZTAJN, Rachel. Law & Economics. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 76.
- KLEIN, Vinicius; GRANDO, Guilherme. Os argumentos econômicos na argumentação judicial. In: RIBEIRO, Márcia Carla; DOMINGUES, Victor Hugo; KLEINS, Vinicius (org.). **Análise Econômica do Direito: Justiça e desenvolvimento**. Curitiba: Editora CRV, 2016.
- SOUZA, Filipe Costa de. **Ensaio sobre equilíbrio misto de Nash**. Tese. (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2012.
- VASQUES, Ana Carolina. Em reunião com os Promotores da Saúde, Procurador-Geral de Justiça ressalta a importância da atuação conjunta dos membros do MPMS no combate à pandemia. **MP Notícias**, Campo Grande, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2021/01/em-reuniao-com-os-promotores-da-saude-procurador-geral-de-justica-ressalta-a-importancia-da-atuacao-conjunta-dos-membros-do-mpms-no-combate-a-pandemia>. Acesso em: 30 set. 2022.
- YEUNG, Luciana. Jurimetria. In: RIBEIRO, Márcia Carla; DOMINGUES, Victor Hugo; KLEINS, Vinicius (org.). **Análise Econômica do Direito: Justiça e desenvolvimento**. Curitiba: Editora CRV, 2016.

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: POR UM OLHAR TRANSFORMADOR

A utilização da Recomendação como método alternativo de solução de irregularidades na administração pública.

BIANKA MACHADO ARRUDA MENDES

Graduada em Direito pela Universidade Para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal – UNIDERP. Especialização em Direito do Estado e das Relações Sociais pela Universidade Católica Dom Bosco. Mestre em Processo Penal y Garantismo pela Universitat de Girona/Espanha – UdG. Promotora de Justiça do MP-MS. Pós-graduanda em Perícia Forense e Investigação Cibernética pelo Instituto Daryus de Ensino Superior Paulista

Resumo: O presente artigo visa analisar a atuação extrajudicial do Ministério Público, sobretudo os diferentes instrumentos para o exercício resolutivo no combate à corrupção. Para isso, serão tratados os procedimentos existentes, no âmbito da instituição ministerial (Notícia de Fato, Procedimento Administrativo, Procedimento Preparatório e Inquérito Civil) e os métodos alternativos de solução de irregularidades na administração pública em substituição à solução judicial, os quais são inseridos na compreensão sobre Justiça multiportas. Para tanto, além dessa abordagem, em paralelo com o princípio da eficiência, a recomendação, prevista na Constituição Federal de 1988, será apresentada como importante ferramenta na proteção do patrimônio público e social.

Palavras-chave: atuação extrajudicial, Combate à corrupção, Instrumentos resolutivos, Justiça multiportas, Recomendação.

Sumário: 1. Considerações iniciais - 2. - 3. - 4. Conclusão - 5. Referências.

1. Considerações iniciais

Segundo a Constituição Federal, o Ministério Público é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com a finalidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, podendo atuar no desempenho de suas funções, conforme ensina a doutrina, como órgão demandista ou como órgão resolutivo.

Melhor explicando, sob o viés demandista, a atuação segue, principalmente, na propositura de ações judiciais e na defesa de direitos e interesses coletivos e difusos. Ou seja, o órgão ministerial promove ações civis públicas, ações penais públicas, ações de improbidade administrativa e outras demandas, em que seja necessária a tutela de direitos e interesses coletivos ou difusos.

Por outro lado, o Ministério Público resolutivo atua na resolução extrajudicial de conflitos, por meio da mediação, conciliação e outros métodos alternativos de

solução de controvérsias. Isso é, promove a pacificação social e a resolução de conflitos, de forma mais rápida, eficiente e econômica, evitando a sobrecarga do Poder Judiciário e a morosidade da justiça.

A escolha do modelo de atuação dependerá do caso concreto e dos interesses envolvidos e, embora ambas as atuações sejam importantes e complementares, o desempenho extrajudicial ganha destaque no atual cenário.

Nesse prisma, a gama de atribuições extrajudiciais, advindas com a Constituição Federal de 1988, trouxe ao promotor de justiça a necessidade de adotar uma postura proativa e resolutiva em relação aos conflitos sociais, concentrando os seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários.

Dessa maneira, ao invés de reagir contra incidentes ou fatos já consumados, o *parquet* passa a trabalhar para a solução amigável dos problemas detectados, em conjunto com a comunidade, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social.

O Promotor deve estar capacitado para intermediar conflitos, conhecendo técnicas de negociação e conciliação, visando incrementar sua atuação extrajudicial, mediante a celebração de um número maior de Termos de Ajustamento de Conduta ou similares (JATAHY, 2010, p. 11).

Pautando-se pelos princípios constitucionais, como a legalidade, a imparcialidade, a moralidade e a eficiência, dentro da proceduralização extrajudicial disponível ao membro do *parquet*, por intermédio do inquérito civil, procedimento administrativo, procedimento preparatório, notícia de fato e procedimento de investigação criminal, existe a utilização de instrumentos para a resolução dos conflitos sociais, como, por exemplo, a audiência pública, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), recomendação, acordo de não persecução cível, acordo de não persecução penal etc.

Antes, porém, de abordar os instrumentos disponíveis ao Ministério Público para o exercício resolutivo, pertinente tratar, ainda que brevemente, sobre os diferentes tipos de procedimentos existentes no âmbito ministerial.

2. PROCEDIMENTOS EXISTENTES NO ÂMBITO MINISTERIAL

2.1. Notícia de Fato

Toda e qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, pode ser recebida como Notícia de Fato.

As Resoluções que tratam sobre Notícia de Fato não exigem formalidades, tanto que o cidadão poderá formular presencialmente ou não as representações, como, por exemplo, o registro via ouvidoria, no sítio eletrônico, ou até mesmo por telefone.

Da mesma maneira, se enquadra como Notícia de Fato a realização de atendimentos, entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

Embora seja possível a realização de diligências para colher elementos, visando subsidiar a atuação ministerial, sobretudo para lastrear decisão sobre a abertura de procedimento próprio, ela não poderá servir como substituto de um procedimento investigatório.

Sua tramitação é de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias, e seu arquivamento, consoante determina o artigo 4º, da Resolução nº 174/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), poderá ocorrer quando:

- I – o fato narrado não configurar lesão ou ameaça de lesão aos interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público;
- II – o fato narrado já tiver sido objeto de investigação ou de ação judicial ou já se encontrar solucionado;
- III – a lesão ao bem jurídico tutelado for manifestamente insignificante, nos termos de jurisprudência consolidada ou orientação do Conselho Superior ou de Câmara de Coordenação e Revisão;
- IV – for desprovida de elementos de prova ou de informação mínimos para o início de uma apuração, e o noticiante não atender à intimação para complementá-la;
- V – for incompreensível¹.

Dessa decisão, aliás, prevê o artigo 4º, §1º, da Resolução nº 174/2017, do CNMP, a possibilidade de recorrer, ao dispor que: “o noticiante será cientificado da decisão de arquivamento preferencialmente por correio eletrônico, cabendo recurso no prazo de 10 (dez) dias”².

No entanto, essa cientificação não será obrigatória para as situações que a Notícia de Fato tenha sido encaminhada ao Ministério Público em face de dever de ofício. Exemplo: comunicação pelo Conselho Tutelar de uma situação de risco envolvendo um menor. Embora, na prática, seja sempre de grande valia a comunicação ao Conselho, sobre as providências e entendimentos adotados pelo *parquet*, a fim de privilegiar a boa relação com a rede de proteção.

Conquanto não se enquadre como um procedimento, propriamente dito, a Notícia de Fato tem um relevante papel na atuação extrajudicial, sobretudo porque a sua reduzida formalidade facilita a solução de problemas levados ao Ministério Público, antes mesmo da necessidade de evoluir para um Inquérito Civil.

2.2. Procedimento Preparatório

Ainda no campo das atividades procedimentais, existe o Procedimento

1] BRASIL, 2017

2] BRASIL, 2017

Preparatório, previsto no Artigo 2º, § 4º, Resolução nº 23/2007, do CNMP, o qual enuncia que o Ministério Público, de posse de informações previstas nos artigos 6º e 7º, da Lei nº 7.347/85 que possam autorizar a tutela dos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, poderá complementá-las antes de instaurar o inquérito civil, visando apurar elementos para identificação dos investigados ou do objeto, instaurando procedimento preparatório.

Embora o nome faça referência ao termo preparatório, não há a obrigatoriedade de sua instauração antes do Inquérito Civil.

Em verdade, o referido procedimento surgiu após as investigações começarem a alcançar pessoas que detinham poder político, as quais, em reação e sob a alegação de constrangimento, sustentaram a necessidade de existir algo que fosse preparatório ao Inquérito Civil, com a finalidade de assegurar a dignidade, intimidade etc.,³ o que para Mazzilli “fere o bom-senso inventar-se um procedimento preparatório de outro procedimento preparatório à propositura de ação civil pública”⁴.

2.3. Procedimento Administrativo

Outro instrumento existente é o procedimento administrativo, cuja finalidade é acompanhar o cumprimento das cláusulas de TAC celebrado; acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições; apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis; e embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil⁵.

Não tem caráter de investigação cível ou criminal de determinada pessoa, em função de um ilícito específico. Não há a obrigatoriedade de publicar, no diário do Ministério Público, a sua instauração, embora seja essencial conferir a aplicação do princípio da publicidade dos atos, consoante determina o artigo 9º, da mencionada resolução.

Possui prazo de um ano, podendo ser prorrogado, sucessivamente, desde que haja decisão fundamentada e, para o arquivamento, não há necessidade de homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, embora seja curial a comunicação para referido órgão.

Da mesma maneira, sua função de acompanhamento e fiscalização é de suma importância para a concretização resolutiva da atividade ministerial, sobretudo para supervisionar o cumprimento de recomendações, termos de ajustamento de conduta, acordos de não persecução etc.

2.4. Inquérito Civil

O inquérito civil é instrumento de atuação exclusiva do Ministério Público,

3] MAZZILLI, 2013, p. 484.

4] Idem.

5] BRASIL, 2017.

possuindo caráter formal, inquisitivo e autoexecutável. É uma investigação administrativa prévia, que se destina, basicamente, “a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública”.⁶

Em outros dizeres, para que se possa fundamentar a atuação processual do Ministério Público, utiliza-se o Inquérito Civil para colher provas e quaisquer outros elementos de convicção.

Sua natureza jurídica é de procedimento administrativo investigativo pré-processual, ou seja, possui fases estabelecidas por regras internas da Instituição, desde a instauração, instrução, até a conclusão,⁷ o que não afasta a utilização subsidiária e analógica do Código de Processo Civil, nas hipóteses de omissões legais quanto a sua condução.

Essa formalização, no entanto, ante a “processualização dos procedimentos em um Estado Democrático Constitucional”⁸, tem refletido, em seu caráter inquisitivo, como desdobramento da justiça multiportas. Assim, diferentes posições, com relação a aplicação do princípio do contraditório, surgem, as quais podem ser, resumidamente, compreendidas da seguinte forma:

A primeira corrente e mais tradicional sustenta a dispensa do contraditório, abordando que a formalidade típica do processo judicial não se coaduna com a agilidade esperada em um procedimento investigatório, motivo pelo qual seria permitido, no bojo das peças de informação, a não aplicação do princípio do contraditório.

A segunda corrente, defendida por Nelson Nery Jr, afirma a obrigatoriedade do contraditório, em razão da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. No entanto, o referido posicionamento é minoritário, entre os doutrinadores. Por outro lado, é crescente a adesão a dois outros posicionamentos de caráter intermediário. O primeiro, dentro dessas correntes, aduz que, não obstante seja dispensável o contraditório, ele poderá ser aplicado no caso concreto e o outro, encampado por Fredie Didier e Aury Lopes Jr., expõe a necessidade da existência de um contraditório mínimo, a fim de garantir a comunicação e participação do investigado aos atos do procedimento.

Em verdade, ante a evolução das funções do Ministério Público, na seara extrajudicial, o Inquérito Civil deixou se restringir a mera coleta de provas para o ajuizamento de ação, se destacando, atualmente, na concretização da tutela preventiva, ao evitar, em alguns casos, a ocorrência de atos ilícitos⁹, ou também, ainda quando na hipótese de ocorrência do dano, o desenvolvimento de uma atuação voltada a diminuir os efeitos ou a corrigir eventuais prejuízos, priorizando, assim, soluções para o futuro em substituição à mera atuação reativa¹⁰.

6] MAZZILLI, 2000, p. 52.

7] MACEDO, 2012, p. 132

8] DIDIER, 2017, p. 255.

9] MACEDO, 2012, p. 185

10] DIDIER, 2017, p. 255.

3. Justiça multiportas e os diferentes instrumentos para o exercício da atuação resolutiva do Ministério Público no combate à corrupção

A utilização de meios alternativos para a solução de conflitos, em substituição à solução judicial, pode ser compreendida como justiça multiportas, a qual deixa de ser o principal caminho para dar espaço a outros meios para dirimir os conflitos sociais¹¹.

Essa abordagem, para a resolução de disputas, reconhece que existem maneiras diferentes para resolver um conflito, como, por exemplo, a negociação, mediação, conciliação e arbitragem.

Ao oferecer essas opções, a justiça se torna mais acessível, eficiente e justa para todas as partes envolvidas.

No âmbito do Ministério Público, a justiça multiportas pode ser aplicada por meio dos diferentes instrumentos destinados a função resolutiva, os quais serão concretizados por intermédio dos procedimentos instaurados (Inquérito Civil, Procedimento Preparatório etc.).

A audiência pública, recomendação, TAC, acordo de não persecução cível, entre outros são exemplos das diversas possibilidades para alcançar esse desiderato.

A busca pela tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva, exige a adequação do acesso à tutela, ocorrendo uma passagem necessária da justiça estatal imperativa, com a aplicação do Direito objetivo como única finalidade do modelo de justiça, para a aplicação da justiça coexistencial, uma *mending justice* (uma justiça capaz de remendar o tecido social), focada na pacificação e na continuidade da convivência das pessoas, na condição de indivíduos, comunidade ou grupos envolvidos.¹²

Sob esse prisma, é adequado compreender que a conduta do Promotor de Justiça, ao trilhar o caminho não usual de escolha para a solução dos conflitos, remete à materialização do princípio da eficiência, ante a busca dos melhores resultados voltados aos valores da economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional.

Para tanto, utiliza-se por analogia o artigo 116 da Lei n. 8.112/90¹³, o qual enumera diversos deveres do servidor público relacionados com a eficiência, tal como: zelar pela economia do material (inciso VII).

Adentrando ao campo do patrimônio público, pode-se afirmar que a adoção, pelo membro do Ministério Público, dos variados caminhos extraídos do conceito de Justiça Multiportas e o princípio da eficiência cumprem, fielmente, o papel destinado ao combate à corrupção.

11] DIDIER, 2017, p. 322.

12] DIDIER, 2017, p. 323.

13] BRASIL, 1990.

Isso porque ao firmar TAC, expedir recomendação, enfim, ao utilizar os instrumentos extrajudiciais, repensando a forma de operar cotidianamente, demonstra não só a capacidade para intermediar conflitos,¹⁴ mas também o relevante papel de preservação do erário, à responsabilização dos agentes autores pela prática de atos de improbidade administrativa e ao efetivo respeito dos poderes públicos etc., sem a necessidade de ajuizar ação para esse fim.

Dito isso, sem pretensão de esgotar o assunto, verte-se à recomendação, que tem se apresentado, na prática, como considerável instrumento para a resolução de irregularidades no âmbito da administração pública.

3.1. Recomendação

A recomendação é um instrumento resolutivo, funcionando como meio de “pressão política”, apresentada como uma sugestão ou convite com a força persuasiva, moral e política do emissor, para que uma anomalia seja corrigida ou evitada pelo recebedor, por meio da modificação, anulação ou revogação do ato praticado.

Trata-se, pois, de um instrumento extrajudicial, utilizado pelo Ministério Público para orientar e recomendar, aos órgãos públicos e privados, a adoção de medidas que visem a defesa dos direitos fundamentais e o cumprimento das leis e normas em vigor.

Seus efeitos incluem, dentre outros, o de condicionar comportamentos jurídicos e influenciar a tomada de decisões.

condiciona comportamentos jurídicos, influenciando na tomada de decisões;

tem um caráter psicologicamente conformador e influi nos mecanismos psicológicos de escolha, sem tolher a liberdade decisória do destinatário;

gera o referido dever de pronunciamento do destinatário (a nossa lei prevê a possibilidade de exigir dele uma resposta escrita);

quando acatada, pode ser útil como elemento atenuador de certas responsabilidades ou repercutir na esfera jurídica de terceiros (nomeadamente nos casos que envolvem direitos supraindividuais);

quando não acatada, pode servir de elemento demarcador da responsabilidade civil e criminal e não empece que os fatos venham a constituir objeto de outras medidas;¹⁵

O objetivo principal da recomendação é prevenir a violação de direitos e garantias fundamentais, promovendo a adequação da conduta dos destinatários às normas jurídicas aplicáveis. Ela pode ser usada para diversas finalidades, como por

14] JATAHY, 2010, p. 11.

15] FRANCO JUNIOR, 2013.

exemplo, para recomendar a adoção de políticas públicas que garantam o acesso à saúde, educação, moradia, entre outros direitos básicos.

No entanto, é importante destacar que ela não é vinculante, ou seja, não obriga o destinatário a seguir as orientações do Ministério Público. Porém, caso o recebedor não adote as medidas recomendadas, poderá ser responsabilizado judicialmente, podendo ser mencionado esse efeito no próprio instrumento. Exemplo: *Desde já, deixa-se consignado que, em caso de não acatamento desta Recomendação, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) informa que irá adotar as medidas legais por omissão no dever de agir, mediante o ajuizamento da ação civil pública de improbidade.*

Em razão desse possível resultado, advindo da não aceitação do alvo, alguns doutrinados afirmam que ela possui caráter vinculativo mínimo, traduzido na persuasão moral gerada a partir da causa e consequência.

Nesse caminhar, um ponto que merece destaque é a recomendação expedida em Inquéritos Cíveis ou Procedimentos Preparatórios que investigam condutas ímprobas.

Isso porque a Lei nº 8.429/92, antes da alteração pela Lei nº 14.230/2021, dado o seu caráter aberto, permitia, ao exegeta, espriaiar-se sobre seus dispositivos com o máximo alcance, em razão da generalidade que a adjetiva.

Por ser norma de conteúdo incompleto, o excesso de sua utilização, ao longo do tempo, gerou um posicionamento jurisprudencial cauteloso, diminuindo a força dessa lei e, por consequência, as diversas alterações, dignas de críticas, ocorridas no ano de 2021.

Nesse ponto, a recomendação surge como alternativa razoável para hipóteses em que as ações judiciais poderiam ser consideradas excessivas, como os casos envolvendo meras irregularidades ou até mesmo em situações ímprobas, que, em razão da difícil comprovação do dolo, dificultariam a comprovação judicial¹⁶.

No campo prático, ao ser emitidas, duas consequências poderão surgir: a primeira ocorre caso seja acatada e a segunda quando a autoridade se recusa em cumprir a orientação emanada pelo órgão do Ministério Público¹⁷.

Uma vez atendida pelo investigado, a sugestão contida no instrumento extrajudicial, o elemento má-fé que deve recheiar o ato ímprobo junto com o dolo deixa de existir, perdendo, conseqüentemente, o interesse jurídico em eventual propositura de Ação Civil Pública.¹⁸

Por óbvio, a estratégia do sujeito passivo do ato, em tão somente acatar a recomendação, informando por um mero ofício genérico, não é suficiente para a inexistência de subsunção de sua conduta ao tipo civil da Lei nº 8.429/93, pois é necessário que, além de concordar com a diretriz encaminhada, ele demonstre que não agirá de maneira contrária à legislação e que corrija a irregularidade apontada pelo *parquet*.

16] FRANCO JUNIOR, 2013.

17] RIBEIRO, 2015, p. 83.

18] *idem*, p. 84.

O procedimento administrativo, nesse caso, poderá ser instaurado para acompanhar e fiscalizar o cumprimento das orientações, reforçando o convencimento moral e político do recebedor.

Nesse contexto, curial que o órgão de execução não confunda referido instrumento com as costumeiras consultas municipais. Isso é, no decorrer da atuação ministerial, notadamente nas cidades do interior, é rotineiro que a administração pública municipal demande orientações do Ministério Público, especialmente sobre licitações, contratação de servidores etc.

Nada obstante, a importância do diálogo com a administração municipal, prudente, em tais situações, não colocar em risco o delineamento constitucional das atribuições do Ministério Público, tendo em vista que algumas orientações demandadas pela administração ultrapassam a esfera de atuação resolutiva, resvalando em verdadeira consultoria municipal.

Aliás, em tais hipóteses, poderia ocorrer verdadeira ingerência do *parquet* na decisão meritória do ente municipal, desvirtuando, dessa maneira, o papel da instituição ministerial, uma vez que confundiria a sua atuação com a atividade de orientação jurídica do gestor.¹⁹

Mais a mais, qualquer conselho proferido serviria de homologação de um ato interno da administração, podendo, assim, comprometer futuro questionamento jurisdicional pelo *parquet*.

Feita essa diferença, verifica-se que a recomendação, portanto, máxime na esfera atual do Ministério Público, ganha destaque ao desempenhar a essencial tarefa de solucionar os conflitos, de maneira mais rápida e eficiente, sem a necessidade de ingressar com uma ação judicial, é um meio de atuação preventiva, pois evita que a violação de direitos aconteça antes mesmo de se tornar uma demanda judicial.

Em suma, a recomendação é um instrumento importante de atuação do Ministério Público, que tem por objetivo prevenir a violação de direitos fundamentais e garantir o cumprimento das normas em vigor e, embora não seja vinculante, pode-se dizer que referido instrumento desenvolve uma atuação extrajudicial eficaz, especialmente para evitar a necessidade de demandas judiciais para solução de adversidades.

4. Conclusão

O Ministério Público é uma instituição com uma ampla atuação, podendo atuar como órgão demandista ou resolutivo, sempre com o objetivo de defender a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis. A escolha da atuação dependerá do caso concreto e dos interesses envolvidos, mas, em qualquer caso, deve ser pautada pelos princípios constitucionais e pela busca da justiça e pacificação social.

Dito isso, a variedade de atribuições extrajudiciais, conferidas à instituição pela Constituição Federal de 1988, tem exigido, dos promotores de justiça, uma postura proativa e resolutiva, diante dos conflitos sociais. Em vez de, simplesmente,

19] Faria, 2013.

reagir a incidentes já consumados, o promotor busca soluções preventivas para os problemas comunitários, atuando como intermediário e pacificador da conflituosidade social.

Por meio da utilização de diversos instrumentos disponíveis, como audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, recomendações e acordos de não persecução, o membro do *parquet* poderá buscar uma resolução amigável para as adversidades identificadas, em colaboração com a comunidade.

Para o desempenho desse desiderato, a justiça multiportas, que privilegia meios alternativos de resolução de conflitos, em substituição à via judicial, também encontra espaço no Ministério Público, mediante os diferentes instrumentos e procedimentos existentes ela oferece opções mais acessíveis, eficientes e justas para as partes envolvidas, sobretudo quando o assunto é a atuação resolutiva no combate à corrupção.

Para isso, a busca pela eficiência, visando os melhores resultados e promoção dos valores como economicidade, redução de desperdícios, qualidade, agilidade, produtividade e rendimento funcional se inserem na adoção de abordagens inovadoras, como, por exemplo, o uso da Recomendação como instrumento essencial para a promoção de uma justiça, cuja finalidade é a pacificação e a convivência harmoniosa das pessoas.

Dessa maneira, sendo a recomendação um instrumento previsto no Inciso II, do artigo 129, da Constituição Federal, permite que o Ministério Público, no desempenho da função fiscal da ordem jurídica, atue na proteção do patrimônio público e social, a utilizando tanto na correção de ilegalidades, como também na construção probatória do elemento subjetivo exigido nas ações de improbidade administrativa.

Referencial teórico

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- BRASIL, **Resolução 174/2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-2.pdf>. Acesso em: 24 de abril de 2023;
- BRASIL, **Lei 8112/1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 09 de maio de 2023
- DIDIER JR., FREDIE; HERMES ZANETI JR. **Curso de direito processual coletivo**. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodvim, 2017;
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público**. 4. ed. rev. e atual. Salvador: JusPodvim, 2013.
- FRANCO JUNIOR, Raul de Melo. **A importância do instituto da recomendação na tutela do patrimônio público e social**. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eyLoiyHdRTEJ:www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso%2520PatPublico/Teses/Raul%2520de%2520Mello%2520Franco%2520-%2520A%2520import%25C3%25A2ncia%2520da%2520recomenda%25C3%25A7%25C3%25A3o.doc&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 09 de maio de 2023

- GARCIA, Emerson. **Discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- GARCIA, Emerson; ALVES. **Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; VIGORITI, Vincenzo. **Processo Coletivo: do surgimento à atualidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. **O Ministério Público e o inquérito civil: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25.ed rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 3. ed. ver. e atual. Salvador: JusPodvim, 2016.
- OLIVEIRA, Felipe Faria, **O Ministério Público Resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional, Teoria Geral do Ministério Público**. v. 12, n. 21. Belo Horizonte: **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, 2013.
- RIBEIRO, Carlos Vinícius. **Ministério Público: funções extrajudiciais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

A RESOLUTIVIDADE NA EXECUÇÃO PENAL

JISKIA SANDRI TRENTIN

Promotora de Justiça, do Estado de Mato Grosso do Sul, desde 1999; Titular da 50ª Promotoria de Justiça da Execução Penal, de Campo Grande, desde o ano de 2012, e Coordenadora-Adjunta do Grupo de Atuação Especial da Execução Penal (GAEP), do estado de Mato Grosso do Sul; Pós-graduada em Direito Civil, pela Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), na cidade de São Paulo/SP; Pós-graduada em Direito Civil, com concentração na área dos Direitos Difusos, pela Escola Superior do Ministério Público, em Campo Grande/MS, em convênio com a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Pós-graduada em Direito Penal e Processual Penal, pela Faculdade Escola Paulista de Direito; Mestre em Garantismo e Direitos Fundamentais pela Universidade de Direito de Girona/Espanha, *Master em Processo Penal y Garantismo* (conclusão em julho de 2016); Professora da disciplina “Legislação Penal Especial” da Escola da Magistratura, desde o ano de 2010.

Resumo: A Resolutividade na Execução Penal conduz a reflexão da necessidade de se construir uma nova postura do membro do Ministério Público, mesmo diante da dura realidade das prisões brasileiras. Seu trabalho, em respeito a dispositivos legais e a diplomas internacionais que, abertamente, pontuam a ressocialização como direito do condenado, deve ser voltado ao conhecimento da particularidade de cada privado de liberdade, para fomentar adequadas oportunidades de se transformar, evitando a reincidência criminal. Diante da dimensão desse mister, a articulação do membro do Ministério Público com a comunidade, diversificados órgãos e instituições, públicas e privadas, é impositiva. Através da concretização dessas parcerias será possível a colheita de resultados positivos ao cabo da execução da pena, tanto sob o ponto de vista da segurança pública, como do resgate social de indivíduos antes atraídos pelo crime.

Resolutividade – parceria – ressocialização

A Resolutividade na Execução Penal

1. Introdução

Ao inaugurar a Lei de Execução Penal¹, o artigo 1º estabelece que a execução da pena se fundamenta em dois objetivos elementares: o primeiro, efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal; o segundo, proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado.

1] Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984.

Enquanto o primeiro se concretiza com a monitoração do cumprimento de pena pelo estado, que acompanha eventuais benefícios ou incidentes de execução, o segundo somente pode ser, de fato, alcançado, com a implementação de políticas públicas que auxiliem na transformação do indivíduo em cárcere, a fim de que, no futuro, ele possa retornar ao convívio em sociedade e em harmonia com os seus pares.

É fato, portanto, que a resolutividade,² na execução penal – que pode ser compreendida como a habilidade na resolução de problemas com alcance de resultados exitosos – no que concerne ao objetivo de fazer cumprir as disposições da sentença ou decisão criminal, estando o indivíduo em cumprimento de pena, não exige suor anormal dos atores do processo de execução, uma vez que o fator tempo é seu principal protagonista.

Lado outro, quando abordamos o segundo aspecto do objetivo da execução penal – e não se pode olvidar que, em respeito ao princípio da legalidade, o dispositivo em foco precisa ser cumprido em sua inteireza – a resolutividade só será atingida se o condenado for habilmente preparado para, ao encerrar seu débito com a justiça, retornar ao convívio social com cidadania – é dizer, em condições de subsistência de forma digna.

Nesse sentido, interessante a colocação de Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinho³, ao abordarem sobre as assistências que o Estado é obrigado a fornecer aos privados de liberdade, justamente para “prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade” (art. 10 da Lei de Execução Penal - LEP):

Visando evitar a reincidência e garantir a dignidade humano, criando condições suficientes ao preso (...) retornar ao convívio social (transformando o criminoso em não criminoso), o Estado deve prestar-lhe assistência ‘material, saúde, jurídica, educacional, social e religiosa’, estendendo-se o tratamento especial também ao egresso (liberado definitivo, pelo prazo de 1 ano a contar da saída do estabelecimento, e liberado condicional, durante o período de prova, nos termos do art. 26, desta Lei). O amparo ao egresso representa etapa indispensável ao restabelecimento no convívio social, tendo em vista as inúmeras dificuldades que certamente enfrentará depois de solto. É determinante, também na possibilidade de reincidência: egressos se veem, com frequência, sem perspectiva de emprego ou estudo e sem uma rede de apoio que os auxilie nesse primeiro momento.

A realidade nos mostra um cenário onde a maioria dos presos não trabalha, não estuda e não tem assistência efetiva para a sua ressocialização, manifesta contradição quando lembramos dos itens

2] Segundo pontuado por Verônica Amorim Rezende: *O conceito de resolutividade tem sinonímia com o ato de solucionar. Possui como dimensões: a efetividade do serviço (...)* REZENDE, Verônica Amorim. **A resolutividade da atenção básica: uma revisão de literatura**. Belo Horizonte, 44f., 2010. Monografia (Especialização em Atenção Básica em Saúde da Família).

3] CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; *in* “Código de Processo Penal e Lei de Execução Penal Comentados”; ed. JusPodivm, 5ª ed.: Salvador, 2021, p. 1.959.

38 e 48 da exposição de motivos da LEP:

38. A assistência aos condenados (...) é exigência para se conceber a pena (...) como processo de diálogo entre os seus destinatários e a comunidade. 48. A assistência ao egresso consiste em orientação e apoio para reintegrá-lo à vida em liberdade e na concessão, se necessária, de alojamento e alimentação em estabelecimento adequado, por dois meses, prorrogável por uma única vez mediante comprovação idônea de esforço na obtenção de empregos.

Ora, é sabido e consabido que o mero depósito de pessoas, em ambiente superlotado e insalubre, como infelizmente é a regra dos presídios no Brasil, não gera qualquer perspectiva de mudança no ser humano, mas tão somente satisfaria, quiçá, o desejo social de “retribuição” pelo mal praticado e, segundo alguns, serviria à prevenção de novas práticas criminosas pelo “exemplo” ruim de se viver privado da liberdade, o que, no entanto, na prática, não se sustenta, quando se leva em conta os elevados índices de reincidência e o recrudescimento da criminalidade, mesmo com tantas pessoas encarceradas.

No entanto, a prisão foi a solução encontrada no ordenamento jurídico brasileiro; tal como ilustrado por Sérgio Salomão Shecaira⁴:

Na falta de outras alternativas de controle social, o Estado dá à criminalidade a resposta do aprisionamento. Embora pareça haver consenso de que essa resposta punitiva não é a ideal, não se encontrou outra punição que possa fazer frente aos crimes cometidos com violência ou grave ameaça contra a pessoa. Além disso, não se pode esquecer que o custo social de tal solução está longe de ser desprezível. É caro para a sociedade que tem que arcar com as despesas de manutenção de presídios que, cada vez mais, sorvem o dinheiro do contribuinte; também é caro pelas consequências sociais das medidas encarceradoras. Além disso, seu efeito é passageiro: o criminoso fica impedido de delinquir apenas enquanto estiver preso. Ao sair, estará mais pobre, terá rompido laços familiares e sociais e dificilmente encontrará quem lhe ofereça emprego (...).

É dentro desse cenário que os profissionais da execução penal e seus parceiros precisam trabalhar para encontrar caminhos de ressocialização, uma vez que o alcance de resultados positivos, durante a execução da sanção imposta pelo Estado-juiz, impactará, inevitavelmente, o “pós” cumprimento de pena.

Exige de todos a mudança de paradigmas e a reunião de esforços de múltiplos setores para resgatar o cidadão existente por trás do estigmatizado “criminoso”, fornecendo-lhe oportunidades futuras de sobrevivência com dignidade, inclusive para justificar a segregação do indivíduo que culmine em alguma utilidade, já que, segundo Foucault, “a duração da pena só tem sentido, em relação a uma possível

4] SHECAIRA, Sérgio Salomão; *in* “Criminologia”; ed. Revista dos Tribunais, 7ª ed.: São Paulo, 2018, p. 20.

correção e a uma utilização econômica dos criminosos corrigidos”⁵.

Isso porque não existe uma terceira via: ou o apenado é ensinado a viver em liberdade, ou ele, infalivelmente, recairá no círculo vicioso do crime, causando mal a bens jurídicos penalmente tutelados e que teriam de ser protegidos pelo Estado.

2. O Ministério Público na execução penal

Ao abordar sobre a atuação do Ministério Público, na execução penal, Nucci⁶ assenta que “o Ministério Público é parte no processo executório, buscando efetivar a pretensão executória do Estado, nascida a partir da sentença condenatória, com trânsito em julgado (art. 67, LEP)”.

Mas não é só. Embora o Ministério Público seja, amplamente, conhecido como órgão responsável pela acusação, e, conseqüentemente, por dar ensejo ao processo criminal que pode desembocar numa pena privativa de liberdade, em caso de condenação, na execução da pena, o Ministério Público, além de acompanhar o trâmite do processo executivo e nos incidentes da execução, também se apresenta como verdadeiro tutor dos direitos da pessoa encarcerada. Esse aparente paradoxo é o reflexo da roupagem garantidora de direitos fundamentais, dada pela Constituição Federal, de 1988, à instituição em comento⁷.

Logo, para cumprir o papel de instituição defensora de todo e qualquer direito que não é (ou não deveria ser) atingido pela privação da liberdade – atuando como garantidora de políticas de sobrevivência (como saúde, alimentação, higiene, vestuário, alojamento adequado etc.) e de políticas de transformação (inserção em trabalho, estudo, profissionalização, religião etc.) do sujeito encarcerado - é imprescindível que conheça e escute o destinatário primeiro do trabalho ministerial na execução penal: a pessoa que está presa.

Segundo Rogério Sanches Cunha e Ronaldo Batista Pinho⁸, “a visita (mensal) aos estabelecimentos penais permite ao membro do Ministério Público verificar a regularidade da execução da pena, ouvindo, sempre que possível, os reclamos dos habitantes prisionais, rica fonte na apuração de desvios e excessos”.

Na ocasião das inspeções prisionais, é um oportuno momento para a checagem se o estado está fazendo a sua parte: se ele se preocupa em proporcionar, ao privado de liberdade, tudo aquilo de que necessita para voltar preparado ao convívio social, sem que reincida na transgressão de suas regras; se ele está, efetivamente, ocupando o tempo da pessoa presa com trabalho, curso, escola, leitura, terapia ou qualquer outra atividade que agregue valor ao seu futuro longe

5] FOUCAULT, Michel; in “Vigiar e Punir”; ed. Vozes, 15ª ed.: Petrópolis, 1997, p. 109.

6] NUCCI, Guilherme de Souza; in “Manual de Processo Penal e Execução Penal”; ed. RT, 9ª ed.: São Paulo, 2012, p. 1.022.

7] CF, 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;

8] CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista; in “Código de Processo Penal e Lei de Execução Penal Comentados”; ed. JusPodivm, 2ª ed.: Salvador, 2018, p. 1.845.

da prisão, propiciando-lhe futura ressocialização, a partir da reprovação do seu ato pela pena que está a cumprir.

E se algo estiver errado ou inadequado, cabe ao Ministério Público usar das ferramentas disponíveis, preferencialmente, na esfera extrajudicial em que avulta seu protagonismo na solução de conflitos, e quando imprescindível na judicial, para cobrar a adoção de providências e pugnar pela realização dos ajustes necessários para que se tenha, de fato, um sistema penitenciário que mais se aproxime daquele que fora desenhado pela Carta Magna e por nossa legislação infraconstitucional.

3. A humanização do cárcere na busca por resultados

É certo que, ao realizar as inspeções mensais nas unidades prisionais, cumprindo o comando do artigo 68, da LEP, o primeiro grande impacto ou lição do membro ministerial é que não se pode generalizar.

Quando não se toma todos como regra, percebem-se muitas exceções. Isso só é possível com a busca constante de humanizar o ato, despindo-se de julgamentos e ouvindo cada privado de liberdade com atenção e procurando fazer, do trabalho ministerial, uma ferramenta para que esse indivíduo tenha uma nova perspectiva de vida, longe da criminalidade, ao sair da prisão.

Indiscutivelmente desafiador é humanizar esse trabalho, diante de tantas forças negativas e discriminatórias sobre o sistema carcerário, no sentido de que “criminoso é tudo igual, não muda; o ambiente é superlotado e corrupto, não permite atividade positiva nesse lugar; não vai adiantar nada seu esforço porque o preso, quando sair, vai cometer crime de novo”.

De verdade, é preciso reconhecer que o fenômeno do aprisionamento, no Brasil, ainda possui forte conexão com a invisibilidade social reservada aos excluídos. Drauzio Varella, em sua clássica obra “Carceiros”, pontuou o que observava em seus atendimentos médicos no extinto presídio paulista “Carandiru”⁹, ironizando como funciona o pensamento daqueles que prefere a generalização:

Todos os dias chegavam detidos e saíam em liberdade dezenas de homens, muitos dos quais responsáveis pelos sequestros, assaltos e homicídios que roubam a tranquilidade das ruas. Como essa ‘escória social’ tem suas origens na periferia da cidade, bairros e vilas por onde um bem-nascido jamais se aventura, seus membros enfrentam preconceito duplo: o primeiro por viver fora da lei, o segundo por ser pobre. Se tiverem pele escura, então, a discriminação será tripla. Se os considerarmos todos iguais, bandidos perversos e impiedosos, independentemente do que tenham feito ou deixado de fazer, por que motivo nos importáramos com a sorte dessa laia? Que mofem como feras enjauladas até que a morte os leve para as profundezas do inferno. Dar-lhes comida e moradia gratuita já não é um fardo insuportável que o mundo civilizado nos obriga a carregar.

9] VARELLA, Drauzio; in “Carceiros”; ed. Schwarcz, 9ª ed.: São Paulo, 2012, p. 194.

Mesmo dentro do próprio ambiente institucional, ainda carece de compreensão, o real significado de uma atuação resolutiva, na esfera da execução penal, pela busca de bens maiores, tais como paz social, fortalecimento da segurança pública e redução da criminalidade, trabalho esse que pode, sim, ser realizado e que demandará muita dedicação e ousadia, já que “a única maneira de descobrir os limites do possível está em aventurar-se um pouquinho pelo impossível”¹⁰.

Aliás, é sempre importante enaltecer que, além do já mencionado artigo 1º, da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984¹¹, há tantos comandos constitucionais¹² e até mesmo internacionais¹³ que tratam da obrigatoriedade da humanização do cumprimento da pena e do foco na ressocialização, inclusive como forma de prevenção a novos delitos e de concessão de um novo horizonte a quem se envolveu com o mundo do crime, que não é possível ignorar esse anseio pelo resgate de quem se desviou do trilho e cometeu um delito, cujo ponto de partida é a humanidade no seu tratamento.

Quando discorre sobre a “humanização da execução penal”, Guilherme Nucci¹⁴ enaltece sua amplitude, já que ele se encontra, flagrantemente, presente inclusive na ocasião da execução penal:

O princípio da humanidade é adotado, constitucionalmente, envolvendo não apenas o Direito Penal, como também o Direito da Execução Penal. Dispõe o art. 5º, XLVII, que ‘não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis’. Além disso, estabelece a Constituição da República outras regras regentes da execução penal: ‘a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado’ (art. 5º, XLVIII), ‘é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral (art. 5º, XLIX), e ‘às presidiárias serão asseguradas condições para que possam permanecer com seus filhos durante o período de amamentação’ (art. 5º, L).

10] VAET, Ives; *in* A Sabedoria dos Tempos; ed. Centro de Estudos Vida e Consciência Editora Ltda.; 3ª ed.: São Paulo, 1997, p. 75 – citação de CLARCKE, Arthur C.

11] Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado (...).

12] Como exemplo, cito o art. 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, e diz nos incisos: XLVII - não haverá penas: a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis; XLVIII - a pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado; XLIX - é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral;

13] Como exemplo, cito as Regras de Mandela (nome em homenagem ao grande líder sul africano), que são diretrizes mínimas a serem observadas pelo Estado para o tratamento de reclusos. O documento, criado pela ONU (Organização das Nações Unidas) em 1955, passou por uma revisão em 2015, incorporando mais garantias com o fito de assegurar tratamento digno às pessoas em situação de privação de liberdade.

14] *Ibidem*, p. 995-6.

A legislação ordinária segue os passos dados pelo texto constitucional. Confira-se: art. 38 do Código Penal: ‘O preso conserva todos os direitos não atingidos pela perda da liberdade, impondo-se a todas as autoridades o respeito a sua integridade física e moral’; art. 3º, da Lei de Execução Penal: ‘Ao condenado (...) serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela Lei; art. 40 da mesma Lei: ‘impõe-se a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral dos condenados e dos presos provisórios’.

Na prática, entretanto, lamentavelmente, o Estado tem dado pouca atenção ao sistema carcerário, nas últimas décadas, deixando de lado a necessária humanização no cumprimento da pena, em especial no tocante à privativa de liberdade, permitindo que muitos presídios se tenham transformado em autênticas masmorras, bem distantes do respeito à integridade física e moral dos presos, direito constitucionalmente imposto.

Com lucidez, Ricardo Dip e Volney Corrêa Leite de Moraes Jr.¹⁵ ponderam:

Se a ideia de retirar da pena as virtudes reprovativa e preventiva vem da suposição de que elas e ressocialização são termos antinômicos, nada mais equivocado.

Na verdade, a reprovação é o único caminho pelo qual se chega à ressocialização.

Não há outro.

E isso é muito fácil de demonstrar e entender.

Ressocializar (reintegrar, reinserir na comunidade ordeira) pressupõe: que a Sociedade seja depositária de altíssimos valores éticos; e que o prisioneiro ardentemente os queira redescobrir e reabsorver.

Se ela não os tiver, ele não terá razão para desejar sair. Se ele os não quiser, ela terá toda razão para o deixar ficar onde está.

Portanto, o processo de ressocialização consiste essencialmente em (re)incutir no espírito (supostamente) receptivo do condenado o culto daqueles valores. Equivale a dizer: do respeito ao próximo.

Como o preso respeitará o outro se não for respeitado?

A prática tem demonstrado que, quanto menos atenção se dá a quem se encontra privado da liberdade, maior é o risco criado para a continuidade de violação às leis penais, uma vez que é sabido e consabido que não existem penas de morte ou de caráter perpétuo no Brasil¹⁶. Logo, quem entrou na prisão, um dia vai sair, desse fato inexorável vem a flagrante vantagem de que o egresso esteja, efetivamente, ressocializado.

15] DIP, Ricardo; JR., Volney Corrêa Leite de Moraes; *in* “Crime e Castigo – Reflexões Politicamente Incorretas”; ed. Millennium 2ª ed.: Campinas, 2002, p. 95.

16] Constituição Federal, art. 5º, XLVII.

Daí porque a atenção que merece ser dada à humanização do seu tratamento, como exemplo de cidadania e dignidade futuras de uma vida renovada longe do crime.

4 O trabalho ministerial realizado em parceria

O sujeito que se encontra em situação de prisão por condenação criminal, ou seja, por ordem e aos cuidados do Estado, assim se acha em razão de dois clássicos objetivos da pena: pagar o débito com a justiça e usufruir de condições adequadas para a harmônica integração social, como já mencionado supra.

A verdade é que ressocializar não é tarefa fácil, embora ela não seja impossível; demanda esforço e uma atitude, totalmente, contrária à posição de conforto revelada pela crença de que o “sistema é falido”, inclusive porque tem que vir de dentro. Quem primeiro tem de querer essa ressocialização é o próprio preso ou que ele seja ensinado que essa possibilidade existe e lhe será vantajosa.

Nessa linha de raciocínio nos ensinam Ricardo Dip e Volney Corrêa Leite de Moraes Jr.¹⁷:

A pena resolve? Depende de saber o que se pretende que ela ‘resolva’. Se ‘resolver’ vai por conta de ressocializar o criminoso, o problema não é da pena, mas da contrita determinação do condenado; se ele não quiser, do fundo do coração, reencontrar os pressupostos básicos da solidariedade, a pena servirá como veículo que o transportará à reintegração no meio social, do qual, por sua vontade, ele se afastara; se a sua vontade livre e consciente levou-o à prisão, essa mesma vontade há de ser aplicada no caminho de volta. Daí ser pura retórica a afirmação de que a qualidade do presídio é o único e decisivo fator na ressocialização; se o condenado ‘não’ quiser, do fundo de seu coração, recuperar os valores primários de convivência que renegara, a mais confortável instituição prisional será incapaz de suprir a sua vontade.

Logo, como fazer brotar essa vontade de transformação no condenado, mormente quando consideramos que o homem é irrepetível, cada um tem um histórico de vida, uma bagagem formada pela sua própria personalidade, misturada com o que adquiriu de aprendizado no contexto familiar e social?

Só é possível diagnosticar o problema daquele sujeito, em estado de prisão, se ele for conhecido e, uma vez que cada preso tem sua singularidade, não se faz ressocialização no atacado, somente no varejo, um a um, para conhecer suas mazelas, seus anseios, suas perspectivas, trabalhando todas as facetas daquele que deveria estar sendo preparado a voltar ao convívio social.

Um trabalho meticuloso desse nível não se pratica sem parcerias, pois humanamente impossível ao Ministério Público se arvorar na busca de resolutividade, nesta seara (ou em qualquer outra), sozinho. Por isso Maurício Kehne foi muito feliz

17] Ibidem, p. 95.

ao abordar esse aspecto da nossa legislação¹⁸:

Todos os Poderes e toda a sociedade, por seus diversos segmentos deve ser mobilizada, pois o retorno do homem, após o cumprimento da pena, se dará, exatamente, dentro da sociedade que temporariamente o alijou. E se pretendemos um retorno que seja salutar, urge fazermos algo. A Lei de Execução Penal nos parece extremamente sábia, em que pese as críticas que são feitas. Diluiu a responsabilidade de tal forma que, apenas àqueles que não tem ciência do que esta contém, persistem em criticar.

Daí porque é tão festejada a redação do artigo 4º, da LEP, que diz que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena”. Essa cooperação deve ser, firmemente, buscada e esclarecida pelo *Parquet*, enquanto órgão catalisador, impulsionando potenciais parceiros – representantes da sociedade civil, instituições religiosas e de ensino, sistema “S”, associações, conselhos, Organizações Não Governamentais (ONGS), Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), dentre muitos outros – na necessária parcela de contribuição, cada qual da sua maneira, com o propósito ressocializador.

A título de exemplo e reconhecendo a importância dessas parcerias, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a partir de iniciativa da Comissão do Sistema Prisional (CSP), assinou, recentemente, acordo de cooperação com a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAB)¹⁹, para disseminar a metodologia desenvolvida pela Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), entre os membros do Ministério Público, através da qual se objetiva, primordialmente, humanizar as prisões e evitar a reincidência criminal, a partir do oferecimento de alternativas para a recuperação dos condenados inseridos no sistema prisional, com destaque ao trabalho e à educação.

Imprescindível, também, a concessão da devida atenção aos servidores penitenciários, transformados em Polícia Penal pela Emenda Constitucional nº 104, de 04 de dezembro de 2019. O justo reconhecimento de que são eles os responsáveis, não só pela custódia do encarcerado, mas pelo relevante trabalho psicossocial que deve ser realizado no interior da unidade prisional. Devem ser estimulados, pelo membro ministerial, a participar, desse processo de transformação, convidados ao diálogo sobre os problemas que enfrentam, prestigiados no acolhimento ou direcionamento de eventuais projetos apresentados, orientados ao atendimento das demandas dos privados de liberdade, com o realce da importância do trabalho que desempenham, mormente pela proximidade diária que possuem com quem cumpre pena.

É preciso, enfim, quebrar a barreira que separa ou distancia o Ministério

18] KUEHNE, Maurício; in “Lei de Execução Penal Anotada”; ed. Juruá, 10ª ed.: Curitiba, 2012, p. 35.

19] Extraído do sítio da internet <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16203-cnmp-assina-acordo-de-cooperacao-para-disseminar-o-metodo-apac-entre-os-membros-do-ministerio-publico-e-expandir-a-metodologia-nos-municipios>, publicado em 14-3-2023.

Público do órgão encarregado de gerir uma unidade prisional, a fim de que, mesmo sem perder o caráter fiscalizador, o primeiro seja visto e tratado mais como aliado do segundo, do que como antagonista, inclusive porque o objetivo de ambos sempre será coincidente: o aprimoramento da oferta de um espaço de transformação social.

5. Conclusão

Necessário ter presente que, dentro do universo de dificuldades e do ambiente hostil do sistema carcerário, que é onde se cumpre a pena privativa de liberdade, extrai-se muito aprendizado. E para quem honra o próprio trabalho, em busca de resultados, é o campo ideal para ser desafiado. Unindo lição e desafio, é possível avançar rumo à abertura de um novo horizonte àquele que cumpre pena. Fora isso, é o popular “enxugar gelo” ou “chover no molhado”. Nada mudará.

Quando se reconhece, mesmo num cenário de aprisionamento como o existente em nosso país, cujos caracteres primordiais são a superlotação e a escassez de servidores, que a transformação do aprisionado é imprescindível e possível, mediante a realização de um trabalho conjunto que crê no resgate do ser humano, a partir de uma atuação articulada protagonizada pela Ministério Público, saímos da clausura da estagnação, enquanto não se realiza o sonho de futuro de Victor Hugo²⁰:

A civilização nada mais é que uma série de transformações sucessivas. A qual então os senhores assistirão? A transformação da penalidade. A doce lei de Cristo penetrará enfim no código e brilhará através dele. Veremos o crime como uma doença, e essa doença terá seus médicos que substituirão seus juízes; seus hospitais que substituirão suas galés. A liberdade e a saúde se parecerão. Passarão bálsamo e óleo onde antes aplicavam ferro e fogo. Tratarão com caridade esse mal que tratavam com ódio. Será simples e sublime. A cruz substituirá o cadafalso. Eis tudo.

Até lá, o membro ministerial, com atuação na execução penal, deve compreender a importância do seu papel e buscar resolutividade em suas ações, com o propósito de tornar real a segunda parte do artigo 1º, da LEP, “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado”, em homenagem ao princípio da legalidade.

Para tanto, importante ouvir, com atenção, a pessoa encarcerada, para descobrir qual ou quais características do indivíduo precisa(m) ser aprimorada(s) para que ele saia preparado ao convívio na sociedade, sendo a ocasião das inspeções prisionais um momento propício para tanto; em momento seguinte, procurar alianças, fomentando parcerias voltadas ao fim ressocializador, como direcionado pelo artigo 4º, da LEP, segundo o qual “o Estado deverá recorrer à cooperação da

20] HUGO, Victor; in “O Último Dia de um Condenado”; Ed. Estação Liberdade, 7ª ed.: São Paulo, 2018, p. 184.

comunidade nas atividades de execução da pena”.

Somente com a colaboração de outras instituições e da própria comunidade se aclara a possibilidade de serem explorados os potenciais dos indivíduos residentes dentro das prisões, a fim de que eles, uma vez conhecidos, possam ser, efetivamente, preparados para o infalível retorno social, a fim de que se dê, de forma harmoniosa, com dignidade e inclusão.

Esse engajamento com demais atores do processo de execução também permite trilhar um caminho mais seguro e coerente, com mecanismos de proteção a direitos humanos, tratados internacionais e convenções que disciplinam a forma de tratamento do recluso, permitindo o alcance de novo patamar na execução da pena e na segurança pública como um todo, rumo a um Ministério Público cada vez mais resolutivo.

JUSTIÇA PENAL CONSENSUAL: UM CAMINHO PARA A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS

KARINA RIBEIRO DOS SANTOS VEDOATTO

Mestra em Direitos Humanos, pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialização em Direito Penal e Processo Penal, pela Faculdade de Direito Damásio Evangelista de Jesus. Graduação em Direito pela Fundação Eurípedes Soares da Rocha de Marília. Promotora de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, titular da 1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Naviraí-MS.

RESUMO: Através de uma metodologia dedutiva, por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, o presente trabalho busca apontar a ineficácia do sistema de justiça criminal tradicional, fundado na disputa entre os envolvidos no conflito penal, para a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas. Busca também, após uma breve análise do papel da vítima no sistema penal ao longo da história, do fenômeno da vitimização e da evolução de seus direitos, em âmbito internacional e doméstico, analisar os institutos de justiça penal consensual admitidos no ordenamento jurídico brasileiro e identificá-los como um caminho possível, rápido e eficaz para a concretização dos direitos fundamentais das vítimas de crimes praticados no território brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: justiça; consensual; efetivação; direitos; vítimas.

INTRODUÇÃO

A falta de efetividade dos direitos fundamentais das vítimas de crimes, no sistema penal tradicional do ordenamento jurídico brasileiro, com a conseqüente violação da dignidade humana dos ofendidos, demonstra que este sistema, além de ser lento, arcaico e propício a causar a vitimização, em todas as suas espécies, não atende os anseios da sociedade moderna, que exige respostas rápidas e eficazes ao crime e ao criminoso, bem como a reparação integral dos danos causados pelo delito.

Diante da ineficácia do sistema penal tradicional e de todas as conseqüências para a garantia dos direitos das vítimas, vislumbra-se a necessidade de mudança de paradigma e da mentalidade dos operadores do direito, impondo um novo olhar para a solução do conflito penal, com foco no consenso entre as partes envolvidas, devidamente ratificado pelo Estado, representado na justiça criminal, pela figura do juiz. É necessário trocar as lentes na análise do conflito penal.

Neste sentido, esclarecedoras as palavras de Francisco Dirceu de Barros, para quem: “Urge surgir um novo modelo de justiça criminal que vai alinhar o consenso com a celeridade, efetividade e eficiência da justiça.” (BARROS, 2021, p. 12).

De fato, o sistema de justiça penal tradicional mostra-se apegado ao positivismo exacerbado, tornando a legislação penal e processual penal fraca, e impulsionando procedimentos que tendem a eternizar os processos, além de

exigir um grande dispêndio de energia processual e elevados custos ao Estado, e fundamentar-se em doutrinas elaboradas no século XVIII e leis da década de 1940, como é o caso no Código Penal e de Processo Penal brasileiros.

Neste ponto, cabe ressaltar que a justiça criminal brasileira, tradicionalmente, sempre teve um forte cunho de impositividade, ou seja, em regra não há grandes espaços para a negociação, de modo que o processo penal sempre foi pensado a partir de uma lógica de conflito, de disputas entre a acusação, representada pelo Ministério Público enquanto titular da ação penal pública, e a defesa do acusado.

Diante deste contexto, aliado aos dados atuais da justiça criminal brasileira, mostra-se imprescindível mudar seu paradigma, abandonando a “cultura do litígio” para buscar o incentivo ao consenso, buscar uma justiça penal consensual, que objetive o acordo entre as partes envolvidas, com a resolução do conflito e a reparação dos danos por ele causados, de modo a restabelecer a dignidade de suas vítimas, através da efetivação de seus direitos.

É preciso que troquemos as lentes, de modo a nos afastarmos da visão binária de justiça, da noção de vencido e vencedor, de ganhador e perdedor, aproximando-nos de uma justiça de lados e em direção a uma verdadeira justiça, que cura, que resolve, que restabelece, que, efetivamente, repara os danos causados, transformando o conflito penal.

Transformação que, de acordo com John Paul Lederach: “é mais do que um conjunto de técnicas específicas; é um modo de olhar e ao mesmo tempo enxergar. (...), a transformação do conflito sugere um conjunto de lentes pelas quais conseguiremos enxergar o conflito social” (LEDERACH, 2020, p. 21). E que pode ser definida como:

Transformação de conflito é visualizar e reagir às enchentes e vazantes do conflito social como oportunidades vivificantes de criar oportunidades de mudança construtivos, que reduzam a violência e aumentem a justiça nas interações diretas e nas estruturas sociais, e que respondam aos problemas da vida real dos relacionamentos humanos. (LEDERACH, 2020, p. 27).

Neste enfoque, utilizando o método dedutivo, através de pesquisas históricas, bibliográficas e documentais, o presente trabalho objetiva identificar os benefícios e as vantagens da justiça penal consensual frente ao sistema penal tradicional, sobretudo, para a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas, através de uma análise dos institutos já previstos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como da possibilidade de criação de outros institutos ou ampliação dos já existentes a crimes ainda não abrangidos.

Objetiva, ainda, demonstrar a necessidade de mudanças, de abandono de velhas práticas e ultrapassados pensamentos que não mais condizem com os anseios da sociedade moderna, visando plantar a semente de um novo paradigma que incentive a justiça penal consensual, como um meio para a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas.

Assim, parafraseando Fernando Pessoa:

“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem forma do nosso corpo e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos.”¹

DESENVOLVIMENTO

Com efeito, a justiça penal consensual, além de se mostrar um meio efetivo, rápido e eficaz para superar a crise da jurisdição estatal, mostra-se com um caminho possível e acessível para a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas de crimes e um meio para o resgate e/ou reinclusão dos ofendidos no sistema penal brasileiro.

Contudo, antes de analisar os benefícios e as vantagens da justiça penal consensual, frente ao sistema penal tradicional, sobretudo, para a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas, necessário se faz abordar determinados conceitos, históricos e classificações associados a temática.

Neste enfoque, necessário ressaltar que, tradicionalmente, há três tipos de meios de resolução de conflitos: a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição.

A autotutela é considerada o meio mais antigo de resolução de conflitos, sendo praticada desde os primórdios da humanidade, fundada na imposição do mais forte sobre o mais fraco e na aplicação da justiça privada. Atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, em regra, é tipificada como crime previsto no artigo 345, do Código Penal², sendo excepcionalmente admitida, como por exemplo, em algumas questões envolvendo a posse, na legítima defesa e no Estado de necessidade.

Já a autocomposição, corresponde à forma de solução de conflitos pela ação legítima das próprias partes envolvidas, que buscam obter uma solução razoável para a disputa existente por meios persuasivos e consensuais, sem intervenção vinculada de terceiro (CURY, Augusto, 2019, p. 153), tendo como objetivo a mudança de paradigma, abandonando a “cultura da sentença” para a “cultura da pacificação”. As principais formas autocompositivas são a negociação, a conciliação e a mediação.

Por sua vez, a heterocomposição é o meio de resolução de conflitos em que as partes se valem de uma terceira pessoa imparcial para solucionar o conflito, substituindo-lhes a vontade. De modo que, diferentemente na autocomposição a vontade das partes é relevante na solução do conflito, na heterocomposição

1] É tempo de travessia.

2] Artigo 345 - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único - Se não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa.

prevalece a vontade do terceiro. Há dois tipos de heterocomposição: a arbitragem, na qual o terceiro é um árbitro, em regra, escolhido pelas partes; e a jurisdição estatal, em que o terceiro é o Estado representado pelo juiz.

Nesta classificação, dos meios de resolução de conflitos, a justiça penal consensual mostra-se um método heterocompositivo, já que a maioria dos institutos que a aplicam necessitam da intervenção do Estado, manifestada na homologação do acordo pelo juiz.

Neste enfoque, pode-se afirmar que, no âmbito da justiça negocial, há um modelo de justiça penal diferenciada, que utiliza métodos consensuais, nos quais se renuncia a uma apuração pormenorizada dos fatos, de modo completo, no qual não há instauração de processo, ou incompleto mediante a abreviação do procedimento. É um modelo de promoção da justiça penal que procura a conciliação dos interesses do Estado e da sociedade, na administração da justiça com a defesa e a efetividade dos direitos, liberdades e garantias dos imputados, substituindo a cultura do litígio pela cultura do consenso. (SALGADO, KIRCHER e QUEIROZ, 2022, p. 69-70).

Na justiça penal consensual há uma valorização da manifestação de vontades com o estabelecimento de algumas condições, de modo a preponderar o que ficou definido entre as partes conflitantes, desde que o acordo esteja fundado em elementos mínimos que amparem a existência do crime e a concorrência do acusado.

Assim, o modo consensual, de realização de justiça, assenta-se na dinâmica dos acordos celebrados pelas partes, que ajustam a forma e as condições de solução do conflito penal, configurando-se como um caminho alternativo para a solução do conflito, sem proclamação de culpa.

Neste sentido, parte da doutrina diferencia a justiça consensual da justiça negociada, já que, na primeira, as concessões recíprocas são substituídas pela formação de consenso entre as partes, ou seja, quando uma das partes aceita, aderindo, expressa ou tacitamente, a proposta de um acordo, enquanto na justiça negociada os acordos são bilateralmente construídos. (SALGADO, KIRCHER e QUEIROZ, 2022, p. 30).

Diante de tais premissas, ficam evidentes as diferenças da justiça penal consensual com o sistema penal tradicional, adotado como regra no ordenamento jurídico brasileiro.

Com efeito, a justiça disputada, revelada ou tradicional ainda é o modo de solução conflito penal mais comum. Nela, a persecução penal e o processo judicial são orientados pela lógica da reconstrução histórica dos fatos, sendo o julgamento um pronunciamento sobre a verdade. Neste modelo, verdade e justiça são valores com relação direta.

Assim, enquanto a justiça penal disputada privilegia a revelação da verdade processual, acerca do fato criminoso, a justiça penal consensual busca estabelecer pontos de consenso entre os envolvidos no crime, que permitam evitar a via disputada ou, ao menos, economizar etapas da realização processual, revelando-se como um desvio antecipado da justiça tradicional, no qual não há reconhecimento de culpa, por parte do imputado.

O sistema adotado pela justiça penal disputada, além de lento, oneroso,

fundado em doutrinas ultrapassadas e apegado ao positivismo exagerado, exige grande dispêndio de energia processual e de custos. Este sistema também não promove, na prática, a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas de crimes, que aparecem como meras figurantes na relação processual penal, esquecida pelo Estado e pelos operadores do direito.

Ademais, diante do apego exagerado ao positivismo jurídico, este sistema contribui para a sobrecarga do sistema de justiça, que se encontra colapsado, conforme Relatório Justiça em Números, publicado em 2017, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ):

O número de processos em tramitação não parou de crescer, e, novamente, houve aumento do estoque de processos que aguardam por solução definitiva. Ao final de 2009, tramitavam no judiciário 60,7 milhões de processos. Em sete anos o quantitativo cresceu para quase 80 milhões de casos pendentes, variação acumulada no período de 31,2%, ou crescimento médio de 4,5% a cada ano. A demanda pelos serviços de justiça também cresceu esse ano, numa proporção de 5,6%, não se verificando a tendência de redução pela retração de 4,2% em 2015, comparativamente a 2014. **Em 2016, ingressaram na justiça 29,4% milhões de processos – o que representa uma média de 14,3 processos para cada 100 habitantes. A taxa de congestionamento permanece em altos patamares e quase sem variação em relação ao ano de 2015, tendo atingido o percentual de 73,0% em 2016.** Isto significa que apenas 27% de todos os processos que tramitaram foram solucionados. Mesmo se fossem desconsiderados os caoses que estão suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório aguardando alguma situação jurídica futura, **a taxa de congestionamento é de 69,3%** (3,7 pontos percentuais a menos que a taxa bruta.³ (*grifos nossos*).

A mesma situação é refletida no Relatório Justiça, em números de 2018⁴, no qual foi apontado três anos e nove meses o tempo médio de tramitação, na fase de conhecimento, dos processos criminais baixados em 2018, sendo a taxa de congestionamento, percentual utilizado pelo CNJ para aferir o percentual de processos pendentes de solução definitiva, de 73,3% para os processos criminais em 2018. Neste ano, 1,6 milhão de novos casos ingressaram na justiça criminal.

Como se não bastasse a expressividade de tais números, a inefetividade do sistema penal tradicional ainda é evidenciada pela significativa taxa de ações penais que prescrevem no ordenamento jurídico brasileiro. Pesquisa realizada pelo CNJ estima que 30% das ações penais, de competência do Tribunal do Juri, prescrevem,

3] Relatório Justiça em Números 2017, ano-base 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2017.pdf>, acesso em 04/07/2022.

4] Relatório Justiça em Números 2018. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>, acesso em 04/07/2022.

devido a longa tramitação de seus processos⁵.

Os números acima referidos mostram que o nosso atual sistema de justiça criminal, fundado na disputa, além de ter contribuído para o colapso da jurisdição estatal, se mostra ineficaz e não promove a justiça no caso concreto. E se não a promove, pode-se afirmar, a contrário senso, que intensifica a promoção de injustiças, porquanto, parafraseando Rui Barbosa, a justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta.

Tais circunstâncias denotam a necessidade de um novo paradigma para o tratamento do conflito penal, que vise intensificar o movimento de mitigação do positivismo exacerbado, como por exemplo, mitigando a obrigatoriedade e indisponibilidade da ação penal; desburocratizar, acelerar e simplificar a atuação da justiça criminal; a mitigação da prática convencional da imposição da pena, priorizando o acordo entre os envolvidos em crimes de menor impacto; a melhor atuação estatal no combate a macro criminalidade; e a uma intervenção mínima e utilitarista do processo penal tradicional, focada nos crimes de maior impacto ou mais graves.

Mudanças que contribuirão para o combate à “Síndrome da Rainha Vermelha”⁶, vivenciada, atualmente, no processo penal brasileiro, ou seja, contribuição para que a justiça criminal brasileira possa correr e sair do lugar, rumo a efetividade da justiça e resolutividade do conflito.

No que tange à origem do consenso como forma de resolução do conflito penal, pode-se afirmar que sua adoção remonta a longa data, inclusive nos tempos da inquisição, época em que tinha caráter, meramente, formal, já que era obtido com métodos coativos, que legitimavam as decisões que levariam à salvação das almas dos criminosos. (BRANDALISE, 2016, p. 61).

Assim, o consenso na justiça criminal não é algo novo, tendo a maioria dos ordenamentos jurídicos criado mecanismos para estimular a sua prática. O Estados Unidos incorporou espaços para a justiça penal consensual, ainda no final do século XIX, tendo, ao longo do século XX, dado visibilidade e aplicabilidade, inclusive pela jurisprudência de sua Suprema Corte. Atualmente, cerca de 94% das condenações, na Justiça dos Estados, e 97%, na Justiça Federal, são decorrentes de acordos, como, por exemplo, o *plea bargaining*, o qual teve sua constitucionalidade reconhecida, no país, em 1970.

Posteriormente, foi a vez de países europeus, como a Alemanha, a Itália e a Espanha. Neste continente, a incorporação do consenso foi mais devagar e de forma controlada. O mesmo ocorreu na América Latina, devido as suas raízes históricas fundadas no sistema europeu. Fatos que nos revelam que tanto os fatores exógenos, como os endógenos, interferem na velocidade e na forma de

5] Disponível em <https://www.istoedinheiro.com.br/prescricao-atinge-30-dos-crimes-contra-a-vida/>, acesso em 04/07/2020.

6] “Vamos Alice, corra, corra mais. Exausta com o esforço, ela se frustra quando percebe que não saiu do lugar. No mundo da Rainha Vermelha é assim mesmo. Corre-se mais e mais, para não sair do lugar. Aliás, é preciso correr muito para ficar no mesmo lugar.” (Do livro, A Síndrome da Rainha Vermelha, do autor Marcos Rolin).

incorporação do modelo de justiça consensual.

No Brasil, pode-se afirmar que o consenso na justiça criminal surgiu com a previsão do artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988, que foi efetivada com a Lei nº 9099/95, criando os Juizados Especiais Criminais, inserindo, no ordenamento jurídico brasileiro, os institutos da transação penal, da suspensão condicional do processo e da composição civil para crimes de menor e médio potencial ofensivo. Desta feita, o ordenamento jurídico brasileiro passou a adotar alternativas aos princípios da obrigatoriedade e da indisponibilidade da ação penal, visando, assim, alcançar a resolução do conflito antes da propositura da ação penal ou, se já proposta, alcançar sua suspensão e encerrando, de forma antecipada.

O instituto da transação penal encontra-se previsto no artigo 76, da Lei nº 9099/95, e pode ser conceituado como uma negociação entre o Ministério Público, como titular da ação penal, e o autor do fato, para que não haja a necessidade de oferecimento da acusação, sendo cabível quando não houver conciliação nem for o caso de arquivamento do procedimento investigatório. A transação só tem cabimento nas infrações penais de menor potencial ofensivo, aquelas cuja pena máxima não seja superior a dois anos, cumulada ou não com multa.

Sendo assim, a aceitação da proposta da transação penal pelo autor do fato causa a aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, que, entretanto, não importará em reincidência, nem gerará efeitos civis, sendo computada, apenas, para impedir a concessão de novo benefício, dentro do prazo de cinco anos.

Por necessitar de homologação judicial, a transação penal equivale a uma forma de heterocomposição de conflitos, sendo que o seu cumprimento da causa a extinção da punibilidade do autor do delito, enquanto o descumprimento causa a revogação do benefício, com o oferecimento da acusação, conforme súmula vinculante nº 35 do Supremo Tribunal Federal (STF).

Por sua vez, a suspensão condicional do processo está prevista no artigo 89, da Lei nº 9099/95, consistindo em uma negociação entre o Ministério Público e o autor do fato, realizada após o oferecimento da denúncia, mitigando a indisponibilidade da ação penal. Ela é cabível nos crimes em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano, abrangidos ou não pela Lei nº 9099/95, denominados de crimes de médio potencial ofensivo.

Prevalece o entendimento de que a natureza jurídica, do referido instituto, é uma forma de defesa do acusado, o qual não contesta a acusação, mas também não admite sua culpa ou inocência. Dentre as condições do acordo, incluem-se a reparação do dano causado à vítima; proibição de frequentar determinados lugares; proibição de ausentar-se da comarca, sem autorização do juiz; comparecimento pessoal e obrigatório em juízo, mensalmente, para informar e justificar suas atividades; período de prova de dois a quatro anos; além de outras condições adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado.

Também equivale a um meio heterocompositivo de resolução do conflito, por depender de homologação judicial, sendo que o cumprimento do acordo extingue a punibilidade do acusado, ao passo que o seu descumprimento causa a revogação do benefício com o prosseguimento do processo.

Tanto a transação penal como a suspensão condicional do processo não são

cabíveis na Justiça Militar, nem em crimes envolvendo violência doméstica ou familiar contra a mulher.

Por fim, a composição civil dos danos consiste em uma medida despenalizadora, que visa a reparação dos danos sofridos pela vítima, seja os de ordem material, moral ou estéticos, estando prevista nos artigos 72 a 74, da Lei nº 9099/95. A realização do acordo entre as partes implica na renúncia ao direito de queixa ou de representação da vítima, já que teve os seus prejuízos reparados.

Ela é cabível em todos os crimes, sendo considerada o que se tem de mais próximo da mediação penal no Brasil, por tratar a reparação dos danos como forma de obtenção da justiça e de retribuição ao crime praticado, configurando, assim, a terceira via do Direito Penal, tanto que a sentença homologatória gera, para a vítima, um título executivo líquido, certo e exigível. E, por depender de homologação judicial, também é um meio heterocompositivo de resolução do conflito.

Contudo, em que pese tais institutos estejam em vigência há 22 anos, vislumbra-se que eles geraram poucos avanços do consenso, na justiça criminal brasileira e, por consequência, pouca efetividade aos direitos fundamentais das vítimas.

Posteriormente, foi instituído, na justiça criminal brasileira, outro instituto consensual, que se diferencia dos acima referidos: a colaboração premiada.

A colaboração premiada teve origem no direito anglo-saxão, mais precisamente, na Itália, em meados dos anos 1970, na luta contra o terrorismo e o crime de extorsão mediante sequestro, ganhando força, na década de 1980, no combate à máfia. No Brasil encontra-se previstas em diversas legislações, tais como, as Leis nºs 8072/90; 9807/99; 9613/98; 11.343/06; 7492/86; 8137/90; os artigos 159, §4º e 288-A, do Código Penal; a Lei nº 12.850/13; além da Convenção de Palermo e da Convenção de Mérida, ambas ratificadas pelo Estado Brasileiro.

Ela pode se conceituada como uma técnica de investigação, na qual o autor de um crime confessa, voluntariamente, seu envolvimento e fornece, às autoridades, informações contendo elementos informativos do(s) crime(s), podendo ser realizada durante a investigação criminal, a instrução criminal e até na fase da execução penal.

Prevalece o entendimento de que a colaboração premiada tem a natureza jurídica de um negócio jurídico processual e um meio de obtenção de prova, conforme consta do artigo 3º-A, da Lei nº 13.964/19, conhecida como “Pacote anticrime”, bem como que tem por objetivo impulsionar a investigação e a produção probatória em juízo, o qual a diferencia dos demais institutos consensuais (que deflacionam o processo, aceleram ou abreviam a solução do caso penal).

Sua concessão exige o revolvimento de matéria probatória, para fins de identificar o grau de efetividade e eficácia das contribuições do colaborador para as investigações do crime. E no seu termo deve conter os relatos do colaborador e seus resultados; as condições da proposta do Ministério Público ou autoridade policial; a aceitação do colaborador e de seu defensor; as assinaturas das partes; e a especificação das medidas de proteção, quando necessárias.

Também equivale a uma heterocomposição, pois necessita de homologação judicial, podendo o colaborador ser beneficiado com a diminuição da pena de 1/6

até 2/3; a substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direitos, ainda que ausentes os requisitos legais; o perdão judicial; o sobrestamento do prazo para o oferecimento da denúncia ou suspensão do processo; o não oferecimento da denúncia; ou a progressão de regimes, ainda que ausente os requisitos.

E, por fim, recentemente, o Brasil deu um grande passo na inserção do consenso na justiça criminal, tal o maior até o momento, com a inclusão no ordenamento jurídico do Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), inserido no artigo 28-A, do Código de Processo Penal, pela Lei nº 13.964/19 (Pacote Anticrime), dado a sua maior abrangência de crimes passíveis de acordo, bem como pelo maior respeito e prestígio dado às vítimas de crimes.

O ANPP pode ser conceituado como um instrumento jurídico extraprocessual que visa a realização de acordo entre o Ministério Público, enquanto titular da ação penal, e o autor do crime, devidamente assistido por defensor, para que cumpra determinadas medidas ajustadas, sem sofrer os prejuízos que o processo penal tradicional pode acarretar.

E como se trata de uma acordo, necessita da presença de todos os seus requisitos para sua realização, dentre os quais, não ser o caso de arquivamento; a reparação do dano ou restituição do bem a vítima; o investigado deve confessar, formalmente, a prática do delito, não ser reincidente ou criminoso habitual, e não ter sido beneficiado com o instituto nos cinco anos anteriores; o crime ter sido praticado sem violência ou grave ameaça a vítima; ter o delito pena mínima inferior a quatro anos; a aceitação voluntária das condições do acordo; não ser cabível a transação penal; e o crime não ter sido praticado no âmbito de violência doméstica ou familiar contra a mulher. Ademais, o acordo ainda deve ser necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime.

De fato, com uma breve leitura do artigo 28-A, do Código de Processo Penal (CPP), vislumbra-se o prestígio que o instituto deu à vítima, ao fixar como primeira condição a ser ajustada no acordo à reparação do dano ou à restituição da coisa ao ofendido. Sobre o tema, afirma Vladimir Aras:

A vítima não é ignorada pelo artigo 28-A, inc. I. Segundo o art. 17 da Resolução do CNMP, o membro do Ministério Público que preside o procedimento investigatório criminal deve esclarecer a vítima sobre seus direitos materiais e processuais, devendo tomar todas as medidas necessárias para a preservação dos seus direitos, a reparação dos eventuais danos por ela sofridos. Os direitos patrimoniais do ofendido devem ser considerados na negociação do acordo penal. De fato, umas das obrigações a ser cumprida pelo investigado é a reparação do dano. Assim, a boa prática a ser construída deve incorporar o procedimento ministerial de intimar a vítima seu advogado para participarem de procedimento de negociação a fim de determinar seus interesses patrimoniais antes da formalização do acordo de não persecução penal. (BARROS, 2021, p. 138).

Ademais, o ônus de provar eventual impossibilidade financeira de reparar o

dano à vítima é do investigado, conforme anotado por Sandro Carvalho Lobato de Carvalho:

Mas, quando há o dano e ele pode ser reparado ou o objeto restituído, não basta mera alegação do investigado de sua incapacidade financeira de fazê-lo. O investigado tem que efetivamente comprovar essa impossibilidade. É seu ônus a prova da incapacidade financeira. Se não o fizer, o Ministério Público não celebrará o acordo por falta de atendimento a uma das condições legais (art. 28-A, I, do CPP), condição esta, como dito essencial na medida de maior privilégio e proteção à vítima.

Assim como os demais institutos, o ANPP também é heterocompositivo, por necessitar de homologação judicial.

Outra novidade, trazida pelo Pacote Anticrime, é o acordo de não continuidade da persecução penal judicial. Com efeito, embora tal instituto não tenha sido previsto, expressamente, na Lei nº 13.964/19, ele se encontra em harmonia com os ditames da justiça restaurativa e com a evolução da sociedade moderna, além de efetivar o princípio constitucional da celeridade processual e obedecer aos tratados internacionais de Direitos Humanos. Assim, é possível sua utilização quando preenchidos os requisitos do ANPP, fazendo-se uma aplicação analógica do artigo 28-A do CPP.

O acordo de não continuidade da persecução penal judicial pode ser conceituado como um instrumento jurídico processual que visa a realização de acordo entre o Ministério Público e o autor do crime, mediante o cumprimento de determinadas medidas ajustadas, para pôr fim ao litígio e imprimir maior rapidez na solução de conflitos menos graves.

Neste sentido, ressalta Vladimir Aras que é admissível a celebração de acordo de não persecução penal após a deflagração da ação penal, quando o ANPP converte em acordo de não prosseguimento da ação penal. Sobre o tema, o doutrinador afirma que:

Esta solução não ofende o art. 42 do CPP, porque não se tem aí desistência da ação penal, mas utilização extensiva de instituto jurídico legítimo, que atende ao interesse público, na medida em que observa os direitos da vítima e do acusado e as contingências da justiça criminal. A indisponibilidade da ação penal é preservada, porque, se descumprido o acordo, a ação volta a tramitar. O *jus puniendi* estatal restará intacto. Nesta formatação, o acordo quanto ao não início da persecução criminal em juízo ou ao não prosseguimento desta será cabível entre a data do fato e o momento imediatamente anterior à sentença condenatória, inclusive em caso de desclassificação. Diferentemente do que ocorre com o acordo de colaboração premiada (art. 4º, §5º, da Lei 12.850/2013, não é possível a formalização de ANPP após a decisão condenatória. (BARROS, 2021, p. 260).

Assim, como o ANPP, o acordo de não continuidade da persecução penal judicial equivale a uma heterocomposição, já que depende de homologação judicial para que surta seus efeitos.

Por fim, embora não haja previsão legal, é possível inserir a justiça restaurativa como um dos métodos adequados de resolução de conflitos, cuja origem remonta à antiguidade, aos povos nômades e comunidades tradicionais. Na atualidade, pode-se remontar aos anos 1970, no Canadá, seguido pelos EUA.

Não há um consenso sobre sua natureza jurídica, sendo comumente tratada como uma espécie de mediação penal. No Brasil, encontra-se prevista nas Resoluções^{nos} 225/2016, do Conselho Nacional de Justiça, e 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público.

A justiça restaurativa atribui algumas características ao crime e a efetivação da justiça, que a diferencia dos demais institutos. Para ela, o crime mostra-se como uma violação de pessoas e relacionamentos; cria a obrigação de corrigir os erros; e está ligado a outros danos e conflitos. Ao passo que a efetivação da justiça envolve a vítima, o ofensor e a comunidade na busca de soluções que promovam reparação, reconhecimento e segurança.

Ademais, na justiça restaurativa, os danos são definidos concretamente; a vítima é parte do processo, sendo suas necessidades e direitos uma preocupação central na resolução do conflito; há um reconhecimento da natureza conflituosa do crime, sendo este compreendido em seu contexto total; há graus de responsabilidade e a culpa pode ser redimida pelo arrependimento e reparação, possibilitando um resultado do tipo ganha-ganha. Ela ainda muda o foco dos questionamentos a serem respondidos, na busca da pacificação social, questionando: quem sofreu o dano, quais são suas necessidades, quem tem obrigação de supri-las, quais são as causas, quem tem interesse na situação, e qual o processo apropriado para envolver os interessados no esforço de tratar das causas e corrigir a situação.

A inserção dos institutos, acima descritos, demonstra uma abertura para o consenso na justiça criminal brasileira, revelando, ainda que a passos lentos, a mudança de paradigma há tempos buscada, que vise um sistema que pacifique a sociedade e efetive a justiça nos casos concretos, sobretudo, para as vítimas da criminalidade, há tempos esquecida pelo sistema penal.

De fato, constata-se que o sistema de justiça criminal tradicional, fundado na disputa entre as partes, na prática não efetiva os direitos dos ofendidos já reconhecidos em normas nacionais e tratados internacionais, devidamente, ratificados pelo Brasil, ofendendo, assim, a dignidade das vítimas de crimes praticados no território brasileiro. Ofensas, aliás, que foram, expressamente, reconhecidas nas diversas condenações do Estado Brasileiro perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), porquanto, dos 11 casos julgados pela CIDH, em dez o Brasil foi condenado por violação de direitos fundamentais das vítimas ou de seus familiares, tendo sido reconhecida nas sentenças a inconveniência na persecução penal, ante a falta de garantia e respeito aos direitos das vítimas (MAZZUOLI; FARIA e OLIVEIRA, 2020, p. 125).

Tal constatação leva à conclusão de que, em que pesem os direitos das vítimas se encontrem previstos, expressamente, em tratados internacionais ratificados pelo

Brasil, na Constituição Federal e na legislação interna, na prática da justiça penal tradicional o Estado Brasileiro não os efetiva, descumprindo, assim, suas obrigações positivas de proteção aos direitos humanos das vítimas (FISCHER e PEREIRA, 2019).

Contudo, antes de analisar como a justiça penal consensual pode ser um meio para a efetividade dos direitos das vítimas, mister explicar, ainda que brevemente, sobre o papel ocupado pelas vítimas no sistema penal no decorrer da história.

Neste enfoque, em uma primeira fase, que coincide com o surgimento das primeiras civilizações, conhecida como a era do protagonismo ou a idade de ouro, as vítimas detinham pleno protagonismo na resolução dos conflitos em que eram partes, exercendo a autotutela de seus direitos e dispensando a atuação do Estado. Nesta, aponta-se o surgimento da vingança privada e da conhecida “Lei de Talião”^{7]}, como instrumentos para buscar a reparação dos danos causados aos ofendidos pela prática do crime.

Já na segunda fase, conhecida como fase de neutralização ou retributiva, ocorre o confisco do conflito penal pelo Estado, retirando, da vítima, o poder de buscar a reparação dos danos sofridos e, assim, ela sai do centro do conflito para se tornar figurante, esquecida pelo sistema, que passa a ter como único objetivo a punição do autor do delito. Por sua vez, a terceira e última fase, iniciada após a Segunda Guerra Mundial, em decorrência da macro vitimização decorrente do estado totalitário imposto pela Alemanha Nazista, tem-se o redescobrimiento da vítima, através de uma redefinição de seu conceito, abrangendo as vítimas de criminalidade comum e as de crimes contra a humanidade, bem como o início da efetivação de seus direitos.

Desde então, o movimento vitimológico evoluiu, iniciando com a Vitimologia do Ato, que, através da análise do comportamento da vítima, buscava identificar os motivos do crime e compreender se o comportamento do ofendido seria responsável pelo ato criminoso; passando para a Vitimologia da Ação, marcada pelo reconhecimento dos direitos das vítimas; terminando com a Vitimologia Institucional, quando os Estados passam a redimensionar o papel das vítimas em seus sistemas penais e processuais.

Ainda dentro desta evolução, é identificado o fenômeno da vitimização, que pode ser dividido em três espécies. A primeira, conhecida como vitimização primária é a associada à prática da infração penal (RODRIGUES, 2014, p. 55), refletindo os efeitos derivados do próprio delito. A segunda, tida como secundária, processual, revitimização ou sobrevitimização, é a causada pela legislação e/ou pelo Estado, através de seus agentes e instituições, os quais acabam intensificando os danos causados pelo crime, deixando de efetivar os direitos das vítimas. Já a vitimização terciária ocorre na fase pós-crime e encontra-se vinculada a falta de amparo do Estado e a ausência de receptividade social para com as vítimas (RODRIGUES, 2014, pág. 55).

Sobre o tema, há autores que apontam, ainda, a existência da vitimização quartenária, consistente no medo das pessoas de se tornarem vítimas de crimes, além de espécies baseadas em determinadas atitudes dos ofendidos, como as

7] Ou pena de talião, consistente na rigorosa reciprocidade do crime e da pena.

vitimizações inocente, consciente, inconsciente e a subconsciente.

Neste contexto, infere-se que a proteção dos direitos fundamentais das vítimas foi sendo conquistada por meio de muitas lutas, iniciando-se de forma geral e evoluindo para uma proteção individualizável, baseada nas peculiaridades de determinadas vítimas.

Dentro da proteção generalizada, tem-se como uns dos primeiros instrumentos internacionais a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, assegurando que todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

No mesmo sentido, a Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, reconheceu, expressamente, os direitos fundamentais dos ofendidos, dentre os quais merecem destaque os direitos ao respeito, à vida, à integridade pessoal, às garantias judiciais, à indenização e à proteção judicial. A Convenção trouxe, ainda, deveres aos Estados.

Merece destaque, também, a Resolução nº 40/34, da Assembleia Geral do Alto Comissariado das Nações Unidas, de 1985, que instituiu a Declaração de Princípios básicos de Justiça Relativos às vítimas da criminalidade e abuso de Poder, por afirmar a necessidade de adoção de medidas para garantir o reconhecimento universal e eficaz dos direitos dos ofendidos, e firmar um conceito ampliado para as vítimas de criminalidade e de abuso de Poder. Além de prever medidas para reduzir a vitimização, assegurar a revisão e atualização das legislações, bem como a colaboração entre os Estados membros na investigação, persecução penal, extradição e penhora de bens para fins de indenização à vítima, além de efetivar o respeito à dignidade dos ofendidos.

Ainda no cenário internacional, em 2005, foi editada a Resolução nº 60/147, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), instituindo princípios e diretrizes básicas em relação ao direito das vítimas ao recurso e a reparação para vítimas, diante de flagrantes violações das normas internacionais de direitos humanos e de violações graves de direito humanitário. Tem-se, ainda, o Estatuto de Roma, prevendo a proteção das vítimas e testemunhas e sua participação no processo, bem como os princípios aplicáveis às formas de reparação em favor das vítimas e a criação de Fundo, em favor destas e de seus familiares.

Com a evolução do reconhecimento Internacional dos Direitos Humanos e tendo em vista as diferenças entre as vítimas, tais como a maior ou menor vulnerabilidade, a idade, o sexo, a cor ou a raça, foram sendo declarados direitos específicos para efetivar a igualdade entre elas.

Neste viés, no ano 2000, a ONU criou o Protocolo de Palermo, visando prevenir e combater o tráfico de pessoas, em especial, de mulheres e crianças. Em 2005, foi editada a Resolução nº 20/2005, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, traçando Diretrizes para a justiça em assuntos envolvendo crianças vítimas ou testemunhas de crimes.

No mesmo sentido, tem-se a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, de 1965; a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979; a convenção contra

a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes, de 1984; a Convenção sobre os direitos das crianças, de 1989; a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, de 1994; a Convenção Interamericana sobre tráfico internacional de menores, de 1994; e a Convenção Interamericana para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as pessoas portadoras de deficiência, de 1999. Todas aplicadas de modo a complementar a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Em âmbito doméstico, embora não exista um marco legal na tutela dos direitos das vítimas, nem previsão de um estatuto de proteção ou de um fundo para indenização, em atenção as normativas internacionais, houve avanços na previsão dos direitos fundamentais dos ofendidos.

De início, destaca-se o artigo 245, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a lei disporá sobre as hipóteses e condições em que o poder público dará assistência aos herdeiros e dependentes carentes de pessoas vitimadas por crime doloso, sem prejuízo da responsabilidade civil do autor do ilícito.

No campo infraconstitucional, destacam-se: o artigo 387, inciso IV, do CPP, determinando que sentença fixará valor mínimo de reparação as vítimas; o artigo 28-A, do CPP, que prevê a reparação do dano ou restituição à vítima como condição para o ANPP; a Lei Maria da Penha; a Lei nº 9099/95, trazendo a vítima para o centro do conflito e condicionando a concessão de benefícios ao acusado após a reparação dos danos; o artigo 43, do Código Penal, prevendo como pena alternativa a prestação pecuniária a ser revertida, prioritariamente, a favor da vítima ou de seus familiares; o artigo 297, do Código de Trânsito Brasileiro, que traz a multa reparatória, consistente no pagamento em favor da vítima ou de seus sucessores sempre que houver prejuízos materiais decorrentes do crime; e do artigo 78 do Código Penal, que trata do benefício do sursis especial condicionado, dentre outras, a reparação do dano causado ao ofendido.

Tem-se, ainda, algumas Resoluções visando a efetivação dos direitos fundamentais das vítimas, como a Resolução nº 181/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e as Resoluções nºs 253/2018, 154/2012, 299/2019 e 386/2021, todas do CNJ.

Diante de tamanha previsão de direitos aos ofendidos e considerando suas constantes violações pelo Estado Brasileiro, todas decorrentes da utilização errônea do sistema de justiça criminal tradicional, é possível afirmar que este, da forma como vem sendo aplicado, não contribui para a efetivação de tais direitos, revelando a necessidade de mudanças.

De fato, o que se vê no sistema penal tradicional são as vítimas recebendo o mesmo tratamento dispensado as testemunhas, sem nenhum tipo de orientação ou auxílio, seja jurídico ou assistencial; ineficácia do seu direito à reparação dos danos sofridos, em decorrência do crime, seja pela falta de condições econômicas do acusado, seja pela benevolência na concessão de benefícios dependentes da reparação; seja, ainda, pela falta de políticas públicas voltadas à proteção das vítimas, como seria a instituição de um Fundo Público para reparação dos prejuízos causados pelo crime.

Isto sem falar nos demais direitos, como o direito à proteção de sua segurança, à honra, à imagem, à privacidade, à informação, à participação processual, à solução consensual, à cooperação na produção probatória, ao tratamento respeitoso, à assistência multidisciplinar e ao amparo econômico do Estado, todos esquecidos pelo sistema tradicional, que insiste em excluir a vítima da relação processual, relegando-a, na maioria das vezes, a mais um meio de obtenção de prova.

E, mesmo na prática atual, do Juizado Especial Criminal, em regra, os pagamentos de valores a título de prestação pecuniária, acordados na transação penal, não são direcionados às vítimas, como determina a lei, sendo revertidos, equivocadamente, por normativas internas dos Tribunais, a uma conta vinculada ao Poder Judiciário, para serem revertidos em projetos sociais. Não que tal finalidade não seja louvável, mas retirar a reparação da vítima, que, efetivamente, sofreu o prejuízo decorrente do crime, para repassar para a coletividade, não parece o melhor caminho para a efetivação da justiça.

O mesmo se diga em relação aos valores acordados, atualmente, na suspensão condicional do processo, os quais, geralmente, também são direcionados a contas vinculadas ao Poder judiciário, sendo, excepcionalmente, revertidos aos ofendidos.

Desta feita, é possível afirmar que o sistema penal tradicional, além de ser lento e onerosos, pune muito, mas pune mal, e, ainda, revitimiza as vítimas; não as inclui, no processo, e não satisfaz suas necessidades.

Diante deste cenário revelador do abandono da vítima, os institutos de justiça penal consensual, acima referidos, desde que aplicados corretamente, mostram-se um caminho célere para efetivar os direitos fundamentais das vítimas. Porquanto, além de priorizarem a reparação dos danos causados pelo crime, como forma de reprovabilidade e responsabilização de seu autor, resgatam e valorizam a vítima, trazendo-a, novamente, para o centro do conflito, dando-lhe voz e participação ativa em sua resolução.

Com efeito, a maioria dos institutos consensuais demonstrados exigem, para a celebração dos acordos, a reparação dos danos causados as vítimas, além de outros direitos, como, por exemplo, o direito à informação, à participação, ao respeito, à restauração e à proteção contra a revitimização. Como ocorre com a conciliação civil, que exige a reparação dos danos, sem prejuízo de outras formas de restituição da vítima ao estado anterior, tal como, um pedido de desculpas.

No mesmo sentido, na transação penal e a suspensão condicional do processo, a reparação da vítima deve ser tida como *conditio sine qua nom* para a realização do acordo, sem prejuízo dos valores fixados a título de prestação pecuniária serem revertidos à vítima, como forma de complementar a reparação ou para a sua restituição o mais próximo da situação anterior ao crime. O mesmo pode ser adotado para a realização do acordo de colaboração premiada e a justiça restaurativa, que, por si só, tem a vítima no centro.

Contudo, a efetivação dos direitos das vítimas nos acordos penais requer, em especial, um novo olhar dos operadores do direito. Um olhar que possibilite “trocar as lentes”, de modo a abandonar os ideais da justiça meramente retributiva e buscar por uma justiça restaurativa, que envolva a vítima, o ofensor e a comunidade e vise soluções que promovam reparação, reconciliação e segurança. Lentes que

permitam enxergar o crime como uma violação de pessoas e relacionamentos e que cria a obrigação de corrigir os erros. (ZEHR, 2020, P. 185).

Com este novo olhar e a aplicação correta, e a contento dos institutos da justiça penal consensual, os direitos das vítimas abandonarão a estigmatização ao papel e serão, enfim, efetivados no nosso sistema penal e processual e, em consequência, teremos uma vítima mais segura, mais participativa, como menos sequelas emocionais e satisfeita como o sistema de justiça criminal. E, ainda, de quebra, desafogará a justiça criminal; possibilitarão que os operadores do direito concentrem seus esforços na apuração de crimes mais graves; darão celeridade à resolução do conflito penal; além de efetividade a seus resultados, com a reparação da vítima e responsabilização do autor do crime.

CONCLUSÃO

Através das pesquisas, é possível concluir que o sistema de justiça tradicional, utilizado como regra no ordenamento jurídico brasileiro, além de ser lento, oneroso e não efetivar os direitos fundamentais das vítimas, revitimiza os ofendidos, excluindo-os da relação jurídica processual, ofendendo, assim, a dignidade humana das vítimas, enquanto sujeitos envolvidos na lide penal.

Conclusões que impõem uma mudança de paradigma, uma mudança de olhar, tanto em relação ao sistema penal e processual, como em relação aos operadores do direito. Mudanças que visem um sistema de pacificação da sociedade e efetivação da justiça nos casos concretos, sobretudo, para as vítimas da criminalidade, há tempos esquecida pelo sistema penal.

Neste enfoque, os institutos de justiça penal consensual apresentados no presente, desde que aplicados, corretamente, pelos operadores do direito, mostram-se um caminho possível e célere para a efetiva concretização, na prática, dos direitos fundamentais das vítimas. Porquanto, além de valorizarem a participação dos ofendidos nos acordos, trazendo-os para resolução do conflito, priorizam a reparação dos danos causados pelo crime como forma de reprovabilidade e responsabilização de seu autor e observam os demais direitos das vítimas, tais como o direito à informação, à participação, ao respeito, à restauração e à proteção contra a revitimização.

Este novo olhar para os institutos de justiça consensual efetiva os direitos humanos sob a perspectiva das vítimas, reconhecendo-lhes a dignidade humana e promovendo o equilíbrio na proteção de todos os sujeitos envolvidos na lide penal, ao passo em que não reflete uma desvalorização dos direitos do acusado em prol dos direitos das vítimas.

Assim, a aplicação correta da justiça penal consensual mostra-se o caminho para o reequilíbrio da relação penal e processual, há tempos desequilibrada, com a valorização das vítimas, reconhecimento de suas necessidades e efetivação de seus direitos. E, ainda, um meio para desafogar a justiça criminal e acelerar a resolução do conflito penal, possibilitando as autoridades envolvidas na persecução penal que concentrem seus esforços na apuração de crimes mais graves, causadores de maiores danos à coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Teodorico. **Lógica Aplicada na Escrita Jurídica**. Campo Grande. Fundação de Apoio à Pesquisa ao Ensino e a Cultura. 2021.
- ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **Mediação, Negociação e Práticas Restaurativas no Ministério Público**. Belo Horizonte/MG. 2ª Edição. Editora D'Plácido. 2020.
- AQUINO, I.S. **Como escrever artigos científicos**. 8ª Edição. Editora Saraiva. 2017
- BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos Criminais**. Leme/SP. 2ª Edição. Editora Mizuno. 2021.
- BERISTAIN, Antônio. **Nova Criminologia à luz do Direito Penal e da vitimologia**. São Paulo. Editora Universidade de Brasília. 2000.
- BRAGA, Romulo R. P.; SILVA, Maria C. N. **Direito Penal da Vítima**. Curitiba. Juruá Editora. 2015.
- BRANDALISE. Rodrigo da Silva. **Justiça Penal Negociada**. Curitiba. Juruá Editora. 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Rio de Janeiro, 7ª reimpressão. Editora Elsevier. 2004.
- BURQUE, A. **Vitimologia manual da vítima penal**. Editora Juspodivm. 2019.
- CALHAU, Lelio B. **Princípios da Criminologia**. Niterói, RJ, 9ª Edição. Editora Impetrus. 2020.
- CURY, Augusto (Organizador). **Soluções Pacíficas de Conflitos para um Brasil Moderno**. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2019.
- CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem-mediação-conciliação-tribunal multiportas**. São Paulo. 7ª Edição. Revista dos Tribunais. 2018.
- FILHO, Guaracy M. **Vitimologia o papel da vítima na gênese do delito**. São Paulo. Editora Jurídica Brasileira. 1999.
- FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. **As obrigações processuais penais positivas, segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos**. Porto Alegre/RS. Editora Livraria do Advogado. 2ª Edição. 2019.
- FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como Chegar ao Sim**. Rio de Janeiro. Imago Editora. 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. Série Pensando o Direito. **A vítima no Processo Penal Brasileiro**. Resumo de projeto de pesquisa apresentada ao Ministério da Justiça/PNUD, no Projeto Pensando o Direito, Referência PRODOC BRA 07/004. São Paulo/Brasília. Junho de 2010.
- KOSOVSHI, E; JUNIOR, H.P. **Novos estudos de Vitimologia**. Edições Almedina. 2019.
- LEDERACH, John Paul. **Transformação de Conflitos**. São Paulo. 3ª Edição. Palas Athena Editora. 2020.
- MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionísio. **Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público**. Rio de Janeiro. Editora Forense. 2020.
- MAZZUTTI, Vanessa De Biassio, **Vitimologia e Direitos Humanos, o Processo Penal sob a perspectiva da vítima**, Curitiba/PR, Editora Juruá, 2012.
- MORAES, Alexandre R. Almeida de; NETO, Ricardo Ferracini. **Criminologia**. Salvador/BA. Editora Juspodivm. 209.
- MORAN, Fabiola. **Ingerência Penal & Proteção integral da Vítima**. São Paulo. Editora D'Plácido. 2020.
- ROBALO, Teresa Lancry A. S., Breve Introdução à Vitimologia, Coimbra, Edições Almedina, 2019.
- RODRIGUES, Roger de Melo, A tutela da vítima no Processo Penal Brasileiro, Curitiba/PR, Editora Juruá. 2014.
- ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não Violenta**. São Paulo. 7ª reimpressão. Editora Ágora. 2022.
- SALGADO, Daniel de Resende; KIRCHER, Luís Felipe Scheneider; QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. (Coordenação). **Justiça Consensual – Acordos Criminais, cíveis e administrativos**. São Paulo. Editora JusPODIVM. 2022.
- SILVEIRA, Vladimir Oliveira; ROCASOLANO, Maria Mendez. **Direitos Humanos, conceitos, significados e funções**. São Paulo/SP. Editora Saraiva. 2010.
- ZEHR, Howard. **Trocando as lentes – Justiça restaurativa para no nosso tempo**. São Paulo. 4ª Edição. Editora Palas Athena. 2020.

PROGRAMA PANTANAL EM ALERTA: ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL NO COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS

LUCIANO FURTADO LOUBET¹, RONI BERTO MEDINA ESPÍNDOLA²,
ANANDA RODRIGUES OLIVEIRA³, LETÍCIA CAPELLAN SILVA⁴

RESUMO: Este artigo tem por objetivo apresentar dados técnicos e ações realizadas, no contexto do Programa Pantanal em Alerta, desenvolvido pelo Ministério Público de Mato Grosso do Sul, em parceria com o Corpo de Bombeiros e Polícia Militar Ambiental (PMA), com objetivo de auxiliar os proprietários rurais, brigadistas, autoridades públicas e a toda sociedade na prevenção e combate aos incêndios florestais, no bioma Pantanal. O Programa visa estabelecer linhas de atuação do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) na prevenção e combate aos incêndios no Pantanal, através de um estudo sobre as possíveis causas de incêndios já ocorridos, criação do sistema de alerta de risco de incêndios e atuação dos órgãos responsáveis na prevenção, fiscalização e responsabilização dos agentes causadores e atuação articulada entre os parceiros. Para isso, o presente trabalho busca indicar a caracterização do bioma Pantanal, as causas e consequências dos incêndios na região e o regime jurídico do uso do fogo, bem como a responsabilidade pelos danos causados.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Pantanal em Alerta; Incêndios; Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

1. INTRODUÇÃO

Diante do cenário de devastação, ocorrida no bioma Pantanal, em decorrências dos grandes incêndios florestais do ano de 2020, o Ministério Público do Estado de

1] Promotor de Justiça do Núcleo Ambiental do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Doutorando em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pela Universidade de Alicante – Espanha. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade para o Desenvolvimento do Pantanal. Especialista em Direito Tributário pelo IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco.

2] Assessor em Ciências da Terra do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Graduação em geografia pela Universidade Católica Dom Bosco e Pós graduação em Gestão Ambiental pela Unigran Dourados.

3] Chefe de Núcleo de Arquivos Georreferenciados do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Graduação em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e Graduanda em Geografia-Bacharelado pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

4] Analista administrativa na Universidade Católica Dom Bosco. Supervisora do Núcleo de Prática Ambiental (NUPAM). Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Católica Dom Bosco. Especialista em Gestão Ambiental pela Universidade Católica Dom Bosco. Bacharel em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco.

Mato Grosso do Sul (MPMS), por meio do Centro de Apoio das Promotorias de meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Patrimônio Histórico e Cultural (CAOMA), criou o Programa Pantanal em Alerta, em parceria com o Corpo de Bombeiros Militar e com a PMA. O Programa tem como finalidade a atuação preventiva, orientação e educação ambiental em relação aos incêndios florestais que assolam todos os anos bioma.

O Pantanal em Alerta possui várias estratégias preventivas para tentar contribuir para minimizar o avanço dos incêndios florestais. Uma delas é a elaboração de um mapa de risco para as áreas com maior probabilidade de incêndios, cadastrando-se as propriedades rurais para que possam adotar as medidas preventivas necessárias, tais como redução da biomassa acumulada, aceiros, treinamentos de brigadas, dentre outros, no qual foram estabelecidos linhas de atuação, do MPMS, na prevenção e combate aos incêndios no Pantanal.

Outra é o monitoramento de início de incêndios, visando a identificação das causas e eventual responsabilização (em parceria com a PMA), além do sistema “Pantanal em Alerta”, em parceria com o Corpo de Bombeiros, com o objetivo da emissão de alertas de focos de calor e cicatrizes de queimada para as propriedades rurais cadastradas.

2. CARACTERIZAÇÃO DO PANTANAL

O Bioma Pantanal é uma grande planície aluvial, localizada na Bacia do Alto Paraguai (BAP), rica em biodiversidade, abrangendo várias espécies de fauna e flora típicas da região, influenciada por rios adjacentes e suas sazonalidades, devido os períodos de cheia e seca. Sua área é de 138.183 km², com 65% de seu território no estado de Mato Grosso do Sul e 35% no Mato Grosso (Embrapa, s.d.).

A BAP é uma das três grandes sub-bacias que compõem a Bacia do Rio Prata, tendo, como principal corpo hídrico, o rio Paraguai, que recebe vários afluentes importantes, como o Cuiabá, o São Lourenço, o Taquari, o Miranda e o Negro (CIC, 2016; Ecoa, 2015). Tais rios recebem mais água do que conseguem suportar, transbordando e transformando, o Pantanal, na maior planície inundável do planeta (SOS Pantanal, 2019).

Devido sua importância para o meio ambiente, o Pantanal é considerado como Patrimônio Nacional, pela Constituição Federal Brasileira, e como Reserva da Biosfera pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). No entanto, o bioma enfrenta diversos problemas devido às ações antrópicas, que alteram a dinâmica sazonal de seus ecossistemas (Fiocruz, 2020).

O Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai - SOS Pantanal lista três principais ameaças ao bioma: o desmatamento e manejo inadequado de terras para agropecuária, que causam erosões e sedimentação de rios; as barragens feitas para a construção de hidrelétricas, que alteram o regime hídrico natural; e o crescimento urbano e populacional construídos sem critérios de sustentabilidade, colocando em risco o frágil equilíbrio ambiental da região. Além disso, o Pantanal é um dos biomas mais propensos a incêndios pelas características estruturais de suas fitofisionomias, em decorrência de condições climáticas ou provocadas por práticas de manejo inadequadas de queimas em pastagem (ZUFFO, 2019).

3. INCÊNDIOS NO PANTANAL

Os incêndios florestais podem ser ocasionados por diversos fatores, advindos de causas naturais ou ações antrópicas. No Pantanal, as causas podem estar relacionadas aos processos de ocupação humana e ao crescimento das atividades antrópicas na região, que têm alterado, de forma drástica, o bioma e o fluxo hídrico da planície pantaneira (Ferreira et al, 2018). Ainda, outra possibilidade é que os incêndios possam se iniciar naturalmente, em condições de calor prolongado, com altas temperaturas, baixa umidade relativa do ar e ventos intensos (Fiocruz, 2020). No entanto, estima-se que somente 5% das queimadas ocorridas são naturais⁵.

Independentemente da fonte de ignição, os incêndios florestais podem, rapidamente, se tornar generalizados, incontroláveis, intensos, persistentes, desastrosos e letais à vida da fauna, flora e humana, em razão das condições climáticas e ambientais, tornando-se, muitas vezes, irreversível os estragos causados.

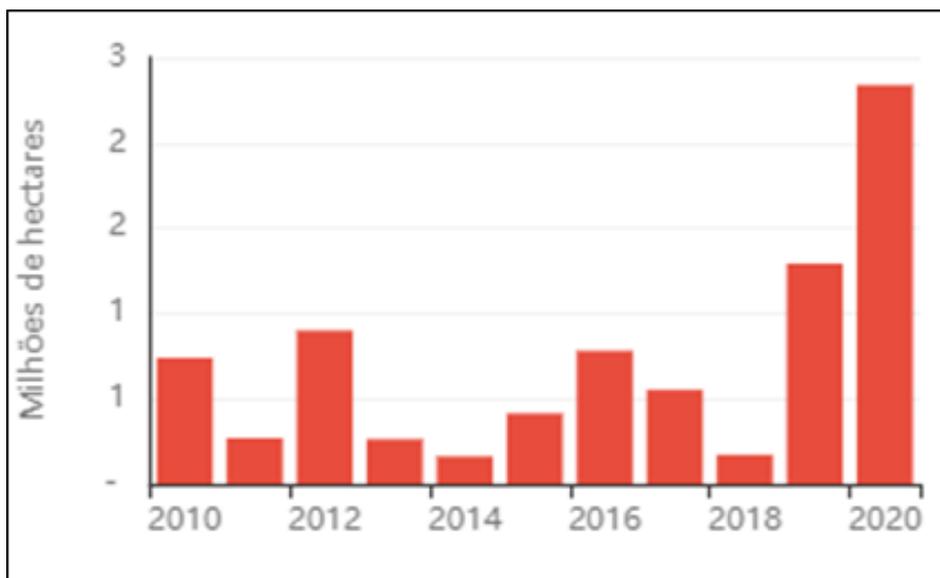
O bioma Pantanal sempre teve contato com o fogo, ao longo dos anos, pois, conforme os dados do Mapbiomas⁶ (Gráfico 1), entre os anos de 2010 e 2020, o bioma queimou, aproximadamente, 7.887.031 hectares do seu território. Essas ações afetam, gravemente, a biodiversidade, o clima e a população que vivem próximo os incêndios florestais. No entanto a recorrência dos incêndios florestais, no Pantanal, pode ser cumulativa, uma vez que, observando o espalhamento das cicatrizes de incêndios florestais, percebe-se que parte das áreas incineradas tem uma frequência anual, pois sempre tem contato com o fogo com o passar dos anos.

Outro fator importante a ser dito é que o próprio homem utiliza do fogo como instrumento de manejo da pastagem natural do bioma Pantanal, valendo ressaltar que essas ações são permitidas em período apto para a sua utilização. No entanto, existem casos de utilização do fogo em período proibitivo, ou seja, aquele período crítico do Pantanal onde as condições climáticas, aliadas à vegetação seca, vento e falta de precipitação, são combustíveis para grandes incêndios florestais. Segundo o Centro Nacional de Prevenção e Controle de Incêndios Florestais (PREVFOGO)⁷, cerca de 98% dos incêndios florestais, no bioma Pantanal, são de origem ocasionadas pelas ações humanas.

5] Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/mudancas-climaticas-impoe-desafios-ambientais-ao-pantanal/>>.

6] Mapbiomas Fogo v.6.0, disponível em <https://mapbiomas.org/>. Acessado em 06/03/2022.

7] Centro Especializado, dentro da estrutura do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), responsável pela política de prevenção e combate aos incêndios florestais em todo o território nacional. Disponível em: [Ibama/Prevfogo](https://www.ibama.gov.br/prevfogo/). Acesso em 09/03/2023.

Gráfico 1. Dados de incêndios florestais entre os anos de 2010 e 2020.

Fonte: Mapbiomas.

4. INCÊNDIOS E QUEIMADAS: REGIME JURÍDICO DE USO DO FOGO E RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS

O capítulo IX, do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) dispõe de artigos destinados, especificamente, à proibição do uso de fogo e do controle de incêndios. O artigo 38 traz, inicialmente, a proibição geral do uso de fogo na vegetação, dispondo, em seus incisos, das exceções à tal regra.

Portanto, há que se registrar, de forma bem clara, que a regra geral é a proibição do fogo nas atividades de agropecuárias, sendo que, somente por exceção é possível sua utilização, desde que, devidamente, autorizada pelo órgão ambiental competente.

A primeira exceção (artigo 38, I) estende-se ao local ou região cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente, do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), o qual estabelecerá os critérios de monitoramento e controle de tal uso, e exigirá que os estudos demandados para o licenciamento da atividade rural contenham planejamento específico sobre o emprego do fogo e o controle dos incêndios (artigo 38, §1º).

Ressalta-se a disposição de que as peculiaridades da região devem justificar o uso do fogo, não podendo, portanto, se tratar do método mais vantajoso financeiramente ou do método mais usualmente empregado na referida área. Enquadrar-se-ia na hipótese, aqui trazida, a título de exemplo, uma área de cultivo de cana de açúcar em que, pela inclinação da terra, não seria possível a utilização de máquinas para a colheita.

A segunda exceção (artigo 38, II) refere-se ao emprego da queima

controlada em Unidades de Conservação, com a finalidade de promover o manejo, conservacionista, da vegetação nativa, cujas características ecológicas estejam associadas, evolutivamente, à ocorrência do fogo, devendo o uso do fogo ser executado em conformidade com o respectivo plano de manejo e mediante prévia aprovação do órgão gestor da Unidade de Conservação.

A Unidade de Conservação está prevista no artigo 2º da Lei nº 9.985/2000, como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Desse modo, trata-se de área de relevância natural, estipulada pelo Poder Público, que dispõe de um regime especial de proteção e administração para conservação. O uso dessa área depende de plano de manejo, que deve considerar os objetivos gerais da unidade, em especial o de conservação. Dentre as possibilidades de uso, está o emprego de fogo, de forma excepcional, somente nas hipóteses em que a queima for importante para a evolução da floresta.

A terceira exceção (artigo 38, III) se estende a atividades de pesquisa científica que sejam vinculadas a projeto de pesquisa devidamente aprovado pelos órgãos competentes e realizada por instituição de pesquisa reconhecida, as quais dependerão, ainda, de prévia aprovação do órgão ambiental competente do SISNAMA. Neste caso, o pedido de autorização da atividade deverá demonstrar o valor científico ou tecnológico da prática.

O §2º, do referido artigo, ainda excepciona à regra do *caput* as práticas de prevenção e combate aos incêndios e as de agricultura de subsistência exercidas pelas populações tradicionais e indígenas, casos em que é permitido o uso do fogo.

Com relação ao combate a incêndios florestais, o artigo 18, do Decreto nº 2.661/1998, criou, no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o PREVFOGO cuja finalidade destina-se ao:

[...] desenvolvimento de programas, integrados pelos diversos níveis de governo, destinados a ordenar, monitorar, prevenir e combater incêndios florestais, cabendo-lhe, ainda, desenvolver e difundir técnicas de manejo controlado do fogo, capacitar recursos humanos para difusão das respectivas técnicas e para conscientizar a população sobre os riscos do emprego inadequado do fogo.

O Código Florestal, nesse sentido, estendeu a responsabilidade, pela elaboração de planos de contingência de combate a incêndios florestais do PREVFOGO, no âmbito federal, a todos os órgãos integrantes do SISNAMA e a todo e qualquer órgão público ou privado responsável pela gestão de áreas com vegetação nativa ou plantios florestais, conforme estipula seu artigo 39.

Ademais, o uso da aviação agrícola, no combate a incêndios em todos os tipos de vegetação, deverá ter diretrizes estabelecidas nos planos de contingência dos órgãos do SISNAMA (§1º), sendo que as aeronaves que sejam utilizadas com esse objetivo deverão atender às normas técnicas definidas pelas autoridades competentes do poder público e ser pilotadas por profissionais devidamente qualificados, conforme consta em regulamento específico (§2º).

O artigo 40, por fim, dispõe sobre a substituição do uso de fogo por novas tecnologias (mecanização), mediante uma Política Nacional de Manejo de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais, que deverá ser estabelecida pelo Governo Federal. Tal Política “deverá prever instrumentos para a análise dos impactos das queimadas sobre mudanças climáticas e mudanças no uso da terra, conservação dos ecossistemas, saúde pública e fauna, para subsidiar planos estratégicos de prevenção de incêndios florestais” (Artigo 40, §1º).

Assim, no caso da substituição gradual e não absoluta do uso de fogo pela mecanização, a codificação Florestal considerou a necessidade de regulamentar também o uso do fogo na política nacional, estabelecendo diretrizes para controle de queimadas, prevenção e combate a incêndios florestais, e manejo de incêndios em áreas protegidas.

Nesta atividade de delineamento de segurança contra incêndio, os legisladores exigiram que o impacto do fogo, nas mudanças no clima, uso da terra e preservação do ecossistema, saúde pública e fauna fosse avaliado.

Portanto, o Governo Federal deve se valer dos instrumentos e instituições criados por lei, como PREVFOGO, valendo-se de dados, estatísticas e estudos científicos para estabelecer regras de controle e fiscalização de incêndios florestais, políticas e ações privadas para orientar a população, sempre visando a proteção do meio ambiente.

Ademais, a Política mencionada supra deverá “observar cenários de mudanças climáticas e potenciais aumentos de risco de ocorrência de incêndios florestais” (Artigo 40, §2º) e contemplar “programa de uso da aviação agrícola no combate a incêndios em todos os tipos de vegetação” (Artigo 40, §3º).

Além do Código Florestal, o Decreto Federal nº 2.661/1998 também trata de proibições e exceções ao uso do fogo. Este Decreto regulamentava o antigo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65), que foi revogado pela Lei nº Federal 12.651/2012. Contudo, não foi expressamente revogado por Decretos posteriores, depreendendo-se do Decreto nº 11.100/2022 – que determina o período de veda de uso de fogo – que seus dispositivos ainda continuam em vigor.

Tal Decreto traz exceções para uso do fogo, permitindo a queima controlada, desde que ocorrida em atendimento aos pré-requisitos estabelecidos, bem como mediante prévia autorização por parte do órgão competente (artigos 2º e 3º).

Outrossim, a queima controlada poderá ser suspensa tanto antes quanto depois da autorização ser concedida, caso sejam constatados ou registrados risco de vida, danos ambientais ou condições meteorológicas desfavoráveis, caso a qualidade do ar atinja índices prejudiciais à saúde humana, caso os níveis de fumaça, que se originarem da queimada, atinjam limites mínimos de visibilidade ou ainda em casos de interesse e segurança pública ou de descumprimento das

normas vigentes (artigos 14 e 15).

Os instrumentos legais dessa norma também trazem, como forma de combate ao incêndio não controlado, a técnica do contrafogo (artigo 21) e tratam da redução gradativa do emprego do fogo, com a substituição por novas tecnologias (artigos 16 e 17). O artigo 16, especificamente, expõe que no corte de cana de açúcar, em áreas passíveis de mecanização de colheita (área com declividade inferior a 12%), deverá ser eliminada a queima de forma gradativa, não podendo ser a redução inferior a um quarto da área mecanizável a cada cinco anos.

O Decreto define ainda que o emprego de fogo, como fator de produção e manejo, em atividades agropastoris e florestais, poderá ser feito mediante o cumprimento de pré-requisitos definidos em seu artigo 4º (artigo 2º, *caput*).

São pré-requisitos estabelecidos no artigo 4º, portanto, a definição de técnica, dos equipamentos e da mão de obra a ser utilizada; o reconhecimento da área e avaliação do material a ser queimado; a necessidade de promoção do enleiramento dos resíduos de vegetação para limitar a ação do fogo; a preparação de aceiros de no mínimo três metros de largura; a necessidade de dispor de pessoal treinado e de equipamentos apropriados para atuar no local; a comunicação formal e antecedente da intenção de realizar a queima controlada aos confrontantes; a necessidade de prever a realização da queima em dia e horário específicos e apropriados; e a promoção do acompanhamento de toda a operação de queima até sua extinção.

Cumpridos os requisitos acima especificados, o interessado no emprego do fogo, por meio da Comunicação de Queima Controlada, junto ao órgão competente do SISNAMA, deverá requerer Autorização de Queima Controlada (artigo 5º), a qual deverá ser expedida no prazo máximo de 15 dias, a contar da data em que foi protocolizado o requerimento (artigo 6º).

Tal prazo será fatal, ou seja, uma vez vencido, a queima será autorizada automaticamente (artigo 6º, parágrafo único). Todavia, a autorização automática não será aplicada em áreas que dependam, obrigatoriamente, de vistoria prévia, na hipótese de que contenham restos de exploração florestal ou de que sejam limítrofes às sujeitas a regime especial de proteção, estabelecido em ato do poder público (artigo 7º).

A queima controlada poderá, ainda, ser solicitada de forma solidária, isto é, em conjunto por vários produtores (artigo 11). Nesse caso, um mutirão, em diversas propriedades rurais familiares (artigo 3º, V, Código Florestal), poderá solicitar a autorização para esta atividade, contanto que essa área não seja superior a 500 hectares.

Dessa forma, tem-se que o uso do fogo é permitido quando este é usado como fator de produção e manejo em atividades agropastoris ou florestais, ou seja, a queima controlada, consistindo no uso planejado, monitorado e controlado do fogo, realizado para fins agrossilvipastoris, em áreas determinadas, e sob condições específicas, conforme prevê o artigo 38, II da Lei nº 12.651/2012 e o artigo 2º do Decreto Federal nº 2.661/1998.

Tal queima somente poderá ser efetuada mediante autorização do órgão gestor da Unidade de Conservação (IMASUL), que deverá ser obtida junto ao SISNAMA.

Ressalta-se que a Portaria nº 78, de 17 de março de 2022, expedida pelo Ministério do Meio Ambiente, declarou Estado de Emergência Ambiental, entre os meses de maio a dezembro de 2022, em todo o Mato Grosso do Sul (artigo 1º, III, “d”). Igualmente, o Decreto Estadual “E” nº 70, de 07 de abril de 2022, declarou Estado de Emergência Ambiental, entre os meses de maio a dezembro de 2022, para todo o Estado, e a Portaria nº 1.101, de 03 de junho de 2022, do IMASUL, suspendeu, até o dia 31 de dezembro de 2022, os efeitos de todas as Autorizações Ambientais de “queima controlada” expedidas pelo órgão (artigo 1º).

Outra norma que trata sobre o assunto numa esfera local é Decreto Estadual nº 15.654/2021, que instituiu o Plano Estadual de Manejo Integrado do Fogo (PEMIF), em Mato Grosso do Sul. Essa norma é uma iniciativa que possibilita aos órgãos públicos, bem como as entidades da sociedade civil, melhores condições para a prevenção e o combate a incêndios florestais no Estado.

Conforme o Decreto, o PEMIF reconhece o uso do fogo como parte de processos ecológicos, de práticas dos povos indígenas e das comunidades tradicionais, e em decorrência de atividades agropastoris para redução de biomassa disponível, devendo integrar-se às demais políticas ambientais, visando à redução da incidência de incêndios florestais (artigo 1º, §2º).

Essa norma indica instrumentos para a prevenção e para a fase de combate aos incêndios, como: os planos de manejo integrado do fogo; o programa estadual de brigadas de incêndios; o Sistema de Comando de Incidentes (SCI); a sala de situação de informações sobre fogo; o Centro Integrado de Coordenação Estadual (CICOE); e o comitê interinstitucional de prevenção e combate aos incêndios florestais; e recursos financeiros (artigo 6º). Alguns desses instrumentos, inclusive, já foram utilizados durante os incêndios florestais ocorridos, ao longo do ano de 2020, em Mato Grosso do Sul.

O referido Decreto também estabelece rotinas mínimas para a composição de Brigadas de Incêndio, a forma de seu treinamento e suas competências (artigo 10), inclusive com a formação de brigadas estaduais que atuarão, em tempo integral, nas Unidades de Conservação Estaduais administradas pelo IMASUL (artigo 12, §1º e artigo 13, §1º).

Dessa forma, o PEMIF estabelece um regramento que permite o manejo integrado do fogo mediante a apresentação de um Plano específico, que será submetido à análise do IMASUL e, caso seja aprovado pelo órgão ambiental, poderá ser executado com o acompanhamento do Corpo de Bombeiros.

Cabe mencionar também a Norma Técnica nº 45/2021, do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Mato Grosso do Sul (CBMMS), a qual estabelece medidas básicas de prevenção e segurança obrigatórias para as propriedades rurais que solicitarem autorização para realizar o Manejo Integrado do Fogo (MIF) e queima controlada – nos termos do Decreto nº 15.654/2021 – e para as propriedades rurais que estejam localizadas nas zonas de amortecimento de unidades de conservação, bem como estabelece medidas recomendáveis para as demais propriedades consideradas como áreas de risco de incêndios florestais (artigo 1).

De acordo com o artigo 2º, IX da Portaria nº 1.150, de 06 de dezembro de 2022, expedida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

(ICMBIO), o MIF pode ser compreendido como uma:

“abordagem de gestão adaptativa do fogo que integra saberes tradicionais, científicos e técnicos, para planejamento, tomada de decisão, manejo e monitoramento, considerando a interação dos aspectos ecológicos, socioculturais e econômicos do território”.

Em outras palavras, o MIF envolve um conjunto de decisões, técnicas e ações voltadas à prevenção e controle do fogo, considerando como este reage com o ambiente, os agentes e motivos para sua utilização, e o combate propriamente dito (ICMBIO, 2021, p. 2).

O MIF, dessa forma, busca definir regimes de fogo mais adequados para a proteção ambiental das unidades de conservação, considerando as relações ecológicas do fogo, os aspectos socioeconômicos do seu emprego e os métodos de sua exclusão.

Destaca-se a previsão do artigo 6.1 da Norma Técnica nº 45/2021, do CBMMS, que dispõe como medidas de proteção obrigatórias para as propriedades rurais que solicitarem autorização para realizar o MIF ou que estejam localizadas nas zonas de amortecimento de Unidades de Conservação e recomendáveis para as demais propriedades consideradas como áreas de risco de incêndios florestais a construção de aceiros, a brigada de combate a incêndio florestal, os materiais de combate a incêndio florestal e a reserva de água para combate a incêndio florestal.

A Legislação apresentada também diferencia os termos “queimada”, “incêndios florestais”, “focos de calor” e “aceiros”.

De acordo com o artigo 2º, XXI do Decreto Estadual nº 15.654/2021, a queimada consiste em prática tradicional na agricultura, que utiliza o fogo como meio de limpeza do terreno. Em um primeiro momento, as cinzas contribuem com a fertilidade, mas os efeitos do fogo logo empobrecem o solo. O termo é comumente associado à prática do uso do fogo sem planejamento, controle ou mesmo autorização.

Outrossim, o artigo 4.7, da Norma Técnica nº 45/2021, do CBMMS, define como queima prescrita o uso planejado, monitorado e controlado do fogo, realizado para fins de conservação, prevenção, pesquisa ou manejo em áreas determinadas e sob condições específicas, com objetivos pré-definidos em plano de manejo integrado do fogo.

Já incêndio florestal consiste no fogo não controlado e não planejado em área de floresta ou qualquer outra forma de vegetação, podendo este ser originado a partir de causas naturais, criminosas ou acidentais (artigo 20, do Decreto Federal nº 2.661/1998, e artigo 2º, XV, do Decreto Estadual nº 15.654/2021).

Foco de calor, por sua vez, consiste em um dado capturado pelos satélites de monitoramento, isto é, trata-se de “pontos geográficos captados por sensores espaciais na superfície do solo, quando detectada temperatura acima de 47º C e área mínima de 900 m²” (GONTIJO et al, 2011, p. 7966).

Finalmente, os aceiros consistem em faixas, relativamente, largas sem vegetação, que impedem o avanço das chamas, sendo fundamentais na contenção

do avanço do fogo (SOARES, 2000). Podem ser abertos com ferramentas como enxadas e rastelos, trator ou com fogo.

Existe ainda, conforme indicam Sautchuk e Fagundes (2020, p. 76), o aceiro de fogo (ou aceiro negro), que consiste em técnica segundo a qual “o caminho do fogo é imposto por ações diretas e positivas, criando faixas de contenção que bloquearão o desenvolvimento das chamas”, podendo ser efetuado por meio do uso de qualquer interrupção de material combustível ou então pela construção de duas linhas de fogo paralelas, vigiadas por brigadistas, com abafadores e bombas-costais. Essa técnica só é recomendada a quem a domina, devido ao risco de se causar incêndios de proporções ainda maiores se mal efetuada.

Com relação à responsabilidade penal por danos ambientais, a Lei Federal nº 9.605/1998, também conhecida como Lei de Crimes Ambientais, traz disposições sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, penalizando, com reclusão de dois a quatro anos e multa à pessoa que provocar incêndio em mata ou floresta (artigo 41).

Tal conduta não está inserida nas hipóteses de queima controlada, portanto, a autorização emitida afasta a ilicitude da conduta.

Eventualmente, além do crime de incêndio, pode também ser aplicável o delito, previsto no Artigo 54 da Lei nº 9.605/1998, que pune, com pena de reclusão de um a quatro anos e multa, aquele que: “Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora”.

De modo mais geral, o artigo 250, do Código Penal, prevê que comete crime aquele que causar incêndio, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem, com pena de reclusão, de três a seis anos, e multa.

Administrativamente, o Decreto Federal nº 6.514/2008 impõe multa de R\$ 1.000 (mil reais) por hectare ou fração para quem se utilizar de fogo, em áreas agropastoris, sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a autorização obtida.

Quanto à responsabilidade civil pelo uso irregular do fogo, o artigo 38 do Código Florestal prevê, em seu §3º, que a autoridade competente para fiscalização e autuação do dano causado pelo uso irregular do fogo, em terras públicas ou particulares, deverá comprovar o nexo de causalidade entre a ação do proprietário ou qualquer preposto e o dano efetivamente causado, sendo necessário o estabelecimento de nexo causal na verificação das responsabilidades por infração pelo uso irregular do fogo em terras públicas ou particulares (§4º).

Sendo assim, tem-se que o nexo de causalidade deve ser comprovado para imputar a responsabilidade pelo uso irregular do fogo.

Outrossim, o artigo 14, § 1º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), impõe a responsabilidade objetiva ao causador do dano ambiental, independentemente de dolo ou culpa. Vale salientar que, a teoria da responsabilidade objetiva não dispensa a comprovação do nexo causal, prescindindo somente a necessidade de apuração do elemento subjetivo.

Ressalta-se que a responsabilidade civil ambiental independe da administrativa e da penal, conforme dispõe o Artigo 225, §3º da Constituição Federal, e tem como

objetivo principal promover a recuperação do meio ambiente degradado, razão pela qual pode recair sobre pessoa diversa do efetivo causador do dano.

5. PROGRAMA PANTANAL EM ALERTA

O programa Pantanal em Alerta surgiu em um período crítico e catastrófico que o bioma Pantanal estava vivenciando em meados do ano de 2020. O programa é uma parceria do MPMS, com o Corpo de Bombeiros e a PMA, que visa auxiliar os proprietários rurais, brigadistas, autoridades públicas e a toda sociedade na prevenção e combate aos incêndios florestais no bioma Pantanal.

Como uma das principais ferramentas deste programa, tem-se o sistema Pantanal em Alerta⁸ centrado nos focos de calor diários disponibilizados pelo Programa Queimadas, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)⁹ e as cicatrizes dos incêndios florestais ocorridos em tempo quase real (NRT - Near Real Time) do Alarmes¹⁰, confrontados com a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR)¹¹.

Aberto à sociedade em geral, o cidadão tem a possibilidade de cadastrar qualquer propriedade rural para receber informações quanto ao foco de calor existente em sua propriedade, bem como em propriedades rurais vizinhas. O intuito de deixar aberto o cadastro é justamente para que o proprietário saiba o que está acontecendo no entorno da propriedade rural, para ter tempo de tomar medidas de prevenção, bem como para servir também a brigadas voluntárias e qualquer cidadão que queira ter acesso a estes dados.

O sistema emite um alerta, de hora em hora, com os focos de calor na propriedade, via SMS e e-mail, dando as coordenadas geográficas do foco de calor na propriedade. Assim, é possível um trabalho preventivo de combate ao incêndio, assim que iniciado.

Outra ferramenta utilizada são os relatórios emitidos pelo Núcleo de Geoprocessamento (NUGEO), do MPMS, que, no início do programa, elaborava um relatório de regressão das cicatrizes de incêndios florestais ocorridos no ano anterior, identificando os focos iniciais de ignição para identificar os locais de início dos incêndios, analisando o espalhamento e as propriedades prejudicadas.

Para o ano de 2022, o Pantanal em Alerta apresenta uma nova metodologia com estratégias de atuação mais imediata, passando a identificar os focos iniciais de incêndios no Pantanal, em período proibitivo, emitindo Laudos Técnicos de alerta imediatos e remetendo para a PMA verificar, em campo, os eventuais motivos da ignição, efetivando trabalho de conscientização, e, quando for o caso, responsabilização. Posteriormente, os dados referentes aos incêndios mapeados serão inseridos no Sistema Pantanal em Alerta.

8] Pantanal em Alerta – sistema disponível em <https://pantanalemalerta.bombeiros.ms.gov.br/>

9] Programa Queimadas – sistema disponível em <https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal>

10] Sistema Alarmes – sistema disponível em <https://alarmes.lasa.ufrj.br/>

11] Sicar nacional – sistema disponível em <https://www.car.gov.br/#/>

O mapeamento dos incêndios florestais é realizado a partir dos dados plataforma Pantanal em Alerta e dos alertas de queimadas *Fire Information For Resource Management System (FIRMS)*¹², utilizados como indicadores de localização de possíveis áreas incendiadas.

As áreas foram analisadas via imagens de satélite para confirmação da ocorrência do fogo e delimitação das cicatrizes de incêndios. Foram utilizadas, preferencialmente, as imagens Planet¹³, visto que elas oferecem melhor resolução espacial e temporal. No entanto, o acesso a essas imagens é limitado à sua composição de cor natural, o que dificulta, em alguns casos, a visualização da cicatriz das áreas incendiadas.

Para tal, também foram utilizadas as imagens “Sentinel-2a”¹⁴ em composição “falsa-cor R12G11B2” e, ainda, na indisponibilidade de imagens Planet, para o período ou data exata da ocorrência do fogo, utiliza-se imagens da câmera “WFI”, banda “NIR”, dos satélites “CBERS-4A”¹⁵ e “Amazonia-1”¹⁶, paralelas com a composição “falsa-cor R12G11B2” da “Sentinel-2A”.

Quanto à identificação das ignições, busca-se delimitar a menor área inicial das queimadas, através do refinamento das cicatrizes de incêndio mapeadas. A análise foi realizada através de regressão temporal com as imagens de satélite e os alertas de queimadas FIRMS, sendo que, este último, só foi utilizado nos casos em que não havia imagens disponíveis para o período de ocorrência do fogo.

É importante mencionar que a resolução temporal e espacial dos dados são fatores limitantes, bem como a cobertura de nuvens e a fumaça dos incêndios, o que impede, em alguns casos, a identificação do local exato de ignição.

Após o mapeamento do incêndio e da ignição, busca-se analisar os territórios de início do fogo e da área total atingida, considerando as propriedades rurais cadastradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), Unidades de Conservação (UCs), Terras Indígenas (TIs), países vizinhos ou áreas sem cadastro no CAR.

Cada incêndio foi analisado individualmente cumprindo nove etapas, conforme o **Fluxograma 1**.

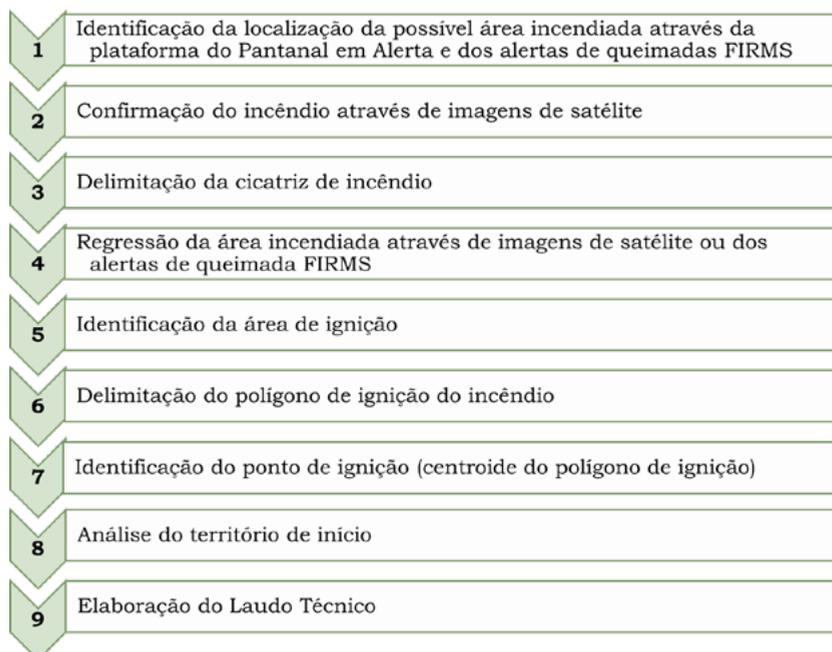
12] FIRMS – Sistema disponível em <https://firms.modaps.eosdis.nasa.gov/>

13] Imagens de satélite de alta resolução espacial disponibilizadas pelo Sistema PlanetScope

14] Imagens de satélite de alta resolução distribuídas pela **European Space Agency (ESA)**

15] Imagens de satélite obtidas pelo satélite sino-brasileiro CBERS-4A, disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)

16] Imagens do satélite brasileiro Amazonia-1, disponibilizadas pelo INPE

Fluxograma 1. Metodologia de análise dos incêndios.

Fonte: elaborado pelos autores.

6.1.1. Dados técnicos de ignição

Para o ano de 2022 foram elaborados cerca de **126 Laudos Técnicos para todas as áreas incendiadas e mapeadas no Bioma Pantanal Sul-mato-grossense**. Os laudos tiveram como principal intuito informar os territórios de início de ignição para atuação do poder público, no que tange as ações de educação ambiental, prevenção e caso necessário autuação.

Ademais, é importante ressaltar que os Laudos Técnicos têm por objetivo informar os locais de início dos incêndios e não a área total prejudicada. Sendo assim, em alguns casos, o fogo continuou se prolongando após a elaboração dos laudos, aumentando a área total incendiada e a quantidade de propriedades atingidas.

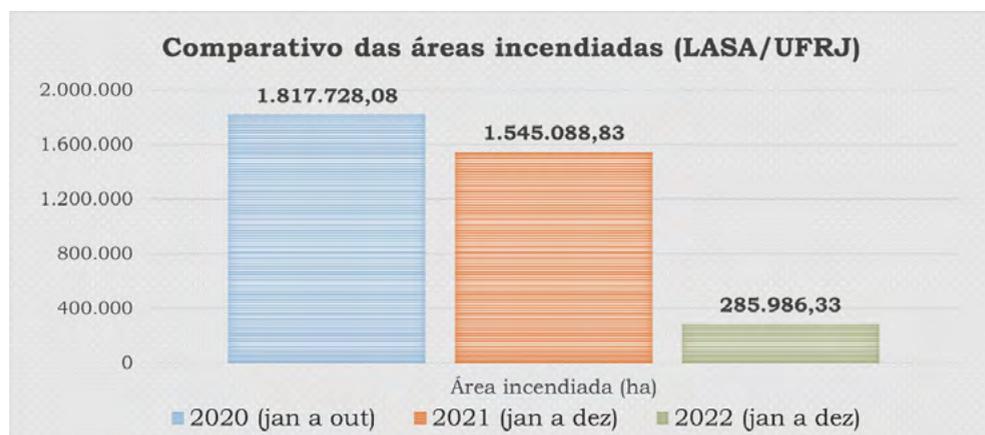
Outra questão importante é que, a partir dos dados técnicos gerados para elaboração dos Laudos Técnicos, as propriedades rurais identificadas são inseridas no Sistema Pantanal em Alerta, nas abas “ignição” e “Propriedades Prioritárias”.

6.1.2. Detalhamento dos Dados Técnicos e Resultados

Verifica-se que os incêndios ocorridos, ao longo do ano de 2022, atingiram mais de 285 mil hectares do bioma Pantanal, de Mato Grosso do Sul, dos quais, 205 mil hectares foram alvos do Programa Pantanal em Alerta. Diante dos dados apresentados e confrontando com as bases anteriores, percebe-se que as áreas

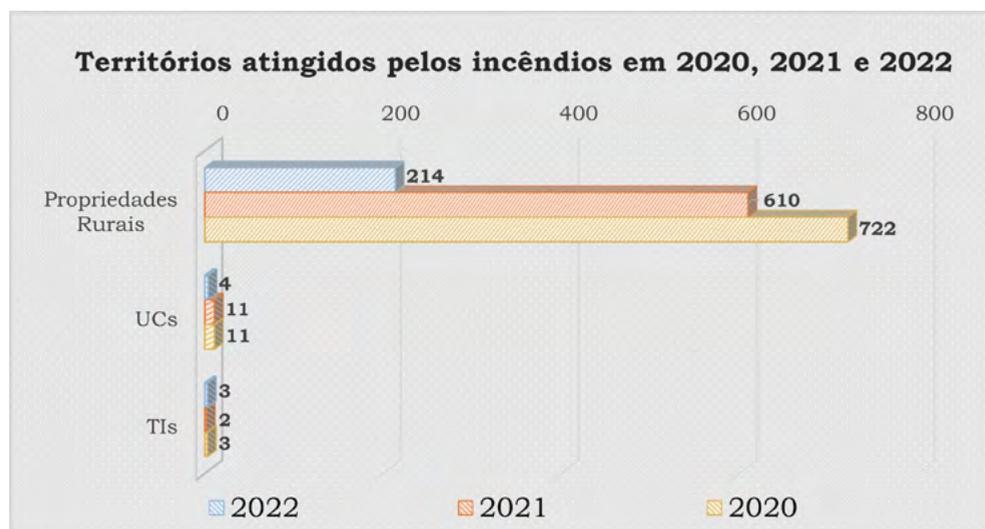
incendiadas tiveram menor abrangência, comparado aos anos anteriores (2020 e 2021), tal como os territórios atingidos (**Gráfico 2 Gráfico 3**). Esse fator advém de diferentes cenários climáticos dos anos comparados, como também, maior atuação dos órgãos públicos voltados ao Pantanal.

Gráfico 2. Comparativo entre as áreas incendiadas no bioma Pantanal de Mato Grosso do Sul (LASA/UFRJ).



Fonte: elaborado pelos autores.

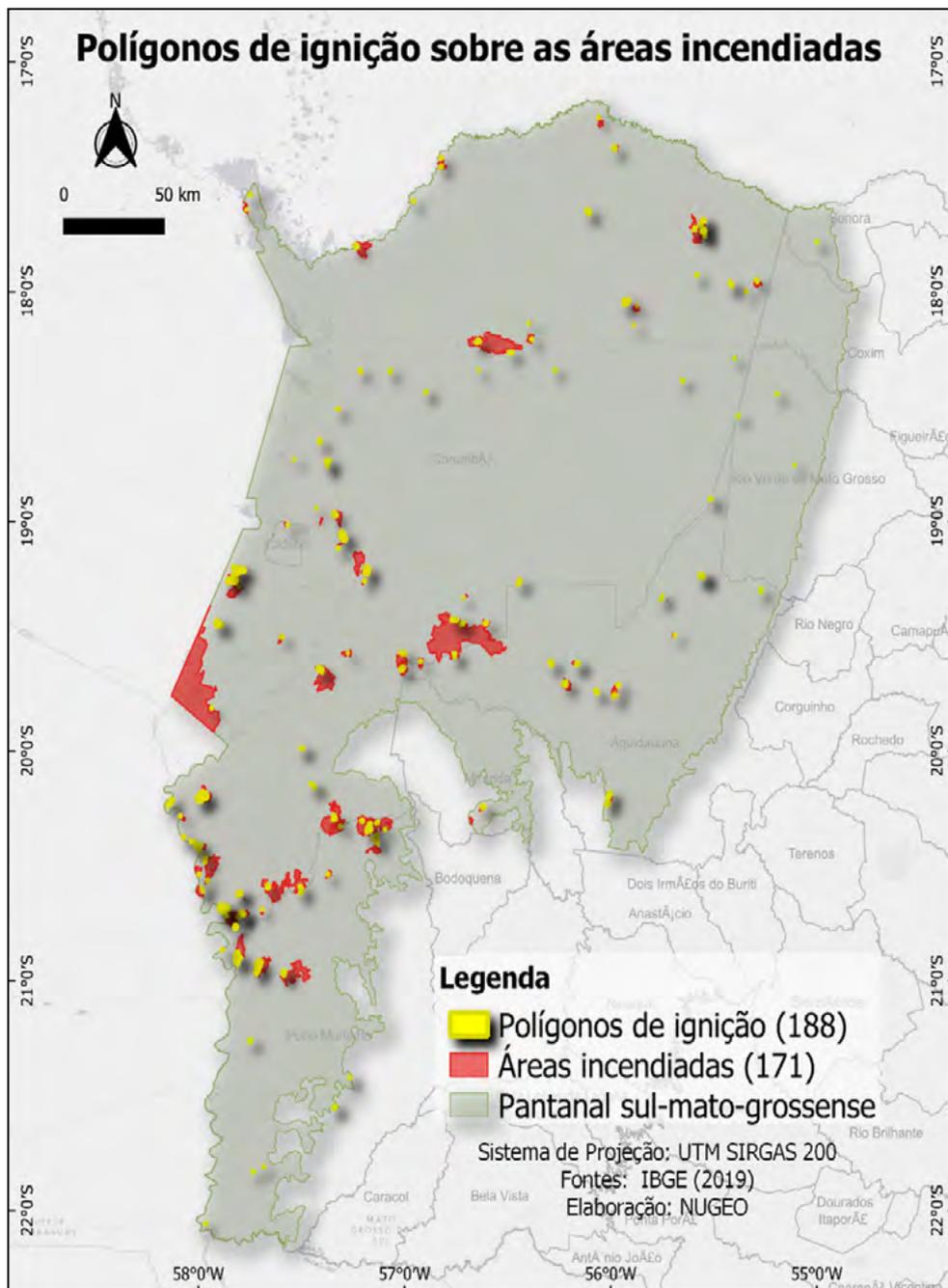
Gráfico 3. Comparativo entre os territórios atingidos pelas cicatrizes de incêndio.



Fonte: elaborado pelos autores.

Desta forma, foram identificadas 188 ignições, que deram início a 170 incêndios no Pantanal sul-mato-grossense (**Figura 1**). As 188 ignições ocorreram sobre sete municípios: Corumbá (134), Aquidauana (27), Porto Murtinho (21), Rio Verde de Mato Grosso (3), Miranda (1), Sonora (1) e Ladário (1).

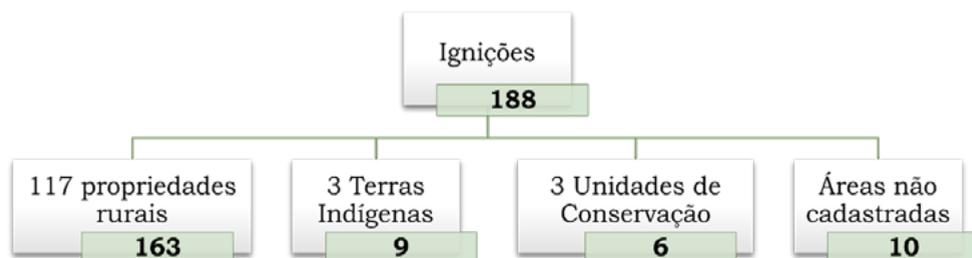
Figura 1. Mapa dos polígonos de ignição identificados.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos 188 polígonos de ignição, constatou-se que 163 ocorreram sobre 117 propriedades rurais inscritas no CAR, nove sobre três TIs, seis sobre três UCs e dez ocorreram em áreas não cadastradas (**Fluxograma 2**).

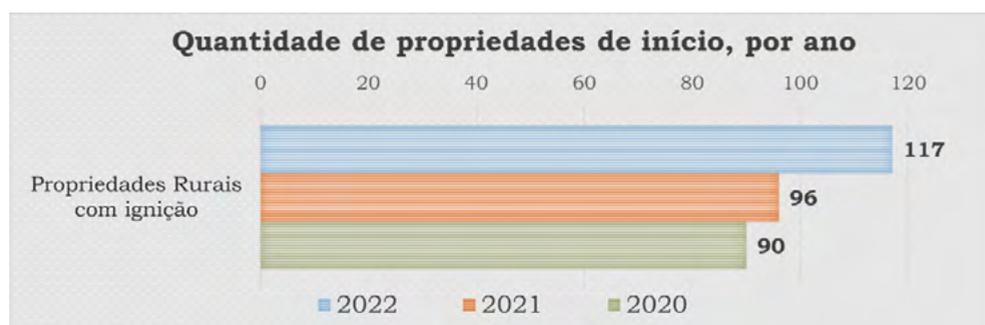
Fluxograma 2. Distribuição das ignições dos incêndios no Bioma Pantanal.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação ao número de propriedades rurais atingidas pelos incêndios, nos anos anteriores, verificou-se que as 98 ignições que deram início aos incêndios, em 2021, ocorreram sobre 96 propriedades rurais inscritas no CAR, enquanto, em 2020, ocorreram 120 ignições sobre 90 imóveis (ano. Gráfico).

Gráfico 4. Comparativo das propriedades com ignição, por ano.



Fonte: Elaborado pelos autores.

É importante ressaltar que a diferença na quantidade de propriedades atingidas, em 2022, ao comparar com os anos anteriores (2020 e 2021), que tiveram incêndios florestais de grandes proporções, se dá pela nova metodologia de atuação imediata adotada pelo Programa Pantanal em Alerta.

6.1.3. Ações de fiscalização sobre os relatórios de alerta imediato

Os laudos técnicos do Programa Pantanal em Alerta são encaminhados à PMA, que prepara toda a logística de campo, para trabalhar a questão da educação ambiental, prevenção e, em alguns casos, a atuação.

Em razão disto, segundo informações da PMA, foram vistoriados dez locais que resultaram em **R\$ 4.638.600,00 (Quatro Milhões seiscientos e trinta e oito mil e seiscientos reais)** em multas aplicadas.

6.1.4. Propriedades Prioritárias

O estudo das Propriedades Prioritárias é parte do Programa Pantanal em Alerta e tem por objetivo auxiliar o **MPMS, Corpo de Bombeiros Militar, PMA e o IMASUL** nas estratégias de monitoramento, prevenção, responsabilização e educação ambiental, identificando as propriedades prioritárias para ação coletiva evitando o espalhamento e acúmulo de combustível (vegetação seca) para ignição.

As propriedades são aquelas que pode haver áreas com risco ou propagação de fogo, que possuem áreas naturais considerada prioritárias para a conversação, nas quais são necessárias a criação de medidas de preventivas e corretivas para minimizar os impactos da disseminação do fogo. As propriedades prioritárias precisam ser maiores que 1.000 hectares conforme Norma Técnica nº 45/2021, do Corpo de Bombeiros, e se enquadrar em umas das seis linhas de ações elaboradas pelo Programa e seus colaboradores, sendo:

I. Propriedades rurais onde foram localizados os pontos de ignição em período proibitivo, apontadas no Relatório Técnico nº 001/23/NUGEO

De acordo com os dados do relatório técnico, foram identificadas 117 propriedades rurais com ignições, das quais 107 se enquadram na Norma Técnica nº 45/2021, do Corpo de Bombeiros, e foram definidas como prioritárias para monitoramento em 2023.

II. Áreas com Potencial de Acúmulo de Biomassa e Prioritárias para Prevenção de Incêndios com Foco em Espécies Sensíveis e com Baixo Potencial de Regeneração Natural

Para a identificação das propriedades com áreas naturais sensíveis ao fogo, onde, caso venha ter contato com fogo, os danos serão maiores, foram utilizados os dados de fragmentos com espécies sensíveis e com baixo potencial de regeneração elaborado pelo Laboratório de Ecologia da Intervenção (LEI), da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), e do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais (LASA), do Departamento de Meteorologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), onde foram identificadas 62 propriedades rurais com espécies sensíveis.

III. Áreas de recorrência de incêndios em período proibitivo em anos anteriores

Nesta linha de ação, buscou-se identificar os imóveis que possuem áreas com maior recorrência de incêndios, nos últimos anos. Para tal objetivo, foi elaborado o Mapa de Kernel, a partir dos alertas de incêndios disponibilizados pelo FIRMS, onde utilizou-se uma série histórica de dados de dez anos, compreendendo o período de 1º de janeiro de 2013 até 31 de dezembro de 2022.

Confrontando as áreas de maior recorrência de incêndios, com as propriedades cadastradas no CAR, foi possível identificar 114 propriedades rurais sobre áreas de recorrência de fogo “Alta” e “Muito Alta”.

IV. Propriedades rurais lindeiras às Unidades de Conservação

Foram selecionadas as propriedades rurais lindeiras às Unidades de Conservação inseridas no Bioma Pantanal de MS, com finalidade de prever incêndios florestais que possam prejudicar tais espaços territoriais. As medidas adotadas, nestes imóveis de entorno, serão eficazes e primordiais para contenção do fogo.

Utilizou-se, como base, as unidades de conservação protegidas pelo Poder Público federal e estadual, arquivo disponibilizado pelo IMASUL, e a base de dados das propriedades rurais inscritas no CAR. Como resultado, foram identificadas 73 propriedades lindeiras às UCs, das quais 25 foram computadas nas ações anteriores.

V. Propriedades prioritárias, de 2021 e 2022, que foram impactadas por incêndios em 2023

Nos anos de 2021¹⁷ e 2022¹⁸, foram apontadas 333 e 326 propriedades prioritárias para monitoramento, respectivamente. Com o intuito de identificar a reincidência de incêndios nestes imóveis, foi realizado um cruzamento destas propriedades com as cicatrizes de incêndios de 2022, mapeadas pelo NUGEO e apontadas no Relatório Técnico nº 001/2023/NUGEO.

Desta forma, constatou-se que, das 214 propriedades rurais atingidas pelos incêndios florestais, em 2022, 44 haviam sido definidas como prioritárias para os anos de 2021 e 2022. Ademais, foram identificados 19 imóveis prioritários, de 2021, e 20, de 2022, com recorrência de fogo, em 2022, totalizando 83 propriedades prioritárias com reincidência de incêndios, em 2022.

VI. Propriedades com reincidência de ignição

A fim de identificar os imóveis com reincidência de ignição de incêndios, realizou-se confrontamento entre as propriedades com ignição em 2020¹⁹, 2021²⁰ e 2022²¹. Como resultado, constatou-se 26 propriedades, sendo: sete com ignição nos três anos consecutivos; cinco com ignição em 2020 e 2022, seis com reincidência em 2021 e 2022, e oito com ignições de 2020 e 2021. Apenas quatro destes imóveis não foram contabilizados nas categorias anteriores, sendo eles referentes às ignições reincidentes de 2020 e 2021.

Destaca-se que muitos dos imóveis possuem áreas com mais de uma das

17] Relatório de propriedades prioritárias para o ano de 2021 - NUGEO / MPMS, disponível em Relatório de Propriedades Prioritárias - 2021

18] Relatório de propriedades prioritárias para o ano de 2022 - NUGEO / MPMS, disponível em Relatório de Propriedades Prioritárias - 2022

19] Relatório Técnico nº001/2021/NUGEO, referente às áreas queimadas no Pantanal sul-mato-grossense em 2020, disponível em Relatório Técnico nº001/2021/NUGEO

20] Relatório Técnico nº001/2022/NUGEO, das áreas queimadas no Pantanal sul-mato-grossense em 2021, disponível em Relatório Técnico nº001/2022/NUGEO

21] Relatório Técnico nº001/2023/NUGEO

características analisadas, sendo assim, grande parte das propriedades prioritárias foram identificadas em duas ou mais linhas de ação, porém foram computadas apenas uma vez na contagem final (Tabela 1).

Tabela 1: *Quantificação de Propriedades rurais, por linhas de ações. É importante destacar que algumas propriedades foram identificadas em duas ou mais linhas de ação, no entanto, foram computadas*

Propriedades Prioritárias	
Linhas de Ações	Nº de Propriedades
Propriedades onde foram localizadas ignições de incêndio em 2022	107 Propriedades rurais
Propriedades com maior potencial de ocorrência de espécies sensíveis	60 Propriedades rurais
Propriedades com áreas de recorrência de incêndios em anos anteriores	83 Propriedades rurais
Propriedades rurais limdeiras às Unidades de Conservação	48 Propriedades rurais
Propriedades prioritárias de 2021 e 2022 com reincidência de incêndios em 2023	16 Propriedades rurais
Propriedades com reincidência de ignição em 2020 e 2021	4 Propriedades rurais

Diante disso, foram consideradas 318 propriedades prioritárias para a atuação preventiva contra os incêndios no Pantanal no ano de 2023.

As 318 propriedades prioritárias estão distribuídas sobre os municípios de Corumbá (255), Aquidauana (40), Porto Murtinho (13), Miranda (06), Rio Verde de Mato Grosso (2), Sonora (01) e Ladário (01).

A identificação destes imóveis permite a elaboração de um “mapa de risco” que servirá como subsídio para a adoção de medidas preventivas.

Os dados das Propriedades Prioritárias foram inseridos no Sistema Pantanal em Alerta, além de serem enviados para as Promotorias de Justiça para que adotem medidas preventivas, visando evitar novos incêndios na localidade.

7. CONCLUSÃO

Conclui-se, então, que o Programa “Pantanal em Alerta” é uma iniciativa resolutive do Ministério Público que, em parceria com a PMA e o Corpo de Bombeiros, pode contribuir para minimizar os incêndios florestais na região e os danos ambientais, sociais, econômicos e à saúde deles decorrentes.

É certo que se sabe da complexidade e dificuldade de atuar no combate aos incêndios florestais, sendo que tal programa é apenas mais uma das iniciativas necessárias para o enfrentamento deste problema tão complexo, que assola o Pantanal.

REFERÊNCIAS

CIC - Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata. **Bacia do Prata – Hidrografia**. Buenos Aires, 2016. Disponível em <https://cicplata.org/es/un-continente-de-agua/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

Ecoa – Ecologia e Ação. **Bacia do Prata**. Campo Grande - MS, 2015. Disponível em: <https://ecoa.org.br/agua/bacia-do-rio-da-prata/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **O Pantanal**, s.d. Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal/apresentacao/o-pantanal>. Acesso em: 09 mar. 2023.

FERREIRA, S. W.T.; LARCHER, L.; e RABELO. A.P.C. **Análise da distribuição espaço-temporal dos focos de incêndio no Pantanal (2000-2016)**. Anais 7º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal, Jardim, MS, 20 a 24 de outubro 2018 Embrapa Informática Agropecuária/INPE, p. 563-573

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz. **Incêndios Florestais no Pantanal 2020**, Nota Técnica 01, 2020.

GONTIJO, Gustavo Antomar Batista *et al.* **Deteção de queimadas e validação de focos de calor utilizando produtos de Sensoriamento Remoto**. In: Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto - SBSR, Curitiba/PR: INPE, 2011, p. 7966-7973. Disponível em: <http://marte.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/marte/2011/09.02.22.57/doc/@indice.htm?languagebutton=en>. Acesso em: 23 fev. 2023.

ICMBio - INSTITUTO CHICO MENDES. UCs demonstram efetividade do Manejo Integrado do Fogo. In: **ICMBio em foco**, nº 610, a. 14, nov. 2021, p. 2-4. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/icmbio-em-foco/pdf/icmbioemfoco610.pdf/view>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SAUTCHUK, Carlos Emanuel; FAGUNDES, Guilherme Moura. Conservação como técnica: transformações na pesca amazônica e nos incêndios cerratenses. In: Neves, Fabrício (org.) 2020. **Tramas Epistêmicas e Ambientais: Contribuições dos Estudos em Ciência, Tecnologia e Sociedade**. Rio de Janeiro: 7Letras: 63-82. Disponível em: https://www.academia.edu/download/65943443/sautchuk_e_fagundes_conservacao_como_tecnica.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

SOARES, Ronaldo Viana. Novas tendências no controle de incêndios florestais. In: **Revista Floresta**, Curitiba/PR, v. 30, nº 1, p. 11-21, 2000. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/floresta/article/view/2363>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SOS Pantanal – Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai. **Pantanal**: a maior área úmida do mundo. Campo Grande – MS, 2019. Disponível em: <https://www.sospantanal.org.br/pantanal-a-maior-area-umida-do-mundo/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

ZUFFO, Alan Mario. **Pantanal**: O espaço geográfico e as tecnologias em análises. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. *E-book*.

Resíduos de construção civil e a atuação do Ministério Público em Campo Grande: algumas conquistas

LUIZ ANTÔNIO FREITAS DE ALMEIDA¹

1. INTRODUÇÃO

A relevância e a amplitude da missão constitucional conferida ao Ministério Público, as garantias previstas aos seus membros, que lhes conferem ares de magistratura², e a previsão do princípio institucional da independência funcional são pilares de uma instituição com uma feição sem paralelo no mundo³.

Ministério Público é uma instituição que desempenha um papel político-jurídico: jurídico, porque deve atuar em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o art. 127 da Constituição, promovendo justiça ao fazer aplicar as normas constitucionais e legais; no entanto, é indubitável que há um componente político na sua atividade-fim, porque detém o controle de agenda, podendo e devendo selecionar suas prioridades de atuação⁴. E, como tal, deve prestar contas de sua atuação à sociedade, de quem é patrono e protetor, e demonstrar que tem desempenhado a contento suas atribuições, ou seja, apresentar *accountability*⁵.

Tem, portanto, despertado no Ministério Público brasileiro a preocupação em conquistar melhores e efetivos resultados, o que não deixa de ser uma emanção do princípio da eficiência. Nesse aspecto, a inflexão de como ser mais resolutivo tem sido incentivada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. A resolutividade

1] Promotor de Justiça no Ministério Público Estadual de Mato Grosso do Sul. Doutor em Ciências Jurídico-Políticas e Mestre em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Especialista em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Especialista em Direito Constitucional pela UNAES. Membro do Instituto de Direito Administrativo de Mato Grosso do Sul e da Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente.

2] ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de; ALMEIDA, Kellyne Laís Laború Alencar de. Manual de Direito Constitucional. Leme: Mizuno, 2021, p. 686.

3] SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. In: De jure: Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12, 2009, p. 130-131; ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. Princípio do promotor natural: reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal. São Paulo: Pillares, 2009, p. 99.

4] SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. In: De jure: Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 12, 2009, p. 132-133. Obviamente, não se pode confundir o componente político-jurídico da atuação do *Parquet* com atuação político-partidária, o que é proscrito aos seus membros (art. 128, §5º, II, “e”, Constituição Federal). Embora seja agente político nesse sentido, o membro do Ministério Público é também servidor público e deve agir sempre com respeito aos princípios regentes da Administração Pública, inclusive os da legalidade e da impessoalidade.

5] Sobre a elevada *accountability* e a necessidade de uma atuação crítica do Ministério Público para efetuar o controle de políticas públicas, remete-se a ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. Direitos fundamentais sociais e ponderação: ativismo irrefletido e controle jurídico racional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014, p. 292, nota n. 500.

é um critério de merecimento a ser considerado pelo colegiado do *Parquet* que decide as promoções e remoções (Resolução CNMP n. 244/2022), e é uma virtude a ser incentivada e internalizada no âmbito de cada ramo do Ministério Público brasileiro (Recomendação CNMP n. 54/2017).

É curial que refletir sobre uma atuação resolutiva do Ministério Público leve a uma dicotomia entre um perfil demandista, que se contentaria em provocar, pelo poder-dever de ação, a tutela do Estado-Juiz, e um perfil resolutivo, que ansiaria por resultados mais rápidos e efetivos, mormente pelo uso das formas extrajudiciais de resolução de conflitos, inclusive de forma preventiva e proativa. Contudo, há que se internalizar sempre a advertência de que são perfis complementares e não antagônicos, pois haverá situações em que não restará alternativa senão a judicialização do conflito; assim, se o exercício do direito de ação deve ser mesmo visto como a última medida, frustradas as tentativas de obter a satisfação do bem da vida de forma consensual, haverá hipóteses em que a função ministerial só será exercida a contento por meio do exercício do poder-dever de postular em Juízo a salvaguarda do direito violado⁶.

Não é por outra razão que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público reconhece que uma atuação resolutiva é, ao final, aquela que fomenta decisivamente a solução ou a prevenção de controvérsia ou conflito relativo à concretização de direitos de tutela a cargo da Instituição, o que pode ocorrer inclusive pela adoção de medidas judiciais ao seu alcance (art. 1º, §1º, da Recomendação CNMP n. 54/2017).

Nesse compasso, o presente artigo pretende abordar a atuação do *Parquet*, por intermédio da 34ª Promotoria de Justiça de Campo Grande, na salvaguarda do direito ao meio ambiente em relação à prevenção e à reparação de danos provenientes do descarte irregular de resíduos de construção civil. Ele utiliza o método técnico-jurídico, com recurso aos textos normativos e doutrinários, além de estudo de casos. Apesar de haver outros casos que poderiam também ilustrar a atuação do Ministério Público nessa temática, os selecionados correspondem àqueles em que definitivamente houve avanços na proteção ambiental.

2. RESÍDUOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL E A RESPONSABILIDADE PELO SEU GERENCIAMENTO

Resíduos de Construção Civil, doravante RCC, nos termos da Resolução CONAMA n. 307/2002, art. 2º, I, e da Lei Federal n. 12.305/10, art. 13, I, “h”, são os originados de reformas, construções, reparos e demolições de obras de construção civil, bem como os que resultem da preparação e da escavação de terrenos. O enunciado normativo da Resolução CONAMA n. 307 traz uma série de exemplos: blocos cerâmicos, tijolos, rochas, metais, resinas, tintas, madeiras e compensados, colas, concreto em geral, solos, argamassa, forros, telhas, gesso, pavimento asfáltico, vidros, plásticos, tubulações e fiação elétrica.

6] Toda a ideia do parágrafo é construída com base em RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015, p. 397 e seguintes.

Os locais de recebimento de RCC devem ser licenciados ambientalmente, o que já decorria do próprio anexo da Resolução CONAMA n. 237/97 (embora não de modo expresso, uma vez que se positivou como atividade potencialmente poluidora o local de tratamento ou disposição de resíduos especiais, com o exemplo dos agrotóxicos e resíduos de saúde), mas que ficou indene de dúvida com o art. 6º, da Resolução CONAMA n. 307/02, IV, o art. 47, III, da Lei Federal n. 12.305/10, e a Lei Municipal n. 4.864/10, art. 2º, §1º, V.

Consoante a Lei n. 12.305/10, nos termos do art. 20, III, as empresas de construção civil são obrigadas a apresentar o plano de gerenciamento de resíduos de construção civil. Com isso, internalizam-se dentro do custo produtivo as externalidades negativas provenientes da geração desses resíduos, com a responsabilidade dessas empresas de tentar não os gerar quando possível e, se produzidos, pelo dever de reusar e reciclar aquilo que for possível tecnicamente e dentro de uma perspectiva de viabilidade econômica, observadas as melhores técnicas disponíveis⁷, pois só se encaminham aos aterros os rejeitos. Em suma, o gerenciamento abrange as etapas da coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final adequada dos resíduos sólidos e disposição final adequada dos rejeitos, em conformidade com o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos ou com o plano de gerenciamento de resíduos sólidos (art. 3º, X, Lei n. 12.305/10).

A internalização desses custos é, ao fim e ao cabo, manifestação expressa do princípio do poluidor-pagador, que atribui ao empreendedor o encargo de incorporar no custeio da sua atividade econômica as despesas exigidas para prevenção, controle e reparação dos impactos ambientais dela derivados, sem repassá-las à sociedade⁸.

Veja-se que a Lei Federal n. 12.305/10 não discrepa da normatização do gerenciamento feito pela Resolução CONAMA n. 307/02. No art. 5º, a Resolução estipula que o Plano Integrado de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil, responsabilidade dos Municípios, deve incorporar o Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil e os projetos de gerenciamento de resíduos de construção civil.

A Resolução CONAMA n. 307/02 deixa a critério do Município diferenciar os pequenos dos grandes geradores de resíduos de construção civil. Isso porque os pequenos geradores deverão exercer suas responsabilidades conforme as diretrizes técnicas e procedimentos definidos no Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil, nos termos do art. 7º. Já para os grandes geradores, há a obrigatoriedade de apresentar projetos de gerenciamento de resíduos de

7] Sobre as melhores técnicas disponíveis, remete-se a LOUBET, Luciano Furtado. Licenciamento ambiental – A obrigatoriedade da adoção das melhores técnicas disponíveis (MTD). Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 114 e seguintes.

8] STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017, p. 170. Para uma crítica quanto à autonomização do princípio do usuário-pagador do princípio do poluidor-pagador, remete-se a RASLAN, Alexandre Lima. Responsabilidade civil ambiental do financiador. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 135-137.

construção civil, com o intuito de fazer o manejo e assegurar uma destinação ambientalmente adequada dos resíduos. Se a atividade desenvolvida pelo gerador for licenciável ambientalmente, o projeto de gerenciamento de resíduos de construção civil será apreciado no próprio licenciamento ambiental. Do contrário, o projeto de gerenciamento deverá ser apresentado juntamente com o projeto construtivo do próprio empreendimento para análise do setor urbanístico competente.

Nesse diapasão, a Lei Municipal de Campo Grande n. 4.864/2010 disciplinou que os pequenos volumes de RCC e de resíduos volumosos seriam aqueles cujo volume não extrapolasse um metro cúbico, art. 3º, IX e X. Logo, nesta cidade os pequenos geradores são os que produzem pequenos volumes de resíduos volumosos ou de construção civil, isto é, até um metro cúbico.

O Plano Integrado de Gerenciamento de RCC, para correta disposição e destinação dos resíduos de construção civil e resíduos volumosos, incorpora o Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil e os Projetos de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil (art. 4º, §1º, I e II, da Lei Municipal n. 4.864/10). Assim, a Lei Municipal n. 4.864/10 adota a sistemática adiantada na Resolução Conama n. 307/02, a saber, o projeto de gerenciamento de RCC é cobrado dos grandes geradores, ao passo que os pequenos geradores estão compreendidos na disciplina dada no Programa Municipal de Gerenciamento de Resíduos de Construção Civil, o qual se ocupa, inclusive, de estabelecer uma rede de pontos de entrega para pequenos volumes de RCC e de resíduos volumosos (art. 4º, §2º, I, da Lei Municipal n. 4.864/10), também denominados ecopontos, e um serviço de disque coleta para pequenos volumes, a fim de propiciar acesso telefônico a pequenos coletores privados de resíduos de construção civil e resíduos volumosos (art. 4º, §2º, II, da Lei Municipal n. 4.864/10).

Mesmo que seja dever do Município elaborar seu Programa Municipal de Gerenciamento de RCC, com a previsão de ecopontos e disque coleta, deve ficar claro que não é o Município o responsável pela coleta e transporte dos pequenos volumes de RCC e de resíduos volumosos até o ponto de entrega. Isso é encargo do próprio gerador, o qual pode contratar transportador devidamente autorizado para esse tipo de serviço (art. 6º, §§4º, I, e 5º, da Lei Municipal n. 4.864/10).

Sedimentado um pouco do arcabouço normativo a respeito do RCC, os tópicos seguintes abordarão algumas conquistas que ilustram a atuação resolutiva.

3. O “BOTA-FORA” DO JARDIM NOROESTE

Em Campo Grande, havia uma concentração de descarte de RCC em local sem licença ambiental, conhecido como “aterro do Noroeste”, em realidade, um “bota-fora”, situado no Jardim Noroeste. O grosso do destino de RCC das obras de Campo Grande, inclusive obras públicas, foi para lá destinado no período após 2006 até 2016.

O fato passou a ser investigado pelo Ministério Público, por meio da sua 34ª Promotoria de Justiça de Campo Grande, no inquérito civil n. 39/08. Em 20 de setembro de 2010, houve a celebração de compromisso de ajustamento de conduta com o Município de Campo Grande, com as seguintes obrigações principais: i)

conclusão do isolamento do perímetro até 4 de novembro de 2010, com remoção de edificações e proibição do acesso a catadores no recinto; ii) recebimento no local, a partir da celebração do compromisso de ajustamento de conduta, apenas de entulhos de construção, materiais arenosos, madeiras, galhos de árvores, grama e resíduos vegetais de podas; iii) não recebimento, a partir da celebração do compromisso de ajustamento de conduta, de plásticos, papéis e papelões, resíduos sólidos domiciliares, resíduos hospitalares, carcaças de animais, material orgânico em geral, pilhas e baterias, pneus, agrotóxicos e suas embalagens, óleos lubrificantes e suas embalagens, entre outros; iv) obtenção da licença ambiental para o local para a finalidade de aterro de RCC até 4 de dezembro de 2010. O compromisso de ajustamento de conduta foi elaborado pelo então Promotor de Justiça Alexandre Lima Raslan, hoje Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul.

Infelizmente, o Município de Campo Grande não honrou suas obrigações, até porque a avença dessa natureza retrata obrigações de resultado e não apenas de meio⁹. Isso motivou o Ministério Público a executar o título executivo extrajudicial em 2011, execução protocolada nos autos n. 0037758-20.2011.8.12.0001. No curso do processo de execução, após os comprovados descumprimentos das obrigações mesmo depois de reforçadas por determinação judicial, o Judiciário decretou a interdição do local, de forma que desde 15 de dezembro de 2016 não há mais depósito de qualquer tipo de resíduo naquele recinto, o que representa uma significativa vitória na defesa do meio ambiente. A decisão judicial é da lavra do Juiz de Direito David de Oliveira Gomes Filho e a petição da ação de execução e do pedido de interdição acolhido são de autoria de Alexandre Lima Raslan.

Como não houve o licenciamento do local, o Ministério Público Estadual ingressou com ação civil pública, formulando, entre outros, o pedido de recuperação da área degradada do “Aterro Noroeste”, autos n. 0904585-04.2016.8.12.0001, mediante a elaboração de projeto técnico de recuperação de área degradada. Houve êxito na esfera judicial, com formação de título executivo judicial em virtude do trânsito em julgado em 05 de julho de 2018. A petição inicial também foi de autoria do então Promotor de Justiça Alexandre Lima Raslan e a sentença do Juiz de Direito David de Oliveira Gomes Filho, ao passo que o parecer do Ministério Público em segunda instância, a favor da manutenção da sentença, é da lavra do Procurador de Justiça Edgar Roberto Lemos de Miranda, o qual foi acolhido à unanimidade no acórdão em que votaram os Desembargadores Marco André Nogueira Hanson, Eduardo Machado Rocha e Nélio Stábile. O cumprimento da decisão é monitorado no procedimento administrativo n. 09.2018.00002933-5, valendo notar que já houve a elaboração do projeto de recuperação de área degradada, o qual foi devidamente licenciado, e que algumas ações previstas no cronograma já foram executadas, o que representa um significativo avanço rumo à reparação do meio ambiente degradado.

9] ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. O princípio da boa-fé objetiva e sua aplicação nos termos de ajustamento de conduta ambientais. In: RASLAN, Alexandre (org.). Direito Ambiental. Campo Grande: Editora UFMS, 2010, p. 73-74.

4. A FISCALIZAÇÃO DO TRANSPORTE DE RCC

Ocorre que, a partir da interdição do “aterro Noroeste”, houve a proliferação de depósitos clandestinos em outros lugares. Afinal, embora houvesse desde 2012 apenas um local ambientalmente licenciado para receber o RCC em Campo Grande, o setor econômico estava acostumado com a cultura da ilegalidade, de modo que, na prática, houve significativo aumento de notícias de fato revelando o depósito de RCC em lotes da cidade. Com efeito, considerando o levantamento de dados feito no projeto de recuperação de área degradada, estimou-se em 1.400 toneladas ao dia a geração de RCC nesta urbe; de janeiro de 2012 a setembro de 2016, houve a emissão de 13.644 alvarás de construção. Esses dados indiciavam que a maioria parte do RCC seria mesmo encaminhada a outro local não adequado ambientalmente para seu recebimento.

Com efeito, a Lei Municipal n. 4.864/10 impõe a necessidade de que todos os transportadores de resíduos volumosos ou de construção civil devam ser cadastrados na autarquia municipal de trânsito (AGETTRAN), nos termos do art. 15, *caput*. Logo, sempre que alguém prestar esse serviço a um gerador, deverá estar previamente cadastrado na referida autarquia, sob pena de clandestinidade e ilegalidade desse transporte. Os transportes de resíduos feitos por transportadores cadastrados devem ser documentados pelo Controle de Transporte de Resíduos (CTR), sendo vedado ao transportador o deslocamento com RCC sem o CTR, consoante disposto na Lei Municipal n. 4.864/10, art. 15, §2º, III.

Quanto a esse aspecto, verifica-se que o próprio Município de Campo Grande, felizmente, teve a iniciativa de aperfeiçoar a fiscalização da gestão e a regulação do gerenciamento de RCC, atividades estatais imprescindíveis para o cumprimento do dever correlato ao direito fundamental ao meio ambiente¹⁰. Por meio do Decreto Municipal n. 13.192/17, instituiu-se o Sistema de Gestão Sustentável de RCC. Com ele, reforça-se o dever de prévio licenciamento ambiental (art. 16), a necessidade de isolamento da área, a identificação das atividades que serão desenvolvidas e a definição do sistema de proteção ambiental, além de documentação de controle de resíduos recebidos e retirados, conforme Plano de Controle de Recebimento de Resíduos (art. 17, III).

Como estratégia de atuação, o Ministério Público instaurou o inquérito civil n. 06.2018.00000339-0, com o escopo de apurar a fiscalização dos transportadores de RCC pelos entes competentes. Após várias reuniões com o órgão ambiental municipal (SEMADUR), com a autarquia de trânsito municipal e com a guarda municipal, verificou-se um problema de interpretação da legislação.

Com efeito, o transporte de RCC pode ser feito por veículos coletores com caçambas metálicas basculantes (tipo *brookes*), também conhecidos popularmente como “caçambinhas”. Ocorre que os órgãos públicos e o próprio setor reconheciam

10] ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. O termo de compromisso do art. 26 da LINDB, o licenciamento ambiental e a proteção do direito ao meio ambiente. In: Revista de Direito Público, Brasília, v. 17, n. 95, set./out. 2020, p. 140-141; ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de; ALMEIDA, Kellyne Laís Laburú Alencar de. Manual de Direito Constitucional. Leme: Mizuno, 2021, p. 514.

que esses veículos e suas caçambas basculantes eram objeto de regulamentação legal pela Lei Complementar Municipal n. 152/09, com exigência de licenciamento, credenciamento e controle de transporte por emissão do CTR, nos termos da Lei Municipal n. 4.864/10, com a grande maioria do setor, em razão da fiscalização, a cumprir a legislação. Logo, não eram esses veículos os responsáveis pela maciça parte dos descartes clandestinos de RCC.

Ao revés, foi verificado que o descarte clandestino e irregular de RCC, em sua grande maioria, era realizado por caminhões basculantes tipo *truck*, conhecidos popularmente como “caçambões”, além de carroceiros, os quais não seriam objeto de fiscalização e controle ante o entendimento dos órgãos competentes de que apenas os basculantes *brooke* (“caçambinhas”) estariam sujeitos às exigências legais referentes ao transporte de RCC. Ou seja, as empresas que operavam o transporte com os basculantes ou “caçambões” não precisariam, segundo a interpretação legal dada pelos órgãos municipais competentes, cadastrar-se previamente nem emitir CTR para validar o transporte de RCC. Assim, os transportes de RCC por meio desses veículos basculantes não seriam passíveis de qualquer fiscalização, o que estimulava a ilicitude de descarte clandestino desses resíduos, com um prejuízo consideravelmente maior, uma vez que os veículos “caçambinhas” tem capacidade de armazenamento muito inferior aos dos “caçambões”.

O detalhe é que os próprios órgãos públicos reconheciam o problema, mas acreditavam que só poderiam agir após a mudança da legislação municipal, sem qualquer estimativa de tempo para resolver a questão.

Examinando a legislação, ficou claro o equívoco de fiar-se unicamente na Lei Complementar Municipal n. 152/09, porquanto a Lei Municipal n. 4.864/10 exigiu de todo o terceiro que transporte RCC acima de um metro cúbico o CTR, sem qualquer isenção quanto ao tipo de veículo. Por essa razão, o Ministério Público, em 10 de agosto de 2018, efetuou recomendação¹¹, da lavra deste subscritor e dirigida aos órgãos de fiscalização municipal, no sentido de que houvesse a imediata fiscalização e controle de todos os veículos que removam e transportem resíduos ou entulhos de construção civil acima de 1 metro cúbico, inclusive dos veículos basculantes, tipo *truck*, conhecidos como “caçambões”, cobrando-se que o transporte desses resíduos estivesse sempre acompanhado de CTR, com a adoção do poder de polícia administrativo caso isso não ocorresse. Outro ponto recomendado consistiu na exigência, pelos órgãos públicos competentes, de licenciamento e credenciamento de todas as empresas que operassem o transporte de RCC, inclusive aquelas que tivessem em sua frota, exclusivamente ou não, caminhões ou veículos basculantes do tipo *truck* (caçambões).

Acertadamente, os entes recomendados acataram a recomendação na íntegra,

11] Entrementes, como é cediço, a recomendação e o poder de requisição de informação são instrumentos que aproximam o Ministério Público à função de *Ombudsman*. Remete-se a ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. A tutela “ponderada” do direito à saúde: proporcionalidade e seu uso na defesa contra a insuficiência de proteção estatal. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 500; ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. Direitos fundamentais sociais e ponderação - Ativismo irrefletido e controle jurídico racional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014, p. 290.

o que seguramente consiste em inequívoca contribuição resolutiva. E, a propósito da recomendação em tela, o órgão ambiental municipal noticiou nos autos de inquérito civil a busca de uma ferramenta que permitiria atendê-la completamente: a celebração, em 15 de agosto de 2018, de um acordo de cooperação técnica entre o Município e entidades privadas receptoras de RCC, denominado de termo de cooperação mútua n. 14/2018, para que fosse contratada empresa privada para implantação de sistema de emissão eletrônica de CTR por intermédio do *software* “Coletas Online”.

De fato, após a contratação da empresa e a disponibilização do aludido programa computacional, editou-se o Decreto Municipal n. 13.754/2019, a fim de trazer maior eficiência à fiscalização e permitir maior conhecimento da cadeia produtiva, inclusive para melhor planejamento de políticas públicas pertinentes ao setor. Referido veículo normativo tornou obrigatório o cadastramento dos geradores, transportadores e receptores no sistema eletrônico, que trouxe como principal inovação a ferramenta do Controle de Transportes de Resíduos eletrônico (CTR eletrônico ou E-CTR). No art. 1º, §1º, do Decreto n. 13.754/19, reforçou-se a previsão de que os resíduos só podem ser transportados para locais licenciados pelo órgão ambiental.

O aludido Decreto Municipal n. 13.754/19 impôs aos transportadores o dever de cadastrarem-se (art. 2º), ao passo que, no art. 7º, essa obrigação é imposta a todos os operadores que se dediquem à coleta, ao transporte, ao tratamento e/ou à disposição final de resíduos sólidos inertes, o que inclui, portanto, também as áreas de transbordo e triagem e as receptoras finais ou aterros. Como fica evidente, o veículo normativo em questão cobrou o cadastramento e licenciamento de todos os transportadores, inclusive das empresas que operem com basculantes ou “caçambões”, em total atendimento à recomendação do *Parquet*.

Nesse compasso, em que pese o mérito da gestão municipal de trazer a valiosa ferramenta, vislumbra-se que a atuação da Instituição Ministerial, mormente com a mencionada recomendação, serviu de incentivo para a incorporação desse importante instrumento fiscalizatório. É possível, pelo acesso ao sistema eletrônico, verificar quem são o gerador, o transportador e o receptor do RCC, com a produção de números que dimensionam a demanda do setor, os impactos produzidos, os maiores geradores e o gerenciamento de ponta a ponta desses resíduos, a fim de programar as políticas públicas necessárias para essa cadeia logística e estabelecer rotinas mais exitosas de fiscalização.

Ainda nesse inquérito civil, a pedido do Ministério Público, os entes públicos municipais com poder de polícia administrativo realizaram uma operação conjunta com o fito de coibir o descarte ilegal de RCC, com duração de noventa dias, iniciada 10 de setembro de 2018, com várias atuações na esfera administrativa, o que também foi um ganho de efetividade e traduz uma ação resolutiva.

No entanto, nesse mesmo Inquérito Civil, outro problema foi pensado em relação à efetividade da atuação na esfera administrativa. Isso porque há transportadores que não constituíram formalmente pessoas jurídicas e existem empresas as quais usam veículos registrados em nome de pessoas físicas. A autarquia municipal de trânsito mencionou que, nessas hipóteses, a atuação na

esfera administrativa não traria tanto resultado, porque a multa seria dirigida a uma pessoa física e, desse modo, caso o autuado não pagasse, dependeria da execução fiscal, o que normalmente implicava a sua ineficácia, porque o valor da multa seria pouco para viabilizar o processo executivo, a depender da existência de outras dívidas da pessoa para com o Município.

Em relação a essa nova adversidade, uma estratégia cogitada foi a de fazer cumprir a legislação de trânsito. Com efeito, o Código de Trânsito Brasileiro, nos artigos 128 e 131, §2º, estabelece que cada novo registro e o licenciamento anual dos veículos automotores estão condicionados ao pagamento de todos os débitos fiscais e de multas de trânsito e ambientais a eles vinculadas, independentemente da responsabilidade pelas infrações cometidas, o que termina por ser um forte incentivo à quitação dessas multas. Essa estratégia, a propósito, fora cogitada expressamente pelo Ministério Público para o enfrentamento do transporte ilegal de madeira, carvão ou derivados da madeira, ficando aprovada como súmula de entendimento n. 9 da coletânea do grupo de enfrentamento ao carvoejamento irregular do Ministério Público de Mato Grosso do Sul um enunciado que cobrava da autarquia estadual de trânsito (DETRAN) a inscrição da multa expedida pelo órgão ambiental por transporte ilegal de madeira ou carvão no registro do veículo e a exigência de comprovação de seu pagamento como condição para o licenciamento anual do veículo. No entanto, ela nunca havia sido efetivada¹².

No bojo do inquérito civil n. 06.2018.00000340-1, tentou-se, com sucesso, implementar essa estratégia. Emitiu-se recomendação dirigida ao DETRAN, de autoria deste subscritor, para que instituísse rotina administrativa de condicionar a emissão do certificado de novo registro e do certificado de licenciamento anual à prova de quitação das multas de natureza ambiental aplicadas por órgãos fiscais de meio ambiente, de trânsito ou de outra natureza, em decorrência do uso de veículo para a prática de infração ambiental. A recomendação também se destinou ao órgão ambiental municipal e à autarquia municipal de trânsito, além da Polícia Militar Ambiental e da Polícia Militar, no sentido de que fossem encaminhados ao DETRAN o auto de infração e demais documentos de infração ambiental em que houvesse utilização de veículo automotor como instrumento para o seu cometimento, após o devido processo administrativo e a confirmação da multa na esfera administrativa, a fim de que a autarquia estadual de trânsito pudesse vincular a multa ao respectivo veículo e condicionar a emissão de novo certificado de registro e de certificado de licenciamento anual ao seu prévio pagamento.

O DETRAN, em reunião, manifestou o interesse em atender à recomendação, porém apresentou uma proposta subsidiária, a qual foi aceita, nos seguintes termos: em vez de ser o DETRAN que incluiria ou retiraria a multa vinculada ao veículo em seu sistema, poderiam ser os próprios órgãos responsáveis pela autuação. Dessa forma, a autarquia de trânsito comprometeu-se em cadastrar “login” e senha de acesso em seu sistema a um número determinado de servidores de cada órgão fiscal competente, o que foi feito.

12] Os enunciados foram aprovados em 30 de setembro de 2007, conforme notícia disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2007/10/3604>, acesso em 17 de abril de 2023.

Dos recomendados originariamente, a Polícia Militar e a Polícia Militar Ambiental salientaram que não poderiam atender à recomendação, em razão de que não seriam os órgãos competentes para apreciar a defesa administrativa nos autos de infração de natureza ambiental, de sorte que, ao menos por enquanto, aceitou-se a justificativa apresentada. Em relação aos demais recomendados, todos responderam que a atenderiam. Houve instauração de procedimento administrativo para acompanhar o cumprimento da recomendação e, desde então, além do DETRAN, a AGETRAN atendeu integralmente à recomendação e já lança no sistema do DETRAN as multas ambientais; recentemente, a SEMADUR publicou a Resolução n. 63/2023, prevendo o procedimento para cumprir a recomendação, o que sinaliza que doravante passará a obedecê-la. Apenas o IMASUL, conquanto tenha manifestado que respeitaria a recomendação, ainda tarda em corroborar o acatamento, argumentando que pedirá ao DETRAN uma capacitação sobre como fazer a inclusão da multa no sistema.

Conquanto não com a velocidade desejada, a aludida recomendação ministerial já está sendo aplicada por alguns e será aplicada por todos os órgãos fiscais competentes em breve. Sua potencialidade, como se percebe, não se restringe ao descarte ilegal de resíduos, mas serve como mola propulsora de maior efetividade da sanção na esfera administrativa para todas as infrações ambientais, o que resulta numa maior salvaguarda do meio ambiente.

Finalmente, ainda em relação ao transporte, cabe mencionar que o Ministério Público, por intermédio da 34ª Promotoria de Justiça e do Núcleo Ambiental, tem feito reuniões com os órgãos fiscais e com representantes do mercado de transporte de RCC em Campo Grande, para tentar conscientizar que o transporte sem CTR, por si só, já constitui o crime do art. 68 da Lei n. 9.605/98, sem prejuízo de consubstanciar, em concurso, crime de poluição tentado. Afinal, uma dificuldade relatada pelos órgãos fiscais era que se deveria aguardar o descarte do RCC para que pudesse configurar o crime. No entanto, o Ministério Público já apresentou posição diversa: como legalmente o transporte de RCC só é possível se coberto pelo CTR, o mero transporte ilegal já descumpra obrigação de relevante interesse ambiental, uma vez que nenhuma receptora legalmente autorizada pode receber esses resíduos, o que gera a certeza de que serão descartados em local clandestino e não licenciado para recebê-los. Assim, nessas reuniões, que contaram com a participação deste subscritor e do Promotor de Justiça Luciano Furtado Loubet, diretor do Núcleo Ambiental, os representantes da atividade de transporte de RCC foram expressamente advertidos sobre a punição de transporte ilegal de RCC na esfera criminal, a par de ter-se pactuado que seria feita campanha de conscientização a cargo dos órgãos fiscais, a título de pedagogia, o que aconteceu. Posteriormente, iniciaram-se fiscalizações para aplicar o rigor da lei. Da mesma forma, houve reuniões com Delegados de Polícia, a fim de tentar harmonizar a convicção jurídica de que essa conduta tipifica o delito do art. 68 da Lei n. 9.605/98, o que restou alcançado.

Se é certo que a eliminação completa do descarte irregular de RCC não é empiricamente possível, uma vez que *ubi societas, ibi crimen*, é fato que essa movimentação proativa e essa articulação interinstitucional ou intersetorial, que

são marcas da atuação resolutiva¹³, são passos que auxiliarão a prevenir a ocorrência desses ilícitos.

5. OS DESCARTES DE PEQUENOS VOLUMES DE RCC: A IMPLANTAÇÃO DOS ECOPONTOS

Como explicado no tópico II, existe uma diferenciação entre pequenos e grandes geradores de RCC, pois, em relação aos últimos, sua responsabilidade envolve todo o gerenciamento, incluindo transporte e destinação final, ao passo que, em relação aos primeiros, a responsabilidade deles termina com o transporte até os pontos de entrega ou ecopontos disponibilizados gratuitamente pelo Município, o qual se encarrega de dar a destinação final ambientalmente adequada.

O pequeno volume de RCC, quando transportado pelo próprio gerador, não necessita de CTR, nos termos da Lei Municipal n. 4.864/10. Justamente por isso, a inexistência de ecopontos ambientalmente licenciados aliada a eventual baixa renda dos pequenos geradores potencializariam os descartes irregulares, já que esses pequenos geradores não teriam condições financeiras de arcar com o custo de encaminhar o pequeno volume de RCC a um aterro licenciado.

Foi realizada uma parceria público-privada entre o Município de Campo Grande e a empresa CG Solurb Soluções Ambientais Ltda. mediante o contrato de concessão n. 332/2012. Segundo a cláusula sexta do contrato, a concessão abrange o serviço de coleta, transporte e destinação final adequada de RCC inertes (item 6.1.4). A cláusula 4.1 do mencionado contrato dispõe que o projeto básico, entre outros anexos, é sua parte integrante.

No projeto básico, foi pactuado o prazo de três anos para a instalação e a operação dos cinco ecopontos previstos no contrato de concessão, nos termos do item 2.1.18.2.1, o qual escoou em 2015 sem que houvesse a implantação dessa rede de pontos de entrega.

Em razão disso, houve a instauração do inquérito n. 06.2017.00002330-4, a fim de averiguar a inexistência de ecopontos para pequenos volumes de RCC e de canal telefônico para essa coleta. Oficiou-se aos órgãos competentes para cobrar-lhes a responsabilidade pela implantação dos ecopontos. A mera instauração do inquérito civil pode ter incentivado o Município a adimplir seu dever, eis que o Município acabou implantando, no transcurso do procedimento investigativo aventado, três dos cinco ecopontos, todos devidamente licenciados (Ecopontos Jardim Panamá, Nova Lima e Noroeste). Em que pese o atraso, deixou-se de judicializar a questão e apostou-se mais uma vez na recomendação. O ato recomendatório orientou a Administração Pública municipal, entre outros pontos, a implantar e a operar os Ecopontos restantes (União e Centro Oeste), em áreas devidamente licenciadas, observadas as normas ambientais e técnicas pertinentes, no prazo de nove meses.

Justamente na parte em que a recomendação tratava da implantação dos

13] RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015, p. 400 e seguintes.

ecopontos restantes ela foi atendida em 2019, com alteração da localização do último Ecoponto (em vez de instalá-lo no bairro Centro Oeste, ele foi instalado na Moreninha). A recomendação não foi observada em relação à implantação do disque coleta e à adequação do contrato para evitar a indevida equiparação de RCC a partir de determinado volume a resíduos domiciliares urbanos, para fins de coleta obrigatória e de remuneração da empresa concessionária; ela também não foi acolhida na parte em que concitava a não permitir a coleta de RCC de obras públicas municipais pela empresa concessionária de serviço público. Em relação à parte não atendida, foi proposta ação civil pública, autos n. 0915563-35.2019.8.12.0001, a qual ainda tramita, embora nenhum pedido de tutela antecipada tenha sido acolhido.

Lobriga-se, portanto, que o Ministério Público não deixou de atuar e procurou dialogar com o Município, com a obtenção de importante avanço por meio da recomendação, ainda que tenha sido necessária a judicialização para demandar aquilo em que houve discordância. Tanto a recomendação como a petição inicial de ação civil pública são da lavra deste subscritor.

6. A ATUAÇÃO NA QUESTÃO DOS LOTES URBANOS SUJOS E SEM CONDIÇÕES DE HIGIENE E SALUBRIDADE

Embora o problema dos lotes sem limpeza regular seja recorrente e extrapole o problema do gerenciamento incorreto de RCC, em alguns casos a falta de higiene e salubridade do lote também ocorrerá pelo descarte clandestino de RCC. E o problema realmente é grave, inclusive em termos de saúde pública, em função da criação de ambiente propício para o desenvolvimento da fauna sinantrópica e de vetores de doenças, contribuindo inclusive para quadro de epidemias virais como dengue, zika e chikungunya.

A par da atuação na esfera criminal – e, na 34ª Promotoria, tem-se tipificado a conduta como crimes, em concurso formal, do art. 54 e do art. 68 da Lei n. 9.605/98 –, uma estratégia adotada foi evitar a instauração de procedimentos para cada lote poluído, em conformidade com a diretriz da Corregedoria-Geral do Ministério Público, especialmente a partir da gestão do Procurador de Justiça Mauri Valentim Riciotti, no intuito de cobrar do próprio ente municipal o exercício adequado do seu poder de polícia administrativo.

O caminho evitado impactaria o acervo de procedimentos das Promotorias de Justiça pela sobrecarga, mostrando-se pouco produtivo a médio e longo prazo. Destarte, apostou-se no emprego de uma ação coletiva, tendo sido proposta ação civil pública em face do Município, a fim de demandar do ente municipal, entre outros pedidos, a limpeza e a manutenção de seus lotes e, em relação aos lotes de propriedade privada, que o próprio Município fizesse a limpeza, com o repasse desse custo ao proprietário, quando este, após notificado pelo órgão ambiental, deixasse de observar a notificação. Na hipótese de o Município fazer a limpeza do imóvel particular, foi pleiteado que o Município deveria providenciar a aplicação de multa pela infração e, em caso de inadimplemento da multa e da despesa de limpeza promovida pelo ente público, que houvesse inscrição em dívida ativa.

A postulação foi amparada no direito fundamental ao meio ambiente e na própria legislação municipal, que impõe ao proprietário o dever de manter seus imóveis limpos e capinados, sem acumulação de resíduos; no caso de imóveis de particulares, se o proprietário não tiver promovido a limpeza após a notificação do órgão ambiental, a legislação impõe ao Município a realização dessa limpeza, com o repasse dos encargos ao proprietário omissor. Nesse sentido, mencionam-se os artigos 14, 16, I a VI, 79 a 82 da Lei Complementar Municipal n. 148/2009 e os artigos 18-A, *caput* e §2º, e 172, §3º, da Lei Municipal 2.909/92.

A petição inicial, protocolada sob o n. 0833849-92.2015.8.12.0001, foi proposta pelas Promotoras de Justiça Luz Marina Borges Maciel Pinheiro e Andréia Cristina Peres da Silva e pelo então Promotor de Justiça Alexandre Lima Raslan. Nesse caso, obteve-se tutela antecipada liminarmente, decisão de autoria do Juiz de Direito Marcelo Ivo de Oliveira, a qual foi mantida pelo Tribunal de Justiça no julgamento do agravo de instrumento. O acórdão, formado pelos votos dos Desembargadores Marcelo Câmara Rasslan, João Maria Lós e Tânia Garcia de Freitas Borges, acompanhou o parecer de autoria da Procuradora de Justiça Ariadne de Fátima Cantú da Silva.

Conquanto ainda não haja sentença no processo, é fato que o êxito judicial provisório permite que, nas inúmeras notícias de fato que aportam nessas três Promotorias, informe-se o Município para cumprir a determinação judicial, sob pena de postular o cumprimento provisório de sentença e a devida responsabilização da autoridade competente. Em geral, o Município tem cumprido a determinação judicial sempre que o Ministério Público informa a existência de lotes sujos, concedendo-se, em alguns casos justificados, algum prazo para a adequação do cronograma do poder público.

7. ESTÍMULO À LOGÍSTICA REVERSA: PROJETO ECOCICLO CAMPO GRANDE

No curso dos procedimentos a cargo desta Promotoria de Justiça, em reuniões realizadas com representantes do poder público e dos maiores geradores de RCC, verificou-se que um problema existente na cadeia do gerenciamento de RCC era a pouca confiança do mercado e do próprio poder público nos agregados reciclados de resíduos de construção civil.

Com efeito, conquanto haja receptores licenciados para receber e reciclar RCC, verificou-se que a saída de agregados reciclados era muito reduzida. A explicação dada pelos representantes do poder público e do mercado era a desconfiança da viabilidade técnica e econômica de uso de RCC em obras, como registrado em ata de reunião no inquérito civil n. 06.2018.00000336-7, ocorrida em 24 de setembro de 2019. Assim, seria necessário que houvesse um mapeamento do processo de triagem do RCC a ser reciclado em cada unidade recicladora e uma verificação da conformidade técnica do material reciclado, que teria de ser produzido conforme as normas técnicas existentes. Por isso, naquela oportunidade, foi definida a estratégia de solicitar das Faculdades de Engenharias, Arquitetura e Urbanismo e Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul um estudo sobre o custo e a estrutura necessária para que se pudesse aproveitar o material reciclado de RCC em diversos

usos na construção civil.

O Tribunal de Contas do Estado elaborou um relatório, a cargo do engenheiro ambiental Fernando Silva Bernardes, em 2020, que instrui o procedimento administrativo e que concluiu que, ao menos em Campo Grande, existe a viabilidade econômica, uma vez que o material reciclado era mais barato que o produto comprado em pedreira, com possibilidade técnica de seu uso para revestimento primário de estradas vicinais. Ocorre que, no entanto, a conclusão da viabilidade técnica do relatório não é aceita sem ressalvas pelo órgão municipal competente (SISEP) e pela autarquia estadual de obras (AGESUL), sob o argumento de que haveria necessidade de maiores estudos e porque as próprias recicladoras estariam falhando em fornecer um produto que possa atender à demanda do setor público em qualidade e quantidade.

Com esse panorama, em parceria com o Tribunal de Contas do Estado, a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a SEMADUR, o Ministério Público concebeu o projeto denominado Ecociclo Campo Grande, o qual é acompanhado no procedimento administrativo n. 09.2020.00001541-2, instaurado por este subscritor. A ideia do projeto é conseguir traçar as melhores práticas para uso de RCC nesta urbe, uma vez que se sentiu, para a eficaz gestão de RCC, a falta de maior participação do setor construtivo no desenvolvimento de um sistema de logística reversa, o que resultou, conforme plano de trabalho do projeto, em um empilhamento em média de 1.500 toneladas diárias de RCC nos pontos de coleta licenciados da cidade. O projeto intenciona aprimorar os métodos e processos da reciclagem de RCC, para assegurar maior homogeneidade do produto e impedir a formação de um material de má qualidade, que possa trazer futuros problemas nas obras onde for empregado. O objetivo é viabilizar a implementação da logística reversa e reduzir o consumo de recursos naturais para a fabricação de elementos construtivos.

A parte técnica do projeto é de responsabilidade da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob coordenação da Professora Ana Paula da Silva Milani. Esse parceiro desenvolveu o plano de trabalho, orçou o custo para pôr o projeto em prática e ficou com a incumbência de contratar uma fundação privada para a logística da execução do projeto, que consiste em monitoramento das recicladoras e sua orientação técnica, com produção de um manual de boas práticas, que pode ser replicado para outros Municípios, além de elaboração de testes de laboratório para examinar a homogeneidade e a qualidade do material.

O custo do projeto ficou calculado em R\$ 190.833,44. O Ministério Público financiou o projeto por meio verba conseguida em negociação direta conduzida por este subscritor, que estabeleceu contato com o departamento jurídico de empresa demandada na ação civil pública n. 0900384-95.2018.8.12.0001 para tentar viabilizar um acordo. As tratativas foram documentadas no procedimento administrativo n. 09.2020.00001541-2 e foram exitosas, o que permitiu a elaboração de petição para noticiar ao Juízo o acordo e postular sua homologação, o qual previa que parte dos valores arrecadados no pacto seriam revertidos ao custeio desse projeto. O acordo contava também com a participação, como intervenientes, da SEMADUR e do Tribunal de Contas do Estado e foi homologado judicialmente pelo Juiz de Direito

Ariovaldo Nantes Côrrea.

Para operacionalizar o projeto, a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEC), entidade contratada pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul para executá-lo, requereu previamente seu cadastro como entidade beneficiária de compromisso de ajustamento de conduta, o que foi deferido pelo Promotor de Justiça Humberto Lapa Ferri.

Nesse pacto, o Tribunal de Contas do Estado assumiu o compromisso de acompanhar a aplicação dos recursos do projeto, a fim de examinar tanto a correção do uso da verba como a eficiência das ações executadas e o alcance de metas e resultados.

O projeto atualmente está concebido com o cronograma de 29 meses, contados da sua assinatura do contrato entre FAPEC e UFMS, em 6 de julho de 2021. Os recursos foram repassados em abril de 2022 para a FAPEC. Conquanto o projeto esteja em andamento e ainda esteja na fase de monitoramento das recicladoras, para caracterização física e mecânica do RCC reciclado, reconhece-se o potencial de que ele possa dar um passo rumo à implantação eficaz da logística reversa de RCC em Campo Grande. Afinal, com as boas práticas que poderão ser implantadas no procedimento de reciclagem de RCC, diante do monitoramento das recicladoras e com os testes laboratoriais efetuados sobre o produto, conduzidos por uma Instituição Federal de Ensino de reconhecida credibilidade técnica e científica, espera-se fomentar nos grandes geradores de RCC, mormente nas empresas de construção civil, a cultura de que o material reciclado tem qualidade e homogeneidade para ser empregado em suas obras, conforme usos tecnicamente avalizados na pesquisa científica, e passe a ser definitivamente empregado.

O resultado esperado será a contribuição para a menor geração de RCC e o menor consumo de recursos naturais, com término ou diminuição drástica das pilhas de produtos reciclados sem saída que se acumulam nos pátios das recicladoras, o que também prevenirá a incorreta disposição final em aterros como se o material reciclado fosse rejeito, com elevação da vida útil desse empreendimento.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. **A tutela “ponderada” do direito à saúde: proporcionalidade e seu uso na defesa contra a insuficiência de proteção estatal**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. **Direitos fundamentais sociais e ponderação - Ativismo irrefletido e controle jurídico racional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. **O princípio da boa-fé objetiva e sua aplicação nos termos de ajustamento de conduta ambientais**. In: **RASLAN**, Alexandre (org.). *Direito Ambiental*. Campo Grande: Editora UFMS, 2010, p. 63-77.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. **O termo de compromisso do art. 26 da LINDB, o licenciamento ambiental e a proteção do direito ao meio ambiente**. In: **Revista de Direito Público**, Brasília, v. 17, n. 95, set./out. 2020, p. 128-152.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. **Princípio do promotor natural: reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Pillares, 2009.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de; ALMEIDA, Kellyne Laís Laburú Alencar de. **Manual de Direito**

Constitucional. Leme: Mizuno, 2021.

LOUBET, Luciano Furtado. **Licenciamento ambiental – A obrigatoriedade da adoção das melhores técnicas disponíveis (MTD)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

RASLAN, Alexandre Lima. **Responsabilidade civil ambiental do financiador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica**. In: *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015, p. 395-430.

SADEK, Maria Tereza. **A construção de um novo Ministério Público resolutivo**. In: *De jure: Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, 2009, p. 130-139.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito brasileiro**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

NÚCLEO DE PRÁTICA AMBIENTAL (NUPAM): resultados da parceria entre o Ministério Público de Mato Grosso do Sul e a Universidade Católica Dom Bosco contra o desmatamento ilegal e pela aplicação do Código Florestal em áreas rurais

LUCIANO FURTADO LOUBET¹

JÉSSICA PEREIRA LOPES²

GLÁUCIA PACE DE CASTRO³

LETÍCIA CATELLAN SILVA⁴

ANDRÉA PEREIRA ABRASCIO TEIXEIRA⁵

RESUMO: O presente artigo busca evidenciar a atuação e os resultados alcançados pelo Núcleo de Prática Ambiental (NUPAM), enquanto núcleo jurídico que integra o convênio de cooperação firmado entre o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) e a Universidade Católica Dom Bosco, denominado Centro Integrado de Proteção e Pesquisa Ambiental (CEIPPAM). O Núcleo é composto por três estagiários de pós-graduação e sete estagiários de graduação, todos acadêmicos de Direito da UCDB, além de uma supervisora vinculada à instituição. O projeto presta atendimento para 66 municípios do estado, tratando da elaboração de peças e do andamento de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos que versam sobre questões afetas ao Código Florestal, promovendo um suporte as Promotorias de Justiça sobre o tema e garantindo maior celeridade nestes. Criado em 06 de agosto de 2018 e até 2022 o NUPAM já atendeu mais de 1.274 procedimentos e elaborou mais de 5.773 peças, das quais mais de 306 foram Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Pretende-se demonstrar que, em comparação com o andamento de procedimentos por comarcas não atendidas pelo Núcleo, o projeto apresenta maior celeridade na atuação, garantindo que a recuperação dos recursos ambientais, eventualmente, danificados ocorra com maior rapidez e efetividade. A metodologia de contabilização de procedimento se deu através do

1] Promotor de Justiça do Núcleo Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Doutorando em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Direito Ambiental e da Sustentabilidade pela Universidade de Alicante - Espanha. Especialista em Direito Ambiental pela UNIDERP – Universidade para o Desenvolvimento do Estado do Pantanal. Especialista em Direito Tributário pelo IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. E-mail: lucianoloubet@mpms.mp.br

2] Assessora Jurídica do Núcleo Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Especialista em Direitos Difusos e Processo Coletivo pela Escola de Direito da Associação do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (EDAMP-MS).

3] Assessora Jurídica do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, da Habitação e Urbanismo e do Patrimônio Histórico e Cultural. E-mail: glauciacastro@mpms.mp.br

4] Supervisora do Núcleo de Prática Ambiental. Pós-graduada em Gestão Ambiental, Gestão de Pessoas e em Direito Ambiental pela Universidade Católica Dom Bosco. E-mail: lecatellan@gmail.com

5] Estagiária de Graduação do Núcleo Ambiental de Apoio ao CAOMA/MPMS. Pós-Graduada em Gestão pela Universidade Católica Dom Bosco.

levantamento das movimentações de entrada e saída do NUPAM, via relatório do SAJ-MP. E das Promotorias de Justiças que não aderiram ao projeto, se deu por meio da emissão de relatório do BI, com todos os procedimentos e Inquéritos Civis com a taxonomia Meio Ambiente, e consulta via SAJ de cada procedimento, com lançamento em tabela Excel para efeito de média.

PALAVRAS-CHAVES: Núcleo de Prática Ambiental (NUPAM), Ministério Público Estadual (MPE). Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)

ABSTRACT: This article seeks to highlight the performance and results achieved by the Environmental Practice Center (NUPAM), as a legal practice unit that integrates the cooperation agreement between the Public Prosecutor's Office of the State of Mato Grosso do Sul and the Catholic University Dom Bosco, named Integrated Center for Environmental Protection and Research (CEIPPAM). The Environmental Practice Center is composed of three graduate interns and seven undergraduate interns, all of which are UCDB law scholars, as well as a supervisor linked to the institution. Currently, NUPAM provides attendance to 66 municipalities of the state, dealing with the elaboration of procedural texts and progress of Civil Inquiry and Administrative Procedures concerning matters related to the Forest Code, providing specialized support on the subject and ensuring greater speed in these. Created on August 6, 2018, until 2022 NUPAM has already attended 1.596 procedures and elaborated 5.773 procedural texts, of which 306 were Terms of Conduct Adjustment. It is intended to demonstrate that, in comparison with the progress of procedures by municipalities not contemplated by the Center, the project has greater speed, ensuring that the recovery of eventually damaged environmental resources occurs more quickly and effectively. The procedure accounting methodology was carried out by surveying the input and output movements of NUPAM, through the SAJ report. And for the Public Prosecutor's Offices that did not join the project, it was through the issuance of a BI report, with all the procedures and Civil Inquiries with the Environment taxonomy, and consultation through SAJ of each procedure, with entry in an Excel table for the purpose average.

KEYWORDS: Environmental Practice Center (NUPAM). Public Prosecutor's Office (MPE). Catholic University Dom Bosco (UCDB).

INTRODUÇÃO

O Ministério Público, por determinação do artigo 127, da Constituição Federal de 1988, é 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. Dentre os interesses difusos que cabe ao Ministério Público proteger está o meio ambiente, sendo o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública instrumentos para a garantia de tal proteção, conforme estabelece o artigo 129, III, da Constituição Federal.

Na execução de suas funções, em prol da garantia de maior proteção

ambiental, surgiu o Centro Integrado de Proteção e Pesquisa Ambiental (CEIPPAM), resultante de um acordo pactuado, em outubro de 2017, no curso de uma Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) e o Ministério Público Federal, do qual a Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) foi uma das beneficiárias, restando a responsabilidade de executar o referido projeto.

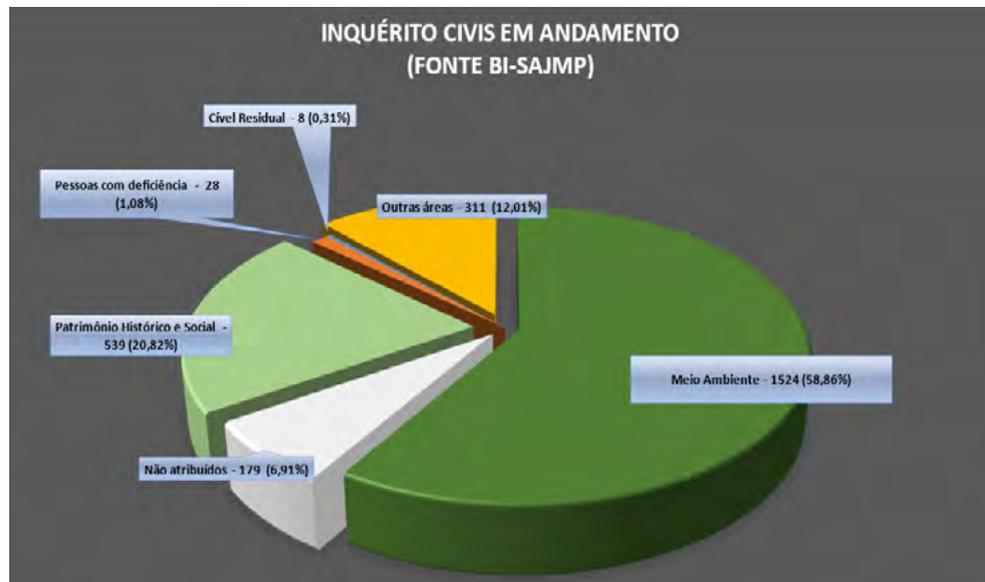
O Núcleo de Prática Ambiental, inaugurado em 06 de agosto de 2018, compõe o núcleo jurídico do CEIPPAM e é resultado da parceria entre o MPMS e a UCDB, por meio do qual acadêmicos de graduação e pós-graduação, em Direito, na universidade, podem, enquanto estagiários, fornecer apoio jurídico às Promotorias de Justiça do Estado, com a finalidade de auxiliar na elaboração de peças, atuando, de forma uniforme, com relação à proteção do meio ambiente e promover maior celeridade no andamento de procedimentos sobre o assunto.

Por meio do presente artigo, busca-se apontar as demandas mais comuns do Ministério Público Estadual (MPE) e destacar a experiência do Núcleo, no auxílio prestado ao MPE, para a promoção da recuperação ambiental, visando evidenciar que a tramitação dos procedimentos atendidos, pelo NUPAM, é mais célere, com relação aos que tramitam em comarcas não abarcadas pelo projeto.

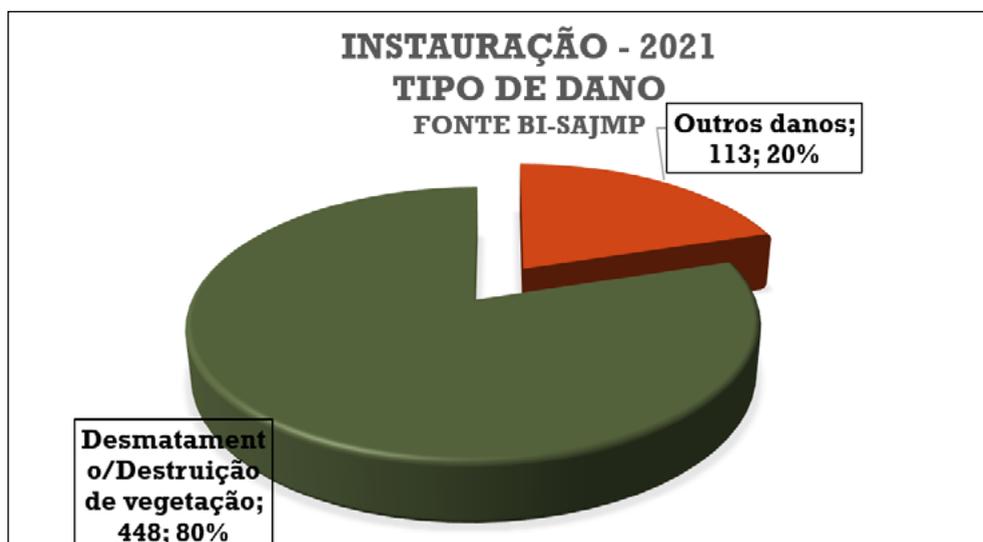
1. DEMANDAS MAIS COMUNS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL

As demandas ambientais mais comuns do MPMS são o desmatamento, adequação das propriedades rurais ao regime jurídico-ambiental, promovendo a recuperação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, conservação e manejo do solo e das águas, e destinação adequada de esgoto sanitário e de resíduos sólidos, bem como as queimadas e incêndios florestais.

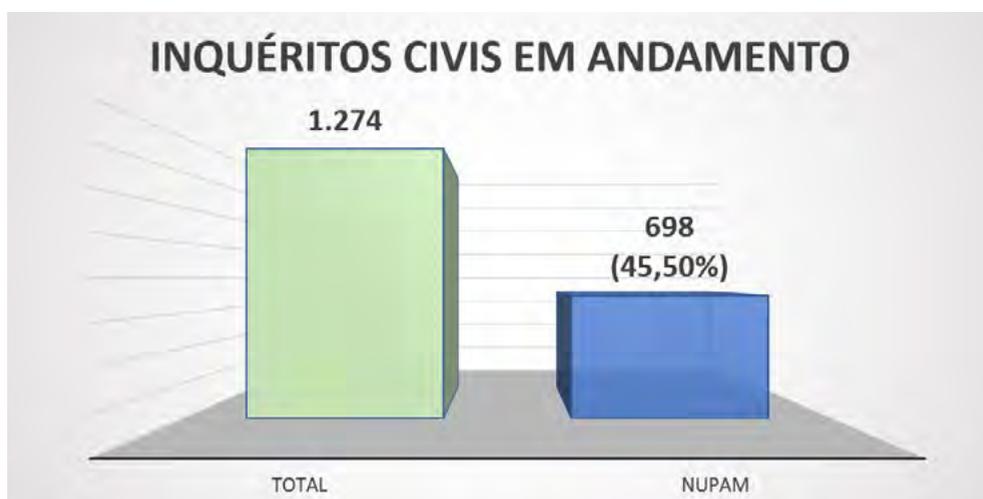
Veja-se que, do universo de Inquéritos Cíveis que tramitam no MPMS, cerca de 58% são da temática ambiental:



Justamente por isto, o MPMS desenvolveu projetos que visam coibir e fiscalizar estas situações, com o efetivo controle dos órgãos ambientais e, conseqüentemente, as demandas às Promotorias de Justiça. Dentre estes projetos, encontra-se o Programa de Detecção de Desmatamento Ilegal de Vegetação Nativa - DNA Ambiental (que faz a fiscalização do desmatamento por imagens de satélite), já que a temática de desmatamento e destruição de vegetação responde por 80% dos procedimentos ambientais:



Importante salientar que, no período compreendido entre setembro de 2018 a dezembro de 2022, foram instaurados 1.274 Inquéritos Cíveis, pelo NUPAM, sendo que 698 (45,50%) foram encaminhados ao NUPAM, tendo em vista os pareceres do DNA Ambiental, elaborado pelo NUGEO. Confira-se no gráfico:



Outro importante programa, de iniciativa do MPMS, é o SOS Rios, que abrange 46 municípios do estado, com 1.238,244 hectares vistoriados, envolvendo

4.162 km de rios. O programa deu início a 2.614 procedimentos, dos quais, a grande maioria, tramita ou tramitou pelo NUPAM.

2. A EXPERIÊNCIA DO NÚCLEO DE PRÁTICA AMBIENTAL (NUPAM) NO AUXÍLIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O NUPAM consiste em apoio jurídico prestado às Promotorias de Justiça de Mato Grosso do Sul, no âmbito de execução do Projeto CEIPPAM/UCDB, sendo 45 o número de comarcas que aderiram ao projeto, em 2023, totalizando 66 municípios atendidos.

O Projeto CEIPPAM UCDB já vem sendo desenvolvido, desde 2018, com o MPMS, e visa fomentar, promover e estimular a relação entre o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo e Patrimônio Histórico e Cultural (CAOMA), especialmente, em quatro eixos: a) apoio técnico; b) apoio jurídico; c) apoio em informações; e d) apoio em pesquisa. Nesse sentido, as atividades seriam executadas por equipes técnicas e jurídicas, implantadas na UCDB, para o atendimento das demandas do MPMS e de outros órgãos públicos com atuação na área de meio ambiente.

Nesse sentido é que se destaca o NUPAM, o qual consiste em um dos eixos de apoio do Projeto CEIPPAM. Considerados os mais de quatro anos, desde que a estrutura do primeiro CEIPPAM do Estado, na UCDB, foi inaugurado, ainda em meados de 2018, foi possível agilizar a tramitação de procedimentos relacionados ao meio ambiente em trâmite no MPMS, sobretudo ligados ao Código Florestal, como nos casos de desmatamento e recuperação de matas ciliares, e, por corolário, promover uma tutela mais efetiva do meio ambiente pelos órgãos de execução deste Ministério Público.

Desde a implantação do NUPAM, foi possível verificar diminuição, significativa, no tempo de tramitação de Inquéritos Civis ambientais. A título de exemplo, só no ano de 2022, a média de tramitação de Inquéritos Civis (ICs), referentes ao Programa DNA Ambiental, entre a Instauração do IC e a assinatura do TAC, foi de 261 dias, ou seja, apenas oito meses e meio, quando é sabido que há ICs, referentes ao Código Florestal, em andamento nas Promotorias de Justiça do interior do ICs, sem o auxílio do NUPAM, há mais três anos.

O NUPAM atende apenas procedimentos afetos ao Código Florestal que envolvam danos ambientais ocorridos em área rural, auxiliando, majoritariamente, em casos sobre desmatamento, supressão vegetal irregular (por corte raso ou por fogo) e projetos ambientais, desenvolvidos pelo MPE. Tal recorte específico de conteúdo foi dado para que os estagiários do Núcleo pudessem aprofundar melhor o nível de conhecimento específico sobre o tema e porque estes são danos que se verificam em todos os municípios integrantes do projeto.

Ademais, o atendimento prestado pelo NUPAM envolve apenas a responsabilidade civil por danos ambientais, não englobando investigações destinadas a promover a responsabilização penal ou administrativas dos agentes envolvidos. Sendo assim, o objetivo das funções exercidas e do auxílio prestado é promover, com a maior rapidez possível, a recuperação das áreas degradadas,

protegendo o direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da Constituição Federal).

A ferramenta de atuação do Núcleo de Prática Ambiental é o Sistema de Automação da Justiça do Ministério Público (SAJ-MP), que consiste em um sistema informatizado de processo extrajudicial eletrônico, no qual são efetuados o registro e a tramitação de procedimentos eletrônicos extrajudiciais, atendimentos, protocolos e notícias de fato e a elaboração de peças processuais, conforme estipula o artigo 1º, da Resolução nº 014/2017-CPJ.

Cabe destacar que o SAJ dispõe de um gerenciador de arquivos, que é composto por modelos de todas as peças que serão utilizadas pelos estagiários do setor, garantindo uma padronização do serviço e orientação clara sobre o conteúdo que cada documento deve possuir, cabendo, contudo, adaptação conforme as variáveis do caso concreto.

Sendo um projeto em parceria com a UCDB, mas idealizado pelo MPE, o acompanhamento, por parte deste, é constante, de modo que o NUPAM dispõe de vários materiais e recursos para capacitar os estagiários que o integram e para garantir que as orientações sempre estejam atualizadas.

Assim, o atendimento prestado pelo Núcleo tem sua atuação baseada no fluxograma, desenvolvido pelo MPE, que expõe, linearmente, as etapas dos Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos, indicando quais andamentos devem ser adotados a partir do que o caso concreto apresenta. Trata-se de uma “árvore de decisão”, que, ao segui-la, o estagiário poderá acessar as minutas necessárias e tomar o encaminhamento previamente orientado (GRAÇA, 2022, p. 15).

O fluxograma não apenas orienta sobre o andamento dos procedimentos mencionados, como também detalha as peças a serem elaboradas nas situações específicas, como vistoria, arquivamento o cumprimento de obrigações específicas constantes nos TACs; trazendo, em anexo, modelos das peças indicadas que também constam no gerenciador de arquivos do SAJ-MP, a serem adaptadas às circunstâncias de cada procedimento.

Outrossim, os estagiários dispõem de um roteiro virtual, consubstanciado em um manual operacional para atuação, conforme o Código Florestal. Conforme explica Graça (2022, p. 15), tal manual é organizado da seguinte forma:

Inicialmente, há um glossário com os termos técnicos relativos ao conhecimento biológico e de natureza, necessário para a boa atuação do profissional. Na sequência, apresenta-se um verdadeiro passo a passo para verificação e resposta frente ao desmatamento ilícito. Por fim, o documento apresenta respostas às perguntas mais frequentes que assessores ou promotores de justiça enfrentam na condução de ações judiciais em matéria ambiental.

O modo como o roteiro virtual é organizado e os conteúdos que ele traz permite que os acadêmicos, vinculados ao setor, aprendam o conteúdo necessário para a execução de suas funções, tomem conhecimento das jurisprudências existentes sobre os assuntos atendidos pelo NUPAM e esclareçam as dúvidas mais

frequentes a qualquer momento.

Além do fluxograma e do roteiro virtual, o NUPAM conta ainda com curso próprio em Educação à Distância (EAD), elaborado e ministrado pelo Promotor de Justiça do Núcleo Ambiental, pela Assessora Jurídica do Centro de Apoio e pela Supervisora do NUPAM, e desenvolvido, como disciplina, por parte da UCDB, o qual é liberado para os novos estagiários ingressantes no Projeto. Assim que um novo estagiário é contratado, ele é adicionado ao curso, cujo formato é integralmente virtual, devendo completar os quatro módulos que o compõem antes do início da execução das atividades e atendimento de procedimentos, para que possua desde o princípio os conhecimentos necessários.

Os módulos integrantes do curso versam sobre ao Direito Ambiental aplicado às propriedades rurais; fornecem explicação detalhada sobre como consultar o fluxograma do Ministério Público; indicam o funcionamento e organização do SAJ-MP; e orientam quanto a elaboração das peças jurídicas propriamente ditas. Ao final de cada módulo, os estagiários, recém-contratados pelo setor, precisam responder a questionários, cuja aprovação é indispensável para o ingresso no módulo seguinte. Caso o estagiário seja reprovado, deverá reassistir as aulas para refazer os exercícios e garantir a aquisição do conhecimento necessário.

Idealizado como um setor de estágios, o NUPAM permite que os acadêmicos de direito, da UCDB, desenvolvam competências profissionais, por meio da prática jurídica e que possam aprender conteúdos de direito ambiental e suas particularidades, com maior detalhamento.

Nesse sentido, o NUPAM segue as diretrizes da Lei Federal nº 11.788/2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes, de modo que sua duração para cada acadêmico não pode exceder 2 (dois) anos, exceto quando se tratar de estagiário portador de deficiência (artigo 11). Desse modo, a existência do fluxograma, do roteiro virtual e, principalmente, do curso integrante do Projeto garantem a manutenção do seu padrão de qualidade, apesar da rotatividade de estagiários (GRAÇA, 2022).

O objetivo do NUPAM, como já evidenciado, é prestar um atendimento especializado, com relação à proteção do meio ambiente e promover maior celeridade no andamento de procedimentos sobre o assunto, atenuando à demanda de serviços das Promotorias de Justiças do interior do estado e atendendo à necessidade de perícias mais individualizadas e personalizadas dentro da temática ambiental.

Considerando que as Promotorias de Justiça possuem um grande acúmulo de trabalho, em razão da atuação em diversas áreas, além da ambiental, a equipe do Núcleo auxilia no acompanhamento de procedimentos do início ao fim – ou seja, da instauração ao arquivamento – tanto dos Inquéritos Cíveis quanto dos Procedimentos Administrativos, seguindo a Ordem de Serviço nº 002/2019 que estabelece, como 50 (cinquenta) dias, o prazo máximo de permanência dos procedimentos no NUPAM por vez.

Entre sua criação, em 06 de agosto de 2018, e 31 de dezembro de 2022, o NUPAM atendeu 1.274 procedimentos, dispondo, ainda, da elaboração de 5.773 peças, dentre as quais 593 Portarias de Inquéritos Cíveis, 306 foram (TACs) e 48 foram

Ações Cíveis Públicas. Desse modo, hoje há 698 ICs em andamento, sem contar os que foram instaurados, via NUPAM, no ano de 2023.

Ressalte-se que já foram arquivados 357 ICs e 72 feitos foram ajuizados, garantindo celeridade e eficiência, no que tange aos procedimentos ambientais relacionados ao Código Florestal de 66 municípios dos 79 municípios, de Mato Grosso do Sul, com adesão de quase 80% das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente do Estado.⁶

Não só a quantidade de procedimentos indica o alcance de um dos objetivos do Núcleo, quer seja, diminuir o acúmulo de trabalho por parte das Promotorias de Justiça do estado de Mato Grosso do Sul, como em comparação com procedimentos sobre os mesmos temas abarcados pelo NUPAM, cujo andamento se deu em comarcas não integrantes do projeto, evidencia-se o alcance do outro objetivo – a celeridade:

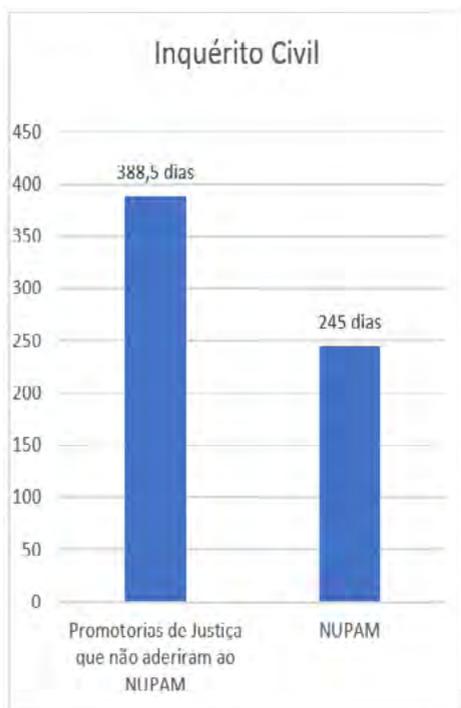


Figura 1 - média de tramitação de Inquéritos Cíveis atinentes ao Código Florestal instaurados e arquivados no ano de 2022.

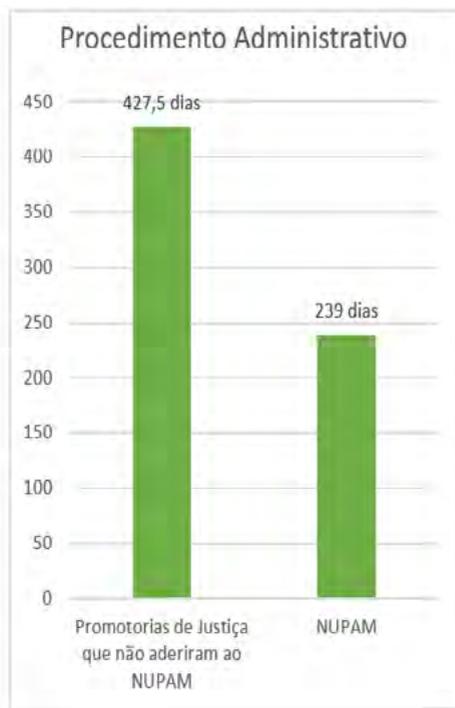


Figura 2 - média de tramitação de Procedimentos Administrativos atinentes ao Código Florestal instaurados e arquivados no ano de 2022.

O referido cálculo foi elaborado do levantamento das movimentações de entrada e saída do NUPAM, via relatório do SAJ. Das Promotorias de Justiças que não aderiram ao projeto, se deu por meio da emissão de relatório do “BI”, com todos os procedimentos e Inquéritos Cíveis com a taxonomia Meio Ambiente, e consulta via SAJ de cada procedimento, com lançamento, em tabela Excel, para efeito de média.

6] Apenas 12 Promotorias de Justiça de Meio Ambiente das 55 não havia aderido ao NUPAM em 2022.

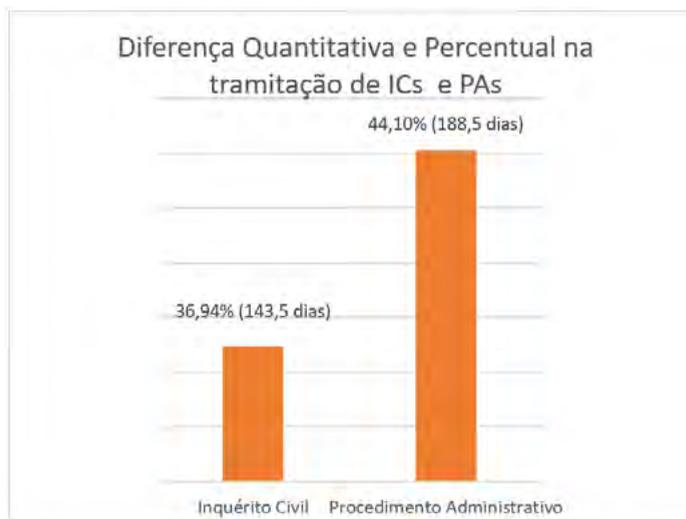


Figura 3 – Diferença quantitativa e percentual demonstrando quanto tempo a mais em média as Promotorias de Justiça não aderentes ao NUPAM demoram para tramitar Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos.

Como evidenciado, as Promotorias de Justiça que não aderiram ao NUPAM tramitaram Inquéritos Cíveis em 143,5 dias a mais que o NUPAM, o que representa 36,94%. Em relação aos Procedimentos Administrativos, as Promotorias de Justiça não aderentes ao projeto demoraram 188,5 dias a mais, o que representa uma eficiência, do NUPAM, quanto à celeridade em de 44,10 %.

Vale ressaltar que esse projeto é nacionalmente reconhecido como prática ambiental de sucesso pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), consoante ao “Manual de Boas Práticas Ambientais”, publicado em 2019, a partir do qual são compartilhadas iniciativas bem-sucedidas, desenvolvidas por Ministérios Públicos do país, voltados à salvaguarda do meio ambiente, com alta resolutividade, possibilidade de replicação da experiência por outros órgãos ministeriais, e grande envolvimento das comunidades da região em que foi implantada.

Igualmente, o próprio NUPAM foi incluído no livro “Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia legal” como uma iniciativa de impacto do Ministério Público, que demonstra a viabilidade em se celebrar convênios com universidades capazes de apoiar as promotorias de justiça ou os centros de apoio.

Em 2022, o setor foi visitado por corregedores do CNMP, que buscavam, justamente, conhecer a estrutura do NUPAM, enquanto uma boa prática ambiental, pioneira em sua estrutura, adequada para reprodução em outros estados do Brasil (HERNANDES, 2022).

Isso evidencia não apenas que os resultados do projeto são concretos e quantificáveis, mas também sua importância na proteção do meio ambiente, garantindo que a sociedade deixe de dispor do bem ambiental, eventualmente, degradado ou suprimido por um menor período, através da célere promoção de sua recuperação.

CONCLUSÃO

Considerando o que fora exposto, nota-se que o NUPAM tem os seguintes pontos fortes:

- parceria entre o Ministério Público e o setor acadêmico (UCDB);
- oportunidade de capacitação para estagiários, trabalhando em procedimentos reais (já atuaram no projeto cerca de 50 estagiários);
- padronização dos procedimentos, mediante adoção de fluxograma que agiliza a tramitação e elaboração de peças-modelo;
- treinamento sistemático dos estagiários, com curso de EAD;
- disponibilização de roteiro de atuação na matéria de Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012).

Em razão destes pontos fortes, o NUPAM teve os seguintes resultados:

- auxilia o MPMS na tramitação de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos atinentes ao Código Florestal, os quais representam mais de 80% das demandas ambientais no Estado, atendendo a 66 municípios (83,5% do total);
 - Entre sua criação, em 06 de agosto de 2018, e 31 de dezembro de 2022, atendeu 1.274 procedimentos, dispendo ainda da elaboração de 5.773 minutos de peças (593 Portarias de Inquéritos Cíveis, 306 (TACs) e 48 Ações Cíveis Públicas), com cerca de 698 ICs em andamento;
 - representa uma melhor efetividade na tramitação dos procedimentos, tendo conclusão mais célere em relação às outras Promotorias não atendidas pelo projeto (Inquéritos Cíveis: 143,5 dias a menos – 36,94%; Procedimentos Administrativos: 188,5 dias a menos – 44,10%);
 - Foi reconhecido pelo CNMP como uma boa prática a ser compartilhada nacionalmente, bem como no livro “Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia legal”;
- Nesse sentido, resta clarividente que o projeto tem contribuído para que o MPMS cumpra sua missão constitucional de zelar pelo meio ambiente, especialmente, com implementação mais efetiva da legislação ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de boas práticas ambientais**. Brasília: CNMP, 2019.
- GRAÇAS, Cristina Seixas (Org.). **Combate aos crimes ambientais: orientações para atuação do Ministério Público na Amazônia legal [e-book]**. 1. ed. Belo Horizonte: Abrampa, 2022. Disponível em: <https://abrampa.org.br/abrampa/uploads/images/conteudo/Combate%20aos%20Crimes%20Ambientais%20Orienta%C3%A7%C3%B5es%20para%20Atua%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- HERNANDES, Gilmar. Corregedores do CNMP conhecem Núcleo de Práticas Ambientais da UCDB. **UCDB Notícias**. Campo Grande, 05 out. 2022. Disponível em: <https://site.ucdb.br/noticias/graduacao/3/corregedores-do-cnmp-conhecem-nucleo-de-praticas-ambientais-da-ucdb/61234/>. Acesso em: 09 jun. 2023.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MALULEI, Natalie. Parceria inédita entre UCDB e MPE-MS irá garantir agilidade nos processos ambientais e apoio técnico. **UCDB Notícias**. Campo Grande, 06 ago. 2018. Disponível em: <https://site.ucdb.br/noticias/ucdb/6/parceria-inedita-entre-ucdb-e-mpe-ms-ira-garantir-agilidade-nos-processos-ambientais-e-apoio-tecnico/57767/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

MALULEI, Natalie. Primeiro Centro Integrado de Proteção e Pesquisa Ambiental de MS é lançado na UCDB. **UCDB Notícias**. Campo Grande, 07 ago. 2018. Disponível em: <https://site.ucdb.br/noticias/ucdb/6/primeiro-centro-integrado-de-protecao-e-pesquisa-ambiental-de-ms-e-lancado-na-ucdb/57768/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

MAGALHÃES FILHO, Fernando Jorge Corrêa *et al.* Projeto CEIPPAM: Os impactos de uma parceria entre o Ministério Público e a Universidade em prol da proteção ambiental. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v.7, n.2, p. 12070-12092, fev. 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/24138>. Acesso em: 15 jun. 2023.

VASQUES, Ana Carolina. MPMS e UCDB firmam parceria e inauguram Centro Integrado de Proteção e Pesquisa Ambiental. **MPMS Notícias**, Campo Grande, 07 ago. 2018. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2018/08/mpms-e-ucdb-firmam-parceria-e-inauguram-centro-integrado-de-protecao-e-pesquisa-ambiental>. Acesso em 09 jun. 2023.

VASQUES, Ana Carolina. NUPAM completa quatro anos auxiliando o MPMS em mais de 5.700 peças jurídicas na proteção ambiental. **MPMS Notícias**, Campo Grande, 12 ago. 2022. Disponível em: <https://www.mpms.mp.br/noticias/2022/08/nupam-completa-quatro-anos-auxiliando-o-mpms-em-mais-de-5700-pecas-juridicas-na-protecao-ambiental>. Acesso em 09 jun. 2023.

GESTÃO POR OKRS: RESOLUTIVIDADE NO MPMS

PAULO ROBERTO GONÇALVES ISHIKAWA

Supervisor de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPMS). Coordenador-Geral do Fórum Nacional de Gestão/CNMP. Especialista em Gestão de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas – “MBA Executivo Internacional em Gerenciamento de Projetos” e Programa de Certificação em Gerenciamento de Projetos pela University of California, Irvine. Certificado em OKR Master pela Oxford Business Master. Analista PI - Predictive Index.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo discorrer sobre a nova forma de gestão por resultados no Ministério Público: os *Objective Key Results (OKRS)*. O método, há muito conhecido pelas grandes corporações mundiais, agora faz parte da rotina das equipes do MPMS, de forma ágil, objetiva e participativa. A abordagem contemplará uma rápida passagem na gestão estratégica e a conciliação e a compatibilidade dos OKRs com o método *Balanced Scorecard*. Por fim, serão demonstrados os ganhos interpessoais que a ferramenta pode proporcionar, cuja conclusão se obteve com os resultados alcançados com a implantação no âmbito do MPMS.

Palavras-chave: OKR. Gestão Estratégica. Resolutividade.

1. O Balanced Scorecard

A partir de 2009, o Ministério Público brasileiro passou a adotar o método *Balanced Scorecard (BSC)*, idealizado por Robert S. Kaplan e David P. Norton, proposto, inicialmente, na edição, de janeiro-fevereiro de 1992, da revista *Harvard Business Review*.

Para NORTON e KAPLAN (2018), esse método surgiu para que as organizações pudessem implantar outros indicadores, de natureza estratégica, visto que, até então, apenas focavam nos de natureza financeira, de curto prazo. Não se preocupavam em estabelecer métricas de desempenho, nem se media os processos que poderiam melhorar para avançar nas metas, mas apenas consideravam os dados financeiros de determinado período.

Com a nova proposta, Norton e Kaplan sugeriram uma nova forma de medição, traduzindo os objetivos estratégicos em um conjunto de indicadores de desempenho, sob novas perspectivas, com foco nos clientes, processos internos e atividades de inovação, bem como aprimoramento pessoal dos colaboradores. Na verdade, tais indicadores já eram monitorados pelas unidades operacionais das empresas, definidos “de baixo para cima”, no organograma da organização, e no mais das vezes desvinculados da estratégia, que está posicionada no ápice da pirâmide organizacional.

Tal entendimento levou à seguinte situação: a estratégia estabelecia apenas

indicadores financeiros, desconsiderando outras métricas necessárias para se medir o desempenho da organização como um todo; e as equipes operacionais, que adotavam indicadores relacionados a esse desempenho, estavam desconectadas com a estratégia.

A solução trazida pelos pesquisadores de Harvard foi, justamente, estabelecer esses indicadores de desempenho a nível estratégico. Isso significa dizer que tais indicadores deveriam estar relacionados aos objetivos estratégicos, de longo prazo, e demandas competitivas da organização. Com isso, conseguiram, com esse método, a necessária integração entre a estratégia superior da organização com todos os demais setores táticos e operacionais, fazendo que com ficassem mais nítidas as prioridades e os planos a longo prazo.

É improvável que se consiga, em poucas linhas, descrever a grandeza desse método, definido por Norton e Kaplan, que revolucionou o planejamento estratégico nas organizações. Assim, foram destacados, acima, apenas os pontos principais que se relacionam com os OKRs, enquanto instrumento de monitoramento voltado para os trabalhos operacionais.

2. Breve histórico do BSC no Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

No dia 29 de abril de 2010, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS) deu início à elaboração do Plano Estratégico Institucional denominado “Gestão Estratégica MPMS, planejando o futuro do Ministério Público Estadual (2010 – 2025), abrangendo o lapso temporal de 15 anos.

O primeiro plano foi orientado por empresa especializada no método, contando com o apoio e efetiva participação de todos os membros e parte dos servidores do MPMS, contendo os seguintes elementos: mapa estratégico (com seus objetivos), indicadores estratégicos, metas estratégicas e projeto estratégicos. Foi definido, então, um modelo de gestão com o objetivo de estruturar um processo capaz de garantir que a estratégia definida pudesse ser gerenciada pela Instituição.

No início dessa trajetória, sugeriram algumas dificuldades. A primeira delas foi a gestão da estratégia por meio de projetos, visto que a execução do plano estratégico, então definido, dependia desta técnica para sua efetividade. Na época, ainda não estava instalada no MPMS a cultura de gestão por projetos. Ressalta-se que o plano estratégico estava condizente com a percepção de todos os Membros que participaram de sua elaboração, porém, sem o necessário engajamento das equipes responsáveis pela sua implementação, por meio de projetos que possuem técnicas diferenciadas e depende de capacitação especializada para sua implementação. O segundo ponto foram os indicadores que, no decorrer do tempo, vislumbrou-se certa dificuldade de captação, pois, muitos deles, dependiam de fontes externas ao Ministério Público (MP), por envolver dados socioeconômicos de alta complexidade.

Em 2014, foi, então, criada a estrutura de planejamento e gestão estratégica do MPMS: a Supervisão de Planejamento e Gestão Estratégica e a Secretaria de

Planejamento e Gestão (SEPLANGE). Com a publicação da Resolução nº 005/2014-PGJ, tornou-se possível a contratação de profissionais especializados advindos da iniciativa privada, elevando o grau de maturidade da área de gestão estratégica.

Conforme previsto do planejamento estratégico original, em fevereiro de 2016, foi realizada a primeira revisão dos indicadores, metas e projetos estratégicos da área finalística. As dificuldades iniciais motivaram a revisão dos indicadores, que possuía, dentre suas premissas: “priorização de escolha de indicadores que possam ser alimentados automaticamente, utilizando-se dos sistemas de informática do MPMS na medida do possível, evitando-se o retrabalho e divergência de dados por falha humana” (MATO GROSSO DO SUL, 2016). Desta forma, buscou-se a coleta de dados, por meio de consultas aos sistemas eletrônicos, de forma a facilitar a coleta para o efetivo monitoramento.

Após a definição dos novos indicadores, inclusive definidos em parceria com equipes da Secretaria de Tecnologia da Informação do MPMS, verificou-se, ainda, certa dificuldade de coleta dos dados consistentes. Primeiramente, em relação ao processo eletrônico da área finalística, constatou-se certa inexatidão das informações junto ao cadastro das movimentações dos modelos utilizados pelos usuários, nos termos das tabelas taxonômicas do Conselho Nacional do Ministério Público. Outra questão foi a dificuldade de se coletar “dados abertos” disponíveis na internet, que nem sempre estavam, devidamente, atualizados pelas respectivas fontes.

Em 2017, de forma pioneira, o MPMS desdobrou o Plano Estratégico Institucional em Planos Estratégicos Setoriais (PES), abrangendo as áreas de Tecnologia da Informação (TI), Comunicação, Administração e Gestão de Pessoas. Com isso, cada área passou a ter seu próprio mapa estratégico, com objetivos específicos próprios, de acordo com as suas peculiaridades. Tal providência aproximou a área-meio à estratégia do MPMS, contemplando, com mais detalhes, as atividades desenvolvidas pelos mais diversos setores da administração do MPMS.

Assim, nos dias 14 e 15 de setembro de 2017, foram realizadas as oficinas de elaboração do Plano Estratégico de TI (PETI), baseadas no *framework* de boas práticas de governança e gerenciamento COBIT5. Já nos dias 23 e 24 de novembro de 2017, foram definidos os planos estratégicos das áreas de Comunicação, Administração e Pessoas, com metodologia aplicada pela própria equipe da SEPLANGE.

Foi um grande avanço institucional, pois foi possível desdobrar a estratégia institucional para a área-meio, que possui dinâmica diferenciada comparada à atividade finalística. Foi possível perceber a importância da definição de objetivos e iniciativas estratégicas específicas, a depender da natureza da atividade desenvolvida.

Já em 2019, ocorreu a grande revisão do Plano Estratégico Institucional, com a definição dos novos objetivos e iniciativas estratégicas, mantendo-se a missão, visão de futuro e valores inicialmente estabelecidos. Neste novo Mapa Estratégico, todas as áreas finalísticas foram contempladas, além de incluir um objetivo para cada área-meio, que, conforme acima mencionado, desdobrou-se no respectivo PES, revalidado na mesma oportunidade.

3. Níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional

Para a compreensão do BSC, necessário se faz a abordagem dos níveis do planejamento, na forma de pirâmide:



Figura 1 - Pirâmide dos Níveis de Planejamento

Como se observa na Figura 1, são descritos os três níveis de planejamento: Estratégico, Tático e Operacional. Assim sendo, quando se fala em “Plano Estratégico”, contempla-se o nível mais elevado do planejamento organizacional, que deve orientar a definição dos demais planos localizados nos níveis inferiores.

O que caracteriza o “plano estratégico”, portanto, é justamente o caráter direcionador que ele representa para o restante da organização, num movimento *top down* para os demais níveis. Na iniciativa privada, esse direcionamento é determinado pela Diretoria, ou Presidência, que define os rumos que a organização deve tomar, por meio da definição de prioridades. Com isso, o BSC serve como instrumento de comunicação aos demais níveis inferiores, de forma que todos possam conhecer e se orientar, com base nesse direcionamento. Como as organizações possuem um organograma, hierarquicamente, organizado, também surge a necessidade de que o plano também seja ajustado a esse padrão, razão pela qual temos os planos intermediários, a “nível tático”, bem como os planos de base, denominados “planos operacionais”.

Com isso, e para que a execução ocorra, de forma coerente, os planos partem do longo para o curto prazo, e do mais genérico para o mais detalhado, na medida que se aproximam das atividades diárias das pessoas da organização.

No MPMS, os “planos estratégicos” são elaborados com a participação de representantes dos órgãos de execução do MP, bem como dos servidores (área-meio) de cada área de atuação, proporcionando a necessária representatividade, fundamental para despertar o senso de pertencimento e de propósito das pessoas, em todos os níveis da Instituição. No processo de elaboração, a sociedade também é convidada para colaborar, ainda que indiretamente, pois, somente assim, o MP consegue manter a necessária aproximação e conexão, pois são os cidadãos os destinatários finais da atuação de seus membros.

A nível tático, o MPMS estabeleceu os “planos diretores”, que, na área

finalística, é de responsabilidade dos Centros de Apoio Operacional, Núcleos e Grupos de Atuação. Os planos diretores têm o lapso temporal de três anos, e visam priorizar as iniciativas estratégicas neste período. Assim, tal priorização tem por escopo direcionar a elaboração dos “planos operacionais”, representados pelos Planos de Atuação, que, no seu conjunto, compõe o “Plano Geral de Atuação do MPMS”, de periodicidade anual.

Por fim, no último nível de governança estratégica, encontram-se os denominados “planos de atuação”, já mencionados no parágrafo anterior. É justamente neste nível que identificamos o impacto da atuação dos órgãos de execução no plano estratégico, seja por meio de projetos, seja por outras iniciativas que, de alguma forma, contribuem para o atingimento dos objetivos institucionais.

Assim sendo, na área finalística, cada Promotoria de Justiça, por meio de seus responsáveis, define quais iniciativas estratégicas irão priorizar, no ano subsequente. Nota-se que toda e qualquer ação relevante, adotada pelo membro do MP, que esteja relacionado com os objetivos estratégicos institucionais, são consideradas no plano de atuação, num movimento inclusivo e contributivo de todos aqueles que pensam no aprimoramento institucional e na atuação resolutiva da atividade ministerial.

4. Os indicadores e metas estratégicas

Conforme acima mencionado, o BSC possui, como característica, a definição de prioridades, que são organizadas num “mapa estratégico”, onde se definem os objetivos estratégicos. Neste ponto, fica evidente que tais objetivos servem como direcionadores da atuação dos integrantes de uma organização, pois delimitam o foco necessário para uma atuação eficiente, no cumprimento da missão institucional. No entanto, isso não basta para atingir tal desiderato, visto que a atuação prescinde do acompanhamento das ações, que se dá por meio de “métricas” e respectivas “metas”.

Assim, foram definidos, no Plano Estratégico Institucional do MPMS – 2020-2025, os “objetivos estratégicos” que, por sua vez, se desdobram em “iniciativas estratégicas”. Para cada iniciativa, foram definidos os respectivos “indicadores” e “metas”, abrangendo o mesmo lapso temporal de vigência de plano, com periodicidade de atualização anual. Dessa forma, ficaram definidas metas anuais de desempenho, para cada indicador, relacionado à sua respectiva iniciativa estratégica.

5. Desafios na execução da estratégia

Quando analisamos os tópicos anteriores, poderíamos chegar à conclusão de que a definição e a execução de um plano estratégico, com o estabelecimento de prioridades e instrumentos de medição com suas respectivas metas, já seriam suficientes para nortear os caminhos a serem traçados, institucionalmente.

Na verdade, tais premissas são apenas os pilares de uma gestão voltada a resultados. Existe, na verdade, um grande desafio por trás da implementação da

estratégia: instalar a cultura do planejamento e execução, como sistema motivador de desempenho das pessoas que integram a organização. Nesse ponto, segundo Chiavenato *et al.* (2009):

A maioria dos fracassos estratégicos ocorre exatamente na fase de execução e implementação da estratégia organizacional (...). A estratégia maravilhosamente elaborada não chega a acontecer na prática, na maioria dos casos. Boa parte das vezes, o impulso dado pelo líder estratégico não chega ao âmbito operacional da organização. Quase sempre morre no meio do caminho e se esvanece no ar. E a estratégia não acontece.

Neste trecho, é possível verificar, de forma muito clara, que não basta um bom plano estratégico, mas sim, que esse plano possa chegar ao nível operacional. Para tanto, é necessário não só uma efetiva comunicação entre os setores, tanto vertical quanto horizontalmente, mas também que o planejamento e execução sejam coerentes com a realidade e peculiaridade de cada setor, seja na área finalística, seja na área estruturante. Por estarem em níveis diferenciados, necessário se faz que os planos “desdobrados” possam, então, se adaptar à realidade de cada setor e fazer sentido nas atividades diárias dos integrantes da organização.

Para Andersen (2014), uma das soluções apresentadas pela doutrina é a adoção de “estratégias integrativas”, no qual “considera a gestão estratégica como um processo no qual as atividades da organização eventualmente moldam e formam as estratégias concretizadas à medida que o tempo vai passando”. O autor complementa afirmando:

O processo de elaboração de estratégias é composto por exercícios formais de planejamento, conduzidos de acordo com os padrões cíclicos estruturados de atividades, bem como desenvolvimento informal de ideias, *insights* e iniciativas que surgem entre os indivíduos nas unidades operacionais à medida que as condições ambientais mudam”.

Do que foi acima exposto, é possível concluir outro importante elemento na compreensão da dificuldade de implantação, do plano estratégico, para todas as estruturas organizacionais: a “forma”, o modelo, como o plano é elaborado e suas variações, ao longo de sua execução. Vale dizer, a nível estratégico, o plano tende a ser formalizado, com base em técnicas apuradas de planejamento, pois visam o longo prazo e uma ampla abrangência institucional. No entanto, à medida que o plano se desdobra, aos níveis tático e operacional, torna-se necessária, também, a “desburocratização”, a simplificação desse plano, de forma que todos da instituição possam compreender melhor a estratégia e contribuir de forma efetiva para sua execução, conforme o desempenho de suas atribuições.

Importante notar que, na medida que se caminha para o nível operacional, menor o conhecimento técnico em planejamento e gestão, e maior a dificuldade de se conciliar as atividades ordinárias que a função exige, com o plano estratégico

definido. Diante de tal fato, resta, evidenciada, a necessidade de se traduzir a estratégia para uma linguagem acessível a todos, e que todos possam se sentir pertencentes à Instituição, em seus propósitos e objetivos.

Com isso, algumas reflexões precisam ser feitas. Para que o plano estratégico possa ser, efetivamente, executado, em todos os níveis da organização, e, com isso, atingir, de forma incisiva, o nível operacional, é necessário que os desdobramentos do plano consigam fazer sentido nas atividades diárias das pessoas. Só assim será possível o devido direcionamento dos rumos a serem trilhados, conforme a estratégia traçada, institucionalmente.

Ocorre que, pelo método BSC, nem sempre é possível esse alinhamento. Isso porque, diante nas inúmeras atribuições constitucionais que o MP desempenha, no mais das vezes, as peculiaridades setoriais não convergem, formalmente, com as fórmulas estabelecidas nos indicadores estratégicos.

Essa dificuldade foi constatada por Norton e Kaplan (2018), num artigo publicado na revista *Desafios da Gestão*, da *Harvard Business Review*, em que narra a experiência de uma empresa que permitiu, aos chefes de divisão, que trabalham a nível operacional, que pudessem eles mesmos definir seus próprios indicadores de desempenho de curto prazo, desde que fossem objetivos e quantificáveis, e que fossem indicadores de produção, não indicadores voltados para os processos. Com isso, complementaram afirmando:

Também queríamos transferir rapidamente o foco de um sistema de métricas para a obtenção de resultados de desempenho. A orientação para os indicadores reforça as preocupações com controle e com foco de curto prazo. Ao nos concentrarmos em objetivos ao invés de indicadores, demonstramos o desejo de alcançar um desempenho inovador¹.

É muito importante tal afirmação, vinda dos idealizadores do BSC, pois evidenciam a importância dos indicadores de curto prazo, focada não nos processos, mas nos resultados. E “indicadores de curto prazo” são os relacionados às atividades desenvolvidas a nível operacional, voltadas às equipes de trabalho, diferenciando-se, assim, dos indicadores de nível estratégico, de longo prazo, voltados à organização como um todo, que se encontram no ápice da pirâmide, conforme acima demonstrado.

Em outras palavras, indicadores de nível operacional são métricas definidas pelas próprias equipes, que se referem, geralmente, aos processos de trabalho e resultados obtidos pelo grupo. Embora estejam relacionados à estratégia organizacional (de alto nível), nem sempre são coincidentes. Não obstante, guardam relação com os objetivos estratégicos e contribuem, de alguma forma, para seu atingimento.

1] CLAYTON M. CHRISTENSEN (Rio de Janeiro). *Harvard Business Review* (org.). *Desafios da Gestão: uma introdução às mais influentes ideias da Harvard Business Review*. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. (10 Leituras Essenciais Harvard Business Review), p. 113-114.

6. Gestão por Projetos

A verdadeira aptidão de uma gestão estratégica é, justamente, a inovação. Isso porque não se pode conceber planejamento para se obter o mesmo resultado, que já vinha se obtendo, independente de mudanças.

E é, justamente, neste ponto, que se destacam os projetos que, pela definição do PMBOK (PMI, 2021), representa um “esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”.

Com a implementação do Planejamento Estratégico no MPMS, a execução dos Objetivos e Iniciativas Estratégicas foi organizada, com base na definição de projetos estratégicos. Tomando o Plano Estratégico como referência, os projetos se tornaram, ao longo do tempo, os instrumentos necessários para a concretização das diretrizes assim definidas.

E por ser um esforço voltado a criar algo novo, a gestão por projetos prescinde de técnicas específicas, nem sempre claras e acessíveis aos integrantes do Ministério Público, geralmente, de formação, exclusivamente, jurídica. Se por um lado os projetos proporcionam a organização necessária para se chegar ao “produto sonhado”, suas peculiaridades técnicas podem, de outro vértice, dificultar sua operacionalização, razão pela qual deve-se tomar esse instrumento apenas quando o objetivo a ser alcançado indicar sua adoção.

7. Em busca de uma solução

Do que foi até aqui exposto, ficou evidente que Gestão Estratégica promove uma visão de futuro de longo prazo. Para tanto, deve-se priorizar os caminhos a serem percorridos, considerando as limitações de tempo, esforços e custos, que se dá pela definição dos objetivos estratégicos e iniciativas a serem observados por todos que integram a Instituição. E como foi dito acima, o desafio é, justamente, fazer com que esse plano chegue até as equipes, e que seus integrantes possam identificar a oportunidade de contribuição, para que o plano estratégico seja implementado.

A dificuldade surge quando se busca conciliar as atividades diárias com os projetos inovadores, que demandam tempo e dedicação. Por conta disso, conclui-se que somente com a adoção de instrumentos simples é que se conseguirá fazer, do planejamento estratégico, algo que pertença ao dia a dia das pessoas.

Vale a pena lembrar da célebre frase de Peter Drucker: “A cultura come estratégia no café da manhã”. E a cultura é representada no presente contexto, pelo grande volume de trabalho que estão sob a responsabilidade dos integrantes do MP. Somente com a adoção de técnicas de “gestão ágil” é que conseguirá conciliar o planejamento de longo prazo com os trabalhos diários realizados pelas equipes de trabalho.

Neste cenário, surge, então, os OKRs no MPMS, que se discutirá nos próximos tópicos.

8. O que são OKRs?

O conceito dos OKRs, aparentemente, novo no serviço público, já é um *framework* bem conhecido, no mundo corporativo, notadamente nas grandes empresas do Vale do Silício, mesmo porque tem sua origem na clássica obra “Administração por Objetivos”, criada por Peter Drucker, na década de 1950, e aperfeiçoado por Andrew Grove, como CEO da Intel.

Como bem destacou em sua obra (HERRERO FILHO, 2021), Grove afirmava que “o planejamento envolve ações para o futuro e ações para o presente. Mais especificamente, o planejamento significa ações de hoje para os resultados de amanhã”².

Tais colocações já demonstram o valor que o planejamento, de curto prazo, representa para as organizações, abrangendo o trabalho diário das pessoas, de forma que possam visualizar sua contribuição para a execução do plano de longo prazo. É, justamente, esse “gap” que precisava ser resolvido.

Mas foi John Doerr que usou o acrônimo OKR para representar essa revolução que tomou conta das grandes empresas, iniciando-se na, então, nascente empresa Google, a partir de 1999. Assim, OKR significa “*Objective & Key Results*” ou “Objetivos e Resultados-Chave”, em português.

Segundo o autor (DOERR, 2019), um “Objetivo é simplesmente O QUE deve ser alcançado. Nem mais, nem menos. Por definição, os objetivos são significativos, concretos, orientados por ações e (de maneira ideal) inspiradores”. Já os “Resultados-Chave (KR) estabelecem e monitoram COMO chegamos ao objetivo. Os KRs efetivos são específicos e limitados no tempo e agressivos, porém realistas”³.

Os KRs também trazem ínsito um modelo de métrica, baseada em resultados. Portanto, não se tem como foco o desenvolvimento de “tarefas”, mas sim algo mensurável que possa refletir o atingimento do resultado. Para o autor, “trazer o enfoque ao resultado é fundamental para o aumento da produtividade, enquanto procurar aumentar a atividade pode resultar exatamente no oposto”⁴.

Por se referir a métrica, os KRs constituem “indicadores operacionais”, diretamente, relacionados às atividades diárias, de forma a facilitar a compreensão de todos que integram a equipe, e proporcionando o engajamento entre seus componentes.

A princípio poderia se confundir os “objetivos estratégicos” com os objetivos, dos OKRs. No entanto, tais conceitos encontram-se em níveis diferenciados do planejamento, quando se vislumbra o BSC como método de gestão estratégica, visto que o primeiro encontra-se no “nível estratégico” e o segundo se coloca a “nível operacional”.

Também não se confundem os “indicadores estratégicos”, que servem de métrica para os objetivos e iniciativas estratégicas, no BSC, com os “resultados-chave”, dos OKRs. Ambos são métricas, mas os primeiros estão a “nível estratégico”,

2] Ob. Cit. Pág. 52.

3] Op. Cit. Pág. 7.

4] Op. Cit. Pág. 25.

enquanto os segundos, a “nível operacional”.

Desta forma, é possível compreender a compatibilidade entre o BSC e os OKRs, visto que se complementam na gestão da estratégica, cada um com no seu nível de atuação.

9. Características dos OKRs

Foi acima mencionado que os OKRs servem de instrumento de gestão a nível operacional, cuja definição deve estar alinhada ao plano estratégico de longo prazo, que lhe dá a direção a ser seguida.

Enquanto o plano estratégico é definido por representantes da Instituição, os OKRs são elaborados pela própria equipe de trabalho. Quem define os OKRs são as próprias pessoas que irão se responsabilizar pelos resultados almejados.

Outra diferença é o componente emocional dos OKRs, pois os “objetivos” devem ser redigidos de forma simples, envolvente e lúdica. Uma linguagem que possa ser memorizada por toda a equipe, e que faça, realmente, parte das atividades diárias das pessoas.

Os “KRs” também são definidos pela própria equipe, que sabem muito bem qual resultado deve ser alcançado e qual a métrica que deve ser adotada para medir e monitorar a execução dos OKRs. Os KRs também têm uma meta como componente essencial: sempre se parte de uma posição, para se alcançar outra, seja numericamente, seja por percentual, ou mesmo por “*milestones*”, técnica que compreende entregas maiores que são desmembradas em menores, a serem executadas, sucessivamente.

Ressalta-se, ainda, que, por ser um plano de curto prazo, deve-se estabelecer prioridades, razão pela qual sugere-se a criação de três a cinco OKRs, por ciclo, e de três a cinco KRs, por objetivo.

Neste ponto, destaca-se que cada KR também carrega uma meta a ser atingida, motivo pelo qual todo o KR deve ser mensurável. Interessante notar que tais metas são definidas pelas próprias pessoas que irão responder pelos OKRs, gerando pertencimento e responsabilidade pelo resultado.

Outro diferencial dos OKRs é o lapso temporal de cada ciclo, geralmente, de três meses. Como já mencionado, o plano estratégico tem prazo de longa duração, que, geralmente, é desdobrado em planos anuais, quando se monitora os indicadores e metas estratégicos.

Ainda que se desdobre esse prazo, quanto menor o tempo, mais fácil se torna a percepção da execução. Desta forma, seguindo orientação, o plano anual se desdobraria, ainda, em quatro ciclos trimestrais de OKRs. Assim, a cada início de ciclo, a equipe se reúne para a elaboração dos OKRs, orientados pela estratégia e planejado, conforme as possibilidades.

Mas o que caracteriza o método de gestão ágil é, justamente, as reuniões semanais de monitoramento dos OKRs, denominadas “*Check-ins*”. A cada semana, a equipe se reúne para “alimentar” os KRs com as informações, com duração de, aproximadamente, 20 minutos. Nesta oportunidade, se analisa como foram os trabalhos, no decorrer da semana, com a indicação dos problemas enfrentados e

planos para superá-los.

Uma outra recomendação é que cada KR tenha uma pessoa responsável, que se preocupe e se responsabilize pela captação e fornecimento dos dados.

10. Os ganhos interpessoais

É certo que o método OKR muito impacta no planejamento e gestão, conforme acima elucidado. Entretanto, os ganhos motivacionais, obtidos pela equipe, são dignos de destaque.

Isso porque cada membro da equipe se sente responsável pelos resultados obtidos, inclusive participa da elaboração dos OKRs, a cada início de ciclo. Cada um consegue compreender a forma como seu trabalho impacta na estratégia e o quanto pode significar perante seus pares. Tal abordagem se denomina “*botton-up*” (de baixo para cima), diferenciando-se do modelo “*top-down*” (de cima para baixo).

Certas diretrizes e decisões devem ser definidas pela liderança de uma organização, considerando os diversos níveis da hierarquia organizacional. Partindo do “topo”, tais orientações servem como direcionadores da atuação funcional, atingindo até o nível operacional. Entretanto, como os OKRs são elaborados pelas equipes operacionais, o planejamento é realizado pela própria equipe executora dos trabalhos, de forma mais direta e objetiva.

Porém, ainda nesta hipótese, e conciliando-se com o BSC, a gestão por OKRs complementa e qualifica a execução do plano estratégico, por contemplar duas visões que se encontram, para a consecução dos objetivos. Orientados pelos objetivos e iniciativas estratégicas do BSC, os OKRs cumprem a missão de concretizar o plano, adaptando-se às peculiaridades operacionais, conforme as condições técnicas e pessoais dos integrantes das equipes.

Num segundo aspecto, como os OKRs são definidos pela equipe, todos se sentem responsáveis pelo resultado. Assim, desperta-se para o compartilhamento de informações e esforços, firmando um ambiente colaborativo, diminuindo a competitividade e estimulando o bem-estar do grupo. Por fim, tudo isso geral melhor Qualidade de Vida no Trabalho (QVT), algo a ser, constantemente, trabalhado em todas as organizações.

11. O processo de implantação dos OKRs no MPMS

Após análise técnica da metodologia, os OKRs foram adotados pela área de Gestão Estratégica do MPMS, como solução para os desafios de comunicação da estratégica e integração dos níveis estratégico, tático e operacional.

Optou-se pela contratação de empresa especializada, na implantação dos OKRs, mesmo porque não havia, até então, nenhuma outra unidade do MP com experiência nesse *framework*, de forma institucionalizada. Não havia qualquer parâmetro a ser seguido, mas tudo dependia de uma construção metodológica que atendesse os anseios e as expectativas da Instituição.

Com a mentoria, foram, então, capacitadas as lideranças da Administração Superior e Área Estruturante (área-meio), que tiveram Certificação em OKR Master.

Assim, nesta primeira fase, participaram a Procuradoria-Geral Adjunta de Justiça Institucional, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, a Escola Superior do Ministério Público, o Laboratório de Inovação, o Centro de Pesquisa, Análise e Difusão da Informação (CI), o Departamento Especial de Apoio à Execução, todas as Secretarias da Procuradoria-Geral de Justiça e a Assessoria de Comunicação.

Desde o início, a SEPLANGE organizou trabalhos de implantação, inclusive orientou e “apadrinhando” todos os times, com representação em cada reunião de *Check-in* realizada.

Após a primeira fase, foram capacitados os órgãos que compõem a atividade finalística, a nível tático, vale dizer, todos os Centros de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e respectivos Núcleos e Grupos de Atuação Especial. Na sequência, foram, então, escolhidas Promotorias de Justiça piloto para o início da implantação da área finalística, a nível operacional. A partir daí, com novas capacitações em certificação, em OKR Masters, outras Promotorias de Justiça passaram a adotar os OKRs, em suas atividades diárias.

Um ponto fundamental para o sucesso do trabalho foi o desenvolvimento de um aplicativo que pudesse dar o suporte necessário para as reuniões de *Check-ins*, possibilitando maior simplificação e agilidade no monitoramento dos OKRs.

Ainda, com as informações do aplicativo, foi possível, também, desenvolver um painel de *Business Intelligence (BI)*, que capta, automaticamente, todos os dados obtidos pelo aplicativo, possibilitando uma visão ampla e qualificada de todo o desenvolvimento da implantação do método. Outro ponto relevante, do painel de BI, é a ampla divulgação de todo o trabalho desenvolvido pelas equipes, de forma transparente e colaborativa, possibilitando uma ampla visão dos resultados obtidos com o novo método.

O sucesso na implantação dos OKRs, no MPMS, como instrumento de gestão, repercutiu para outras unidades do MP, com muitos representantes comparecendo, pessoalmente, na Instituição para obter informações, bem como muitos Termos de Cooperação Técnica, com objetivo de cessão do Aplicativo e Painel de BI, sem ônus para as partes envolvidas, inclusive para o CNMP, que os utiliza na Comissão de Planejamento Estratégico, junto ao Fórum Nacional de Gestão.

CONCLUSÃO: O papel transformador dos OKRs

Quando iniciado os trabalhos de implantação dos OKRs, a perspectiva era apenas o aprimoramento técnico da gestão, com melhor acompanhamento e monitoramento dos planos estratégicos, táticos e operacionais.

No entanto, as expectativas foram superadas pelo poder de transformação que foi gerado nas equipes. Com as reuniões semanais de *Check-ins*, foi possível melhorar comunicação das atividades desenvolvidas pelas equipes, que reservam poucos minutos da semana para planejar e monitorar as atividades.

Os OKRs não só trouxeram a inovação, com o desenvolvimento de muitos “produtos”, mas também aumentaram o desempenho das equipes, que passaram a monitorar os processos rotineiros diários. Instalou-se a cultura do diálogo, das métricas e das metas a serem alcançadas, não na perspectiva da cobrança, mas, sim, do desafio.

Enquanto os projetos atendem as demandas complexas, de longo prazo, e, geralmente, com a participação de parceiros externos, os OKRs foram a solução para as questões mais pontuais e objetivas, geralmente, passíveis de serem executadas, a curto prazo. Enquanto os primeiros são organizados na forma de tarefas, os OKRs monitoram os resultados. E a obtenção dos resultados geram valor para a Instituição, como fator de resolutividade.

Neste ponto, a Recomendação 54, do CNMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva, do MP brasileiro, estabelece a “valorização da atuação institucional, por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do MP, notadamente os destinados à produção de resultados, socialmente, relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos positivos”, como estímulo à atuação resolutiva (artigo 3º, IV).

Tal previsão normativa vai ao encontro dos conceitos até aqui tratados acerca dos OKRs, visto que estão alinhados com a estratégia do MP e visam a obtenção de resultados concretos.

Todo o método tem por objetivo alcançar mudanças que possam aperfeiçoar a atuação do MP, e isso passa por definição de estratégias que impactam, diretamente, nas atividades rotineiras. Não se trata apenas de cumprir tarefas pré-estabelecidas em um plano, mas sim na obtenção de produtos, com base no esforço e responsabilidade de quem está na linha de frente.

A resolutividade não pode ser analisada apenas sob a ótica técnica, com base em critérios objetivos que visam sua mensuração. Deve-se, também, se atentar ao poder criativo e inovador que cada membro e servidor do MP é capaz de desenvolver. Para isso, tornam-se necessárias ferramentas de apoio que possibilite a alavancagem dessas aptidões.

Conclui-se que os OKRs servem para esse desiderato, pois promove o aperfeiçoamento das relações interpessoais das equipes, fazendo com que cada integrante possa desenvolver seu sentimento de pertencimento e propósito institucional.

Referências Bibliográficas

- ANDERSEN, Torben Juul. **Gestão Estratégica**: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2014.
- CHIAVENATO, Idalberto *et al.* **Planejamento Estratégico**: fundamentos e aplicações. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- CLAYTON M. CHRISTENSEN (Rio de Janeiro). Harvard Business Review (org.). **Desafios da Gestão**: uma introdução às mais influentes ideias da Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Sextante, 2018. (10 Leituras Essenciais Harvard Business Review).
- HERRERO FILHO, Emílio. **Os OKRs e as métricas exponenciais**. A Gestão Ágil da Estratégia na Era Digital. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Planejamento e Gestão Estratégica do MPMS. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (ed.). **Relatório da Revisão de Indicadores, Metas e Projetos Estratégicos do Ministério Público de Mato Grosso do Sul**. Campo Grande MS: MPMS, 2016. 136 p.
- PMI - PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Guia PMBOK®: Um Guia para o Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, Sétima edição, Pennsylvania: PMI, 2021. PMI - PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE;**

BALIZAS OBJETIVAS PARA A REMISSÃO POR ATO INFRACIONAL À LUZ DA JUSTIÇA NEGOCIAL E DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

TIAGO QUINTANILHA NOGUEIRA ¹

RESUMO: Discorre-se sobre a necessidade de balizas objetivas para a remissão, por ato infracional, à luz da justiça negocial, da análise econômica do direito e de princípios atinentes à infância e juventude, para evitar subjetivismos, casuísmos e injustiças, por meio de paralelo com as medidas despenalizadoras previstas na legislação para maiores de idade imputáveis que tenham praticado infrações penais.

PALAVRAS-CHAVE: Remissão. Ato infracional. Medida socioeducativa.

ABSTRACT: It discusses the need for objective guidelines for the remission of an infraction in the light of business justice, economic analysis of law and principles related to youth childhood, to avoid subjectivism, casuistry and injustice, through parallel with the measures decriminalizing provisions provided for in the legislation for attributable adults Who have committed criminal offences.

KEYWORDS: Remission^o Infraction^o Socio-educational measure.

Nos termos do artigo 228, da Constituição Federal (CF/88), “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.”

Com efeito, o artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reza que “considera-se ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal”.

Assim, tecnicamente, crianças e adolescentes não praticam crime nem contravenção, mas ato infracional, podendo, conforme o caso, serem submetidos a medidas protetivas ou socioeducativas, previstas no ECA, não sujeitos a penas destinadas a quem possui imputabilidade penal.

As medidas socioeducativas, a propósito, têm caráter pedagógico, educativo e ressocializador, diferentemente da pena, eminentemente, preventiva e retributiva, embora também vise à ressocialização do agente.

Não obstante, a aplicação de medida socioeducativa traz certo estigma ao adolescente infrator, pois prevalece para efeito de antecedentes infracionais (ECA, artigo 179) e, após atingida a maioridade, há controvérsia jurídica acerca de sua validade como argumento para valorar a personalidade e a conduta social do

1] Promotor de Justiça no Estado do Maranhão, atualmente com atribuição específica na infância e juventude, educação e família. Graduado em 2009 em Direito pelo Centro Universitário Anhanguera de Campo Grande (Unaes). Aprovado em 2009 no exame da Ordem dos Advogados do Brasil. Pós-graduado em direito civil e direito processual civil pela Anhanguera Uniderp. Pós-graduado em direito tributário pela LFG em parceria com a Anhanguera Uniderp.

agente, bem como para embasar eventual prisão preventiva.

Ademais, a medida socioeducativa, assim como a pena, só pode ser aplicada após o devido processo legal/infracional, respeitado o contraditório e a ampla defesa, com a produção de provas as mais diversas, oitiva do infrator, pais/responsáveis, testemunhas etc., movimentando, por tempo considerável, toda a “máquina da Justiça”, com dispêndio de muito tempo e dinheiro.

Atento a esses inúmeros fatores, dentre outros, o legislador inseriu no ECA a possibilidade de o Ministério Público e de o Poder Judiciário oferecerem, ao adolescente infrator, a “remissão”, seja como forma de exclusão do processo, se ofertada pelo Parquet (remissão pré-processual/ministerial), seja como forma de suspensão ou extinção do feito, se determinado pelo juiz (remissão processual/judicial), nos termos do artigo 126 do referido Estatuto.

Para tanto, deve-se atender “às circunstâncias e consequências do fato, ao contexto social, bem como à personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional” (ECA, artigo 126, caput).

Se ofertada a remissão sem a aplicação de qualquer das medidas socioeducativas previstas no ECA, dá-se a chamada “remissão própria”, enquanto será “imprópria” se for cumulada com alguma medida, desde que não se trate daquelas restritivas de liberdade, a saber, semiliberdade e internação.

Em quaisquer de suas formas, porém, a remissão “não implica, necessariamente, o reconhecimento ou comprovação da responsabilidade, nem prevalece para efeito de antecedentes” (ECA, artigo 127).

Ademais, em se tratando de remissão imprópria, “poderá ser revista judicialmente, a qualquer tempo, mediante pedido expresso do adolescente ou de seu representante legal, ou do Ministério Público” (ECA, artigo 128).

Não se trata exatamente de um “perdão”, mas de instituto que enseja um procedimento diferenciado daquele, ordinariamente, previsto para a apuração dos atos infracionais, consistindo em medida consentânea com os princípios basilares do ECA.

Destacam-se, especialmente, os princípios da intervenção mínima (ECA, artigo 101, VII) e da proporcionalidade e atualidade (ECA, artigo 101, VIII), sem descurar da efetiva e pronta reeducação, à luz da doutrina da proteção integral, que rege o arcabouço normativo infantojuvenil.

O instituto da remissão tem origem, outrossim, no artigo II das “Regras de Beijing”, norma internacional que traça regras mínimas para a administração da justiça da infância e juventude, adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução nº 40/33, de 29 de novembro de 1985.

E nítido o paralelo da aludida remissão com as chamadas “medidas despenalizadoras” do Direito Penal, que decorrem de política criminal orientada por um “direito penal mínimo”, à luz do consagrado princípio da intervenção mínima, que deriva, por sua vez, do primado da subsidiariedade, desse mesmo ramo do Direito.

Tais medidas são vindicadas pela denominada “justiça criminal negocial/consensual”, a exemplo do modelo da *plea bargaining*, oriundo do direito norteamericano.

Esses paradigmas permitem uma negociação, um “espaço de consenso” mormente entre o Órgão Ministerial e o agente da infração penal, com a mitigação do controvertido princípio da obrigatoriedade da ação penal.

Com efeito, em casos de “menor gravidade”, previamente eleitos pelo legislador, seria possível, por meio da justiça negocial, evitar o estigma do processo criminal, da pena e do encarceramento, sem prejuízo de reparar, adequadamente, o dano causado pela infração, mediante outras “alternativas”, a saber, as “medidas despenalizadoras”.

No Direito Penal brasileiro temos, como exemplo de medidas despenalizadoras, a composição civil dos danos, a transação penal e a suspensão condicional do processo, previstas na Lei dos Juizados Especiais Criminais, e o próprio acordo de não persecução penal, hodiernamente disciplinado, expressamente no Código de Processo Penal.

De tudo isso extrai-se, nitidamente, também, que as medidas despenalizadoras, que possuem paralelo com a remissão prevista no ECA, encontram foros de sustentabilidade no chamado “Pragmatismo” e na Análise Econômica do Direito (AED).

Tal ramo do conhecimento, AED, origina-se do trabalho de Ronald Coase, a partir do ensaio “*The Problem of Social Cost*”, a partir do final da década de 1950 e início dos anos 1960, conforme explica José Maria Arruda de Andrade, professor de Direito Econômico e Economia Política da Universidade de São Paulo (USP), livre-docente e doutor pela mesma instituição.

O direito é, objetivamente, a arte de regular o comportamento humano, tendo na esfera penal sua “ultima ratio”, para os maiores de 18 anos, imputáveis, que violam bens jurídicos, à semelhança do que ocorre, *mutatis nultandis*, no “modelo infracional”, do ECA. Já a economia é a ciência que estuda como os indivíduos tomam suas decisões e se comportam em um mundo de recursos escassos.

Com efeito, a AED é o campo do conhecimento cujo objetivo é empregar as ferramentas da economia para expandir a compreensão do direito, bem como aperfeiçoar a aplicação e a avaliação de regras jurídicas, especialmente sob uma ótica consequencialista. Noutros termos, é a economia aperfeiçoando o direito, para que este seja mais econômico e socialmente viável.

Assim é que, como as medidas despenalizadoras tornaram o Direito Penal mais econômica e socialmente viável, também o faz a remissão prevista no ECA ao evitar a estigmatização do adolescente infrator e reduzir o dispêndio de tempo e dinheiro nos casos de menor gravidade.

Não bastasse, é inequívoco que tanto as medidas despenalizadoras quanto a remissão do ECA ensejam maior atenção às vítimas das infrações, tradicional e tragicamente “esquecidas” na elaboração do direito.

Vistos, portanto, os benefícios, sabidamente conhecidos, das medidas despenalizadoras para o Direito Penal quanto os da remissão para o “modelo infracional”, é certo que este se ressentir, contudo, de balizas objetivas para sua concessão.

Sim, pois, como dito alhures, para se conceder a remissão deve-se atentar “às circunstâncias e consequências do fato, ao contexto social, bem como à

personalidade do adolescente e sua maior ou menor participação no ato infracional” (ECA, artigo 126, caput).

Salta aos olhos a subjetividade desses requisitos, o que pode gerar casuísmos, injustiças e, portanto, deve ser debelado, mormente pelo raciocínio da “impossibilidade de tratamento mais rigoroso do que receberia o adolescente se adulto fosse”.

Alguns, inclusive, erigem esse raciocínio à categoria de princípio do modelo infracional e é certo que ele fundamenta, por exemplo, a prescrição das medidas socioeducativas e o princípio da insignificância nos atos infracionais, ambos sem previsão expressa no ECA, mas de incidência inquestionável, inclusive nos Tribunais de Superposição.

Com efeito, defende-se a necessidade, de lege ferenda e, desde já, como balizas objetivas para a remissão por ato infracional à luz da justiça negocial e da análise econômica do direito, respeitado o primado da independência funcional, que o referido instituto possa ser ofertado aos adolescentes infratores sempre que, por analogia, forem cabíveis medidas despenalizadoras previstas na legislação regente para maiores de idade imputáveis que tenham praticado infrações penais.

REFERÊNCIAS:

ANDRADE, José Maria Arruda. **A importância da análise econômica do Direito**. *Revista Consultor Jurídico*. 31 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-31/importancia-analise-economica-direito#ftn4>>. Acesso em 21 de outubro de 2022.

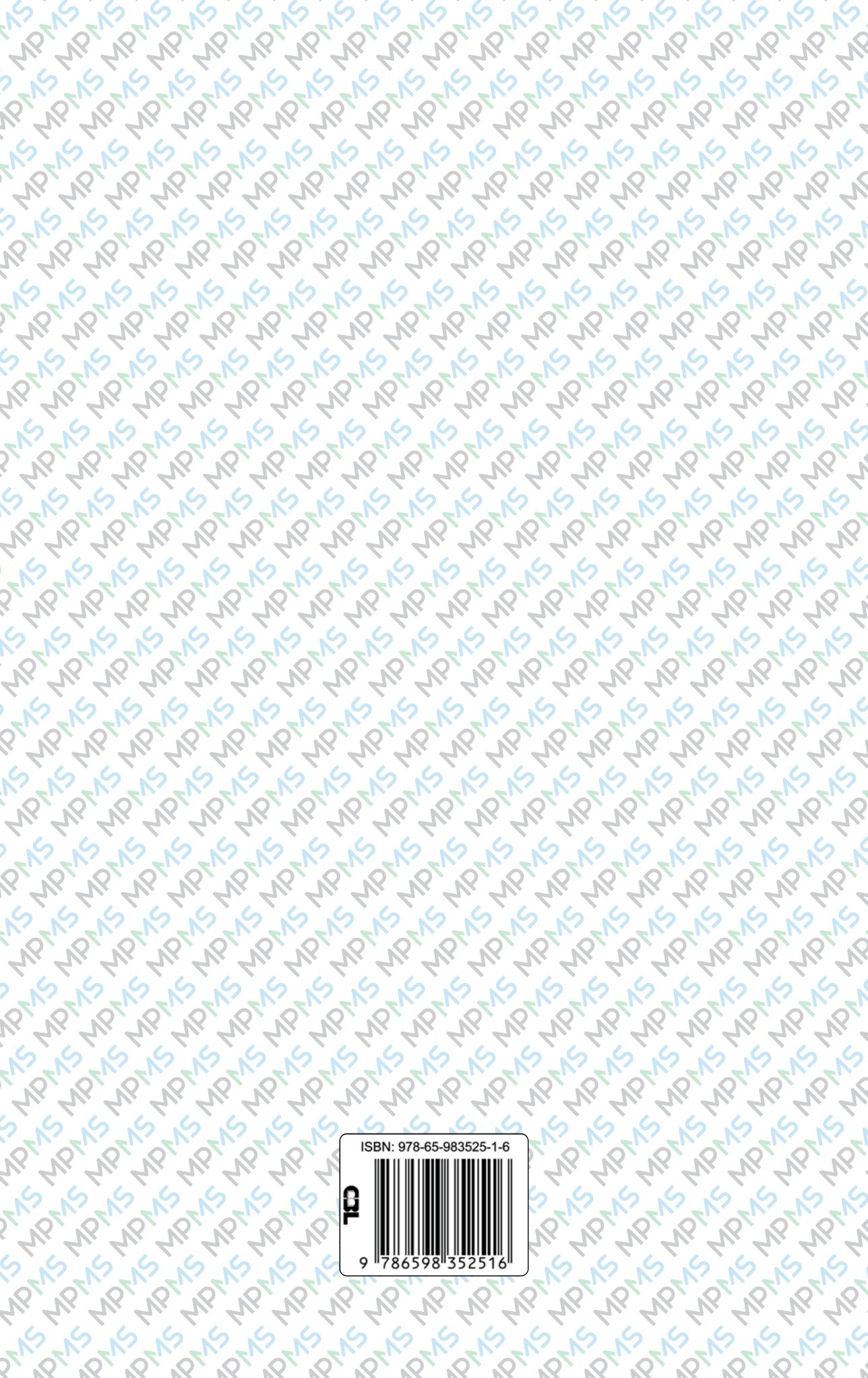
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao/constituicao.htm1>>. Acesso em 21 de outubro de 2022.

_____. **Código de Processo Penal**. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decreto-lei/de13689.htm>>. Acesso em 21 de outubro de 2022.

_____. **Lei Federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/1eis/18069.htm>>. Acesso em 21 de outubro de 2022.

_____. **Lei Federal nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/1eis/19099.htm>>. Acesso em 21 de outubro de 2022.

REGRAS MÍNIMAS DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (REGRAS DE BEIJING). Aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução 40/33, de 29 de novembro de 1985. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex47.htm>. Acesso em 21 de outubro de 2022.



ISBN: 978-65-983525-1-6



CD

9 786598 352516