

BOAS PRÁTICAS DE **AUTOCOMPOSIÇÃO** NO **MINISTÉRIO** **PÚBLICO**



BRASÍLIA
2024



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

BOAS PRÁTICAS DE **AUTOCOMPOSIÇÃO** NO **MINISTÉRIO** **PÚBLICO**



BRASÍLIA
2024



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

B823 Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Boas práticas de autocomposição no Ministério Público
/ Conselho Nacional do Ministério Público. – 1. ed. - Brasília:
CNMP, 2024.

410 p. il.

ISBN 978-65-89260-59-2

1. Ministério Público, atuação. 2. Autocomposição. 3. Justiça Restaurativa. 4. Resolutividade. I. Título. II. Unidade Nacional de Capacitação do Conselho Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

COMPOSIÇÃO DO CNMP

Paulo Gonet

Presidente

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Corregedor Nacional

Moacyr Rey Filho

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Jaime de Cassio Miranda

Fernando da Silva Comin

Edvaldo Nilo de Almeida

Engels Augusto Muniz

Paulo Cezar dos Passos

Ivana Lúcia Franco Cei

Cíntia Menezes Brunetta

SECRETARIA-GERAL

Carlos Vinícius Alves Ribeiro

Secretário-Geral

Juliana Nunes Felix

Secretária-Geral Adjunta

REALIZAÇÃO:

- ▶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
- ▶ UNIDADE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

COORDENAÇÃO-GERAL

Paulo Cezar dos Passos

Conselheiro Nacional do Ministério Público. Presidente da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público. Procurador de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

EQUIPE DE APOIO

Lindomar Tiago Rodrigues

Membro Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. Secretário Executivo da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público e Promotor de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

Ana Lara Camargo de Castro

Membra Auxiliar do Conselho Nacional do Ministério Público. Procuradora de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

Fabíola Sucasas Negrão Covas

Membra Colaboradora do Conselho Nacional do Ministério Público e Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo.

Fabio Ianni Goldfinger

Membro Colaborador do Conselho Nacional do Ministério Público e Promotor de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

Vladimir da Matta Gonçalves Borges

Coordenador Administrativo da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público.

Andrea Mendes Braga

Técnica Administrativa da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público.

Lília Milhomem Januario

Analista Jurídica da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público.

AUTORES(AS)

Alexandre de Castro Coura
Alexandre Magno Benites de Lacerda
Allan Thiago Barbosa Arakaki
Ana Cristina Carneiro Dias
Ana Tereza Ribeiro Salles Giacomini
Brenda Virna de Carvalho Passos
Bruna Ribeiro Dourado Varejão
Cayo Rubens Castilhano
Cláudia Natividade
Cristiane Correa de Souza Hillal
Danielle de Guimarães Germano Arlé
Eduarda da Costa Sbroglia
Elisa Borges Matos
Eny Marcos Vieira Pontes
Fabio Ianni Goldfinger
Fernanda Gomez Damico
Franciso Martínez Berdeal
Gustavo Silva Alves
Heloisa Maria Desgualdo
Hermes Zaneti Jr.
Ivana Kist Huppel Ferrazzo
Ivanildo de Oliveira
Jairo Cruz Moreira
Jandira Miranda da Silva
Juliana Silva Pasqua

Juliana Vasconcelos de Oliveira Freitas
Lia Andrade Portela
Luciana Gomes Ferreira de Andrade
Luciano Furtado Loubet
Luciano Luz Badini Martins
Maira Nunes Farias Portugal
Maíse Corrêa do Nascimento
Marcelo Lemos Vieira
Marcus Aurélio de Freitas Barros
Maria Aparecida Gugel
Maria Conceição de Figueiredo Rolemberg
Maura Rejane Lameira de Moraes
Monika Rosemarie Feldenheimer da Silva
Paula Luciane Roese Sanfelice
Paulo Valério Dal Pai Moraes
Rafaello Boschi Isaac
Renata Porto Adri
Rita Narciso de Barros
Samia Marcia Araújo Monteiro Pires
Silvia da Silva Tejedas
Silvia Luisa Servos Tabacow Hidal
Sirleni Fernandes da Silva
Socorro de Maria Pereira Gomes dos Santos
Thamires Gonçalves Santos
Valéria Giumelli Canestrini

APRESENTAÇÃO

A Unidade Nacional de Capacitação do Conselho Nacional do Ministério Público apresenta a presente obra “Boas Práticas de Autocomposição no Ministério Público”, trazendo iniciativas exitosas de integrantes do Ministério Público em múltiplas facetas da atuação dessa instituição.

É importante frisar que a Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público é um órgão do Conselho Nacional do Ministério Público, criado pela Resolução CNMP nº 146, de 21 de junho de 2016, tendo como diretrizes a cooperação intra e interinstitucional; o alinhamento aos objetivos estratégicos; e a racionalização e otimização dos recursos em capacitação, com ênfase no ensino à distância. Compreendendo as relevantes finalidades aqui trazidas, esta obra busca consolidar as contribuições recebidas de diversos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro referentes às suas boas práticas em autocomposição, com viés voltado para a atuação resolutiva do Ministério Público.

As experiências aqui compartilhadas vão possibilitar alcançar um vasto espectro de mulheres e homens que integram o Ministério Público, sendo fonte de inspiração a multiplicar mais iniciativas exitosas de tratamento adequado dos conflitos, problemas e controvérsias por parte do *Parquet* brasileiro.

A Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, em um de seus considerandos enfatiza “ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelo Ministério Público”, sendo esse o espírito que é fonte da confecção do presente trabalho.

A riqueza dos artigos desta obra está em sua diversidade e variedade de perspectivas. Nos primeiros artigos, podemos conhecer experiências de Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, tratando desde a importância da capacitação e formação continuada de membros/as e servidores/as, passando pelo fomento de uma cultura de paz, até a implementação de estruturas e processos qualificados e profissionalizados de prática das ferramentas autocompositivas em harmonia com os princípios da unidade e

da independência funcional do Ministério Público. Percebemos a importância da capacitação adequada e da formação contínua no aprimoramento dos instrumentos de intervenção autocompositiva.

Por meio das experiências dos Núcleos de Autocomposição, podemos observar a variedade de temas e de formas no enfrentamento de questões como os cuidados com a pessoa idosa, os desafios no tratamento do patrimônio público, saúde, urbanismo e meio ambiente. Os métodos utilizados variam conforme as necessidades das situações concretas, e destacamos a negociação, a mediação, as práticas restaurativas e os processos estruturais, conforme é visto na obra que se apresenta.

Observa-se uma grande evolução da qualidade técnica e da profundidade dos impactos gerados com essas experiências. Projetos inovadores no combate aos crimes de ódio, na realização de acordos de não persecução penal com enfoque nas vítimas, na criação e manutenção de redes de instituições parceiras na proteção de direitos, seja na infância e juventude ou na saúde. Em relação à saúde, vamos conhecer projetos que buscam ativamente o diálogo interinstitucional para resolver problemas sistêmicos em conjunto com as demais instituições. No sistema socioeducativo, temos um exemplo de diagnóstico do problema estrutural e a execução judicial negociada. Sobre a autocomposição no tema do meio ambiente, também podemos conhecer casos de sucesso envolvendo processo estrutural e a resolutividade por meio da consensualidade. E por fim, temos dois grades exemplos de articulação interinstitucional, envolvendo atores políticos, administração superior e sociedade no controle de constitucionalidade por meio da autocomposição e do diálogo interinstitucional.

Boa leitura e que as inovadoras e exitosas práticas de autocomposição trazidas nesta obra inspirem os integrantes do Ministério Público brasileiro na perene tarefa de construir uma sociedade mais justa e solidária.

Paulo Cezar dos Passos
Conselheiro Nacional do CNMP
Presidente da Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público

SUMÁRIO

SEMEANDO A CULTURA DE PAZ	17

INTRODUÇÃO	18
DESENVOLVIMENTO	19
1. APRESENTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA COAPAZ/NUPIA	19
2. INTEGRANTES DA COAPAZ	20
3. FOMENTO DA AUTOCOMPOSIÇÃO COMO POLÍTICA ARTICULADA E TRANSVERSAL	21
4. PROJETO SEMEANDO A CULTURA DE PAZ: CAPACITAR PARA FLORESCER	21
CONCLUSÃO	29
REFERÊNCIAS	30

A FORMAÇÃO CONTINUADA E SEUS EFEITOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA AUTOCOMPOSIÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ (MPPA)	32

INTRODUÇÃO	34
DESENVOLVIMENTO - CONSTRUÇÃO E REALIZAÇÃO DO PROCESSO FORMATIVO	38
1. CONTEXTUALIZANDO O ÓRGÃO MINISTERIAL NO ESTADO DO PARÁ	39
2. APRESENTANDO A BOA PRÁTICA	39
2.1 CONSTRUÇÃO DO PLANO DE CURSO	40
2.2 DIVULGAÇÃO E INSCRIÇÃO DOS PARTICIPANTES	42
2.3 REALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO (TEORIA E PRÁTICA)	44
3. O SUBNÚCLEO INTERDISCIPLINAR EM JUSTIÇA RESTAURATIVA DO MPPA E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO FORMATIVO	46
4. RESULTADOS ALCANÇADOS	47
4.1 RESULTADOS QUANTITATIVOS ALCANÇADOS PELO PROCESSO FORMATIVO	47
4.2 RESULTADOS QUALITATIVOS ALCANÇADOS PELO PROCESSO FORMATIVO	48
CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS	52

**DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE INCENTIVO
À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS..... 53**

INTRODUÇÃO	54
DESENVOLVIMENTO	55
1. ACESSO À JUSTIÇA.....	55
2. POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA MINISTERIAL	57
3. QUADRO DE REFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO, EXECUTADA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS	62
3.1 QUADRO DE REFERÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	62
3.2 PROJETO “NÚCLEO DE MEDIAÇÃO PARA A PESSOA IDOSA” - MPGO.....	65
3.3 DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MPGO	68
CONCLUSÕES.....	73
REFERÊNCIAS	74

**A AUTOCOMPOSIÇÃO COMO POSSÍVEL CAMINHO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO
RESOLUTIVO: A EXPERIÊNCIA DO MEDIAR/MPRS 76**

INTRODUÇÃO	77
1. AS BASES INSTITUCIONAIS QUE ANCORAM A AUTOCOMPOSIÇÃO	79
2. A TESSITURA DOS CAMINHOS DO MEDIAR/MPRS	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	101

O CENTRO DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS E SEGURANÇA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – COMPOR 103

INTRODUÇÃO	104
1. O CENTRO DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS E SEGURANÇA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - COMPOR	105
2. BASE NORMATIVA, PLANEJAMENTO E GESTÃO	107
3. FLUXO INTERNO DE FUNCIONAMENTO DO COMPOR.....	110
4. AS REUNIÕES PRÉVIAS E CONJUNTAS NOS PROCEDIMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS DO COMPOR.....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	117

TÉCNICAS E BOAS PRÁTICAS EM AUTOCOMPOSIÇÃO COM CRITÉRIOS INTERNACIONAIS: PROTOCOLO DE MEDIAÇÃO NUPIA-MPT, OBSERVADA A PERSPECTIVA DE GÊNERO 120

INTRODUÇÃO	121
1. HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO E CAPACITAÇÃO DO NUPIA-MPT	121
2. APRESENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE MEDIAÇÃO, OBSERVADA A PERSPECTIVA DE GÊNERO DO NUPIA-MPT	126
3. ATUAÇÃO FINALÍSTICA DO NUPIA-MPT E BOAS PRÁTICAS	132
3.1 PA-MED 000005.2023.34.000/2 – AMERICANAS S.A.	133
3.2 PA-MED 000055.2023.34.000/6 – VIA VAREJO S.A. (CASAS BAHIA)	133
3.3 PA-MED 000058.2023.34.000/8 – CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA SAÚDE	134
3.4 PA-MED 000064.2023.34.000/7 – NAVEGAÇÃO AÉREA	134
4. INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO NUPIA-MPT	135
CONCLUSÃO	136
REFERÊNCIAS	136

NUIPA CONTRA OS CRIMES DE ÓDIO: EXPERIÊNCIAS DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO ENFRENTAMENTO AOS CRIMES DE DISCRIMINAÇÃO E INTOLERÂNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO 138

INTRODUÇÃO	139
1. PRIMEIROS PASSOS: CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO NUIPA CONTRA CRIMES DE ÓDIO	140
2. O CAMINHO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO NUIPA GECRADI	146
2.1 COMPOSIÇÃO DO NUIPA GECRADI	146
2.2 FLUXO DE TRABALHO	147
2.3 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE ANPP	149
2.4 CASOS PRÁTICOS	150
3. CAMINHADA COLETIVA: COOPERAÇÕES PARA O DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL, ACADEMIA E MOVIMENTOS SOCIAIS COMO MEIO E FIM	151
4. O PORVIR: CONCLUSÕES, DESAFIOS E EXPECTATIVAS	153
REFERÊNCIAS	155

**REPARAÇÃO PARA QUEM? ANPP COM PERSPECTIVA DE AUTOCOMPOSIÇÃO VÍTIMO-
-CENTRADA.....158**

INTRODUÇÃO	159
1. POR QUE O FOCO NAS VÍTIMAS É UM DIFERENCIAL?	161
2. ANPP COMO PONTE PARA A RESTAURAÇÃO DAS VÍTIMAS.....	163
3. COMO SE COMUNICAR COM AS VÍTIMAS: A PRÁTICA DE CONSTRUÇÃO DE MATERIAL ORIENTATIVO PARA MEMBROS E SERVIDORES	166
CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
REFERÊNCIAS	168

**NÚCLEO DE INCENTIVO EM PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS DA INFÂNCIA E JUVENTU-
DE E O PROGRAMA DE PRÁTICAS RESTAURATIVAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO
PAULO 170**

INTRODUÇÃO	171
1. NÚCLEO DE INCENTIVO EM PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS (NUIPA): UM BREVE HISTÓRICO	173
2. PROGRAMA DE JUSTIÇA RESTAURATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO: IDEALIZAÇÃO.....	176
3. NUIPA INFÂNCIA E JUVENTUDE E PRÁTICAS RESTAURATIVAS: VIVÊNCIAS E DESAFIOS ...	182
CONCLUSÕES.....	185
REFERÊNCIAS	187

**PAPEL DAS REDES DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO
MPSP, NUIPA 3 SANTO AMARO 189**

INTRODUÇÃO	190
1. FORMATO DA MEDIAÇÃO PRATICADA NO NUIPA 3	192
2. MEDIAÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO PRESENCIAL DA REDE NO NUIPA 3	196
3. ANÁLISE CONTEXTUAL QUANTITATIVA DAS MEDIAÇÕES COM A PARTICIPAÇÃO DA REDE. .	199
4. ANÁLISE CONTEXTUAL QUALITATIVA DAS MEDIAÇÕES COM A PARTICIPAÇÃO DA REDE ..	202
4.1 MEDIAÇÃO COM A SRA. MARIA	202
4.2 MEDIAÇÃO COM A SRA. LÚCIA.....	203
4.3 MEDIAÇÃO COM A SRA. MARINA	205

4.4 MEDIAÇÃO COM O SR. PEDRO	206
4.5 MEDIAÇÃO COM SR. FÁBIO E SRA. AMÉLIA	207
4.6 MEDIAÇÃO COM O SR. ALEXANDRE	208
5. A CONTRIBUIÇÃO QUALITATIVA DA PARTICIPAÇÃO DA REDE NAS MEDIAÇÕES DO NUIPA 3	209
CONCLUSÃO.....	210
REFERÊNCIAS	211

A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS ITINERANTES COMO ESTRATÉGIA DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TERESINA ESPECIALIZADAS NA DEFESA DA SAÚDE PÚBLICA.....213

INTRODUÇÃO	214
1. A POSTURA RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 ...	216
2. O INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NO MINISTÉRIO PÚBLICO	219
3. A REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS ITINERANTES E A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DAS 12ª E 29ª PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TERESINA/ESPECIALIZADAS NA DEFESA DA SAÚDE PÚBLICA	222
CONCLUSÃO.....	231
REFERÊNCIAS	232

A REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS PELA 29ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TERESINA ENQUANTO TÉCNICA NEGOCIAL PARA A QUITAÇÃO DO PASSIVO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE E MANUTENÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA..... 235

INTRODUÇÃO	236
1. O CONFLITO E OS POSSÍVEIS MEIOS DE RESOLUÇÃO	237
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS	240
3. HISTÓRICO DE DÍVIDAS DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA.....	244
4. AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS PROPORCIONADAS PELA 29ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TERESINA E A QUITAÇÃO DE DÉBITOS QUE PREJUDICAVAM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA	248
CONCLUSÃO.....	254
REFERÊNCIAS	255

RESOLUTIVIDADE À PROVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (MPMS): FORÇA-TAREFA DE ACOMPANHAMENTO DA PANDEMIA COVID-19 259

INTRODUÇÃO	260
1. CRIAÇÃO DA FORÇA-TAREFA DE ACOMPANHAMENTO DA PANDEMIA COVID-19	261
2. ATUAÇÃO RESOLUTIVA E SEUS RESULTADOS	262
CONSIDERAÇÕES FINAIS	274
REFERÊNCIAS	276
ANEXO I	278

DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA ESTRUTURAL E EXECUÇÃO JUDICIAL NEGOCIADA COMO BOAS PRÁTICAS: UM ESTUDO À LUZ DA (RE)ESTRUTURAÇÃO DA FUNDAC/FUNDASE E DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO DO RIO GRANDE DO NORTE 283

INTRODUÇÃO	284
1. O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A SOCIOEDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA	287
2. UM PROCESSO ESTRUTURAL EMBLEMÁTICO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE (RE)ESTRUTURAÇÃO DA FUNDAC/FUNDASE E DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO ESTADUAL	293
3. O VALOR DO DIAGNÓSTICO E DA EXECUÇÃO JUDICIAL NEGOCIADA PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS ESTRUTURAIS DE ALTA ENVERGADURA	301
CONCLUSÃO	305
REFERÊNCIAS	307

IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL NO MATO GROSSO DO SUL: UM CASO DE SUCESSO DE PROCESSO ESTRUTURAL, CONSENSUALIDADE E RESOLUTIVIDADE 310

INTRODUÇÃO	312
1. A IMPORTÂNCIA DO REGIME JURÍDICO DA LOGÍSTICA REVERSA E O ACORDO SETORIAL DAS EMBALAGENS EM GERAL	312
2. O PROCESSO DE CONSENSUALIDADE E RESOLUTIVIDADE DA LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL NO MATO GROSSO DO SUL	317
3. O OBJETIVO IMEDIATO DA DECISÃO ESTRUTURAL E A PRÁTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL NO MATO GROSSO DO SUL	323

ACEITAÇÃO DE ENTIDADE GESTORA (EG) SEM NECESSIDADE DE GRANDES RE-

QUISITOS	325
SISTEMA AUTODECLARATÓRIO.....	325
SISTEMA LASTREADO EM RESULTADOS	325
SEPARAÇÃO POR MATERIAL	326
COEXISTÊNCIA DE VÁRIOS SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA.....	327
SISREV/MS – SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE MATO GROSSO DO SUL	327
PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEFAZ.....	328
4. OS RESULTADOS DO SISREV/MS.....	328
CONCLUSÃO.....	332
REFERÊNCIAS	334

MEDIDAS PREVENTIVAS COMO CONCRETIZAÇÃO DO DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE: UM ESTUDO DE CASO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO

336

INTRODUÇÃO	337
1. O DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE	339
2. ESTUDO DE CASO: OBSERVATÓRIO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO.....	343
2.1 RESULTADOS ALCANÇADOS	347
CONSIDERAÇÕES FINAIS	351
REFERÊNCIAS	351

A APLICABILIDADE DA TEORIA DO GANHO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

354

INTRODUÇÃO	355
1. APONTAMENTOS SOBRE A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO.....	357
2. O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL.....	358
3. A TEORIA DO GANHO AMBIENTAL NO BRASIL	362
4. A APLICABILIDADE DA TEORIA DO GANHO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO	367
5. EXEMPLO DA APLICAÇÃO DA TEORIA DO GANHO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO	372
CONSIDERAÇÕES FINAIS	376
REFERÊNCIAS	379

CONCILIAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE POR AUTOCOMPOSIÇÃO E DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL 383

INTRODUÇÃO	384
1. A BASE FUNDAMENTAL DO PROJETO	385
2. A REALIZAÇÃO DAS AÇÕES	391
3. RESULTADOS E PROBLEMAS ENFRENTADOS.....	392
CONCLUSÕES.....	393
REFERÊNCIAS	394

METODOLOGIA E RESULTADOS DO PROJETO “AUTOCOMPOSIÇÃO EM CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE” DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO 397

INTRODUÇÃO	399
1. O SURGIMENTO.....	399
2. O FLUXO DE TRABALHO	401
3. RESULTADOS	404
4. BENEFÍCIOS	406
CONSIDERAÇÕES FINAIS	407
REFERÊNCIAS	407

Semeando a Cultura de Paz

Sowing the Culture of Peace

Maria Conceição de Figueiredo Rolemberg¹

Juliana Vasconcelos de Oliveira Freitas²

Cayo Rubens Castilhano³

RESUMO: A Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz do Ministério Público de Sergipe – alinhada também como Nupia –, por meio de diversas iniciativas, fomenta a autocomposição em todo o estado de Sergipe. Neste artigo, abordaremos, especialmente, o projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer”, iniciativa articulada com diversas instituições e organizações não governamentais difundindo a cultura de paz em todo o estado, com formação de facilitadores de Círculos de Construção de Paz para situações menos e mais complexas, e com o monitoramento dos diversos projetos desenvolvidos pelos cursistas em suas áreas de atuação. Nos anos de 2022 e 2023, foram capacitados 93 facilitadores de Círculos de Construção de Paz e desenvolvidos diversos projetos pelos servidores públicos estaduais e municipais das redes de apoio da assistência social, da educação e da infância, bem como por agentes de transformação social de instituições que reconhecidamente realizam trabalhos comunitários. No ano de 2024, foram autorizadas mais 4 turmas de facilitadores, de forma que, neste ano, serão capacitados mais 100 facilitadores. O projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer” é uma iniciativa exitosa desenvolvida pelo Ministério Público do Estado de Sergipe, por meio da Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz – Coapaz – Nupia, com apoio do Ministério Público do Trabalho e com a parceria da Universidade Federal de

1 Procuradora de Justiça do Ministério Público de Sergipe. Especialista em Políticas Públicas pela UFS/ Especialista em Direitos do Sistema Juvenil pela Universidade Diego de Portales/Chile, Mestra em Criminologia pela Universidade Fernando Pessoa/ Portugal.

2 Analista do Ministério Público de Sergipe. Assessora da Central de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo. Graduada em Direito pela Universidade Tiradentes, com pós-graduação em Direito Processual Civil pela Unisul.

3 Servidor público do Ministério Público de Sergipe. Chefe da Central de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo - Nupia/Coapaz. Pós-graduado em Direito.

Sergipe (UFS) e da Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe (Fapese).

PALAVRAS-CHAVE: Coapaz; Autocomposição; Formação; Facilitadores; Círculos Restaurativos; Monitoramento; Projetos; Articulação; Rede.

ABSTRACT: The Permanent Coordination of Self-Composition and Peace of the Public Ministry of Sergipe – Coapaz, through various initiatives, promotes self-composition throughout the State of Sergipe. In this article, we will cover, in particular, the Project Sowing the Culture of Peace: Empowering to Flourish, an initiative coordinated with several institutions, whose results are felt and enjoyed by several institutions, non-governmental organizations and the entire community, spreading the Culture of Peace throughout the State, with the training of Peacebuilding Circle Facilitators for less and more complex situations and with the monitoring of the various projects developed by the course participants in their areas of activity. In 2022 and 2023, 93 Peacebuilding Circle facilitators were trained, and several projects were developed by state and municipal public servants from social assistance, education and childhood support networks, as well as by social transformation agents from institutions that they are known to carry out community work. In 2024, 4 more groups of facilitators were authorized, so that this year another 100 facilitators will be trained. The Project Sowing the Culture of Peace: Empowering to Flourish is a successful initiative of the Public Ministry of the State of Sergipe, through the Permanent Coordination of Self-composition and Peace - Coapaz and the 8th Public Prosecutor's Office for Citizen's Rights, with support from the Public Ministry of Labor and has a partnership with the Federal University of Sergipe – UFS and the Sergipe Research and Extension Support Foundation (Fapese).

KEYWORDS: Coapaz; Self-Composition; Training; Facilitators; Restorative Circles; Monitoring; Projects; Articulation; Network.

INTRODUÇÃO

Este artigo descreve, especificamente, a atuação da Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz do Ministério Público do Estado de Sergipe, no desenvolvimento do projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer”, projeto inovador, com forte viés de resolutividade e resultados comprovados de incentivo à autocomposição dentro e fora do ambiente institucional.

Iniciaremos apresentando a Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz do Ministério Público do Estado de Sergipe – Coapaz – como órgão que fomenta a autocomposição de forma articulada e transversal, bem como apresentaremos a regulamentação, as atribuições, e os integrantes da Coapaz, prosseguindo com apresentação e análise do projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer”, apresentando os resultados resolutivos em conformidade com o Edital UNCMP/CNMP nº 01/2024 e o de nº 2/2024.

Este trabalho apresenta como objetivo a demonstração dos impactos produzidos pela difusão das práticas restaurativas diretamente nas instituições, organizações e comunidades participantes do projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer”, com os reflexos e repercussão que se propagam em diversas instituições públicas da assistência social, da educação, da infância, do idoso e do sistema de justiça, bem como em variadas instituições de utilidade pública, contribuindo para a difusão e disseminação da cultura de paz e, assim, ensejando a transformação social e comunitária de convivência.

DESENVOLVIMENTO

1. APRESENTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA COAPAZ/NUPIA

A Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz do Ministério Público do Estado de Sergipe – Coapaz – foi instituída em atendimento à **Resolução nº 118/2014** do CNMP por meio da **Resolução nº 025/2017** e regulamentada pela **Resolução nº 002/2019**, que dispõe sobre a Política de Incentivo à Autocomposição, consolidando a autocomposição no âmbito do Ministério Público de Sergipe, sendo, hoje, órgão auxiliar vinculado diretamente ao Procurador Geral de Justiça nas definições dadas pela Lei Complementar nº 328/2019.

Desta forma, a Coapaz surge em cumprimento à Resolução nº 118/2014, na prevenção e redução da litigiosidade, promovendo soluções resolutivas construídas pelas

partes nas suas relações familiares que envolvem o reconhecimento de paternidade; guarda e responsabilidade de filhos com definição de verba e convivência familiar; cuidados e responsabilidade com os idosos e pessoas com deficiência; disfunções na rede de educação; relações de consumo; e outras demandas na atividade extrajudicial, também acolhendo as remessas das lides judiciais, em especial as que envolvem as medidas protetivas da infância e adolescência, apresentando uma outra forma de solucionar conflitos, em que as próprias partes, auxiliadas por mediadores e facilitadores de círculos de construção de paz, devidamente capacitados, têm a oportunidade de encontrar solução para a controvérsia em que estão envolvidas, como alternativa ao sistema de justiça tradicional nos moldes resolutivos preconizados na Recomendação nº 54/2017 do CNMP, em especial no seu artigo 1º, § 1º e 3º.

2. INTEGRANTES DA COAPAZ

Para o desempenho de suas funções, a Coapaz/Nupia dispõe do Comitê Gestor, que é formado por seis (06) membros, sendo eles (03) Procuradores(as) de Justiça e três (3) Promotores(as) de Justiça e Servidores Efetivos da Instituição, distribuídos como um (01) Chefe de Assessoria e dois (02) assessores da Central de Mediação, Métodos Autocompositivos e Sistema Restaurativo; um (01) agente administrativo; quatro (04) servidores designados para atuar 01 (um) dia e 03 (três) servidoras para atuar 02 (dois) dias por semana, sem prejuízo das suas atividades nos setores de lotação, além de um (01) estagiário do programa “Jovem Aprendiz” e uma (01) estagiária de Pedagogia.

3. FOMENTO DA AUTOCOMPOSIÇÃO COMO POLÍTICA ARTICULADA E TRANSVERSAL

A Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz - COAPAZ tem priorizado a autossustentabilidade do Ministério Público de Sergipe, tendo formado 04 instrutores de Círculos de Construção de Paz, possibilitando a formação de outros servidores do órgão como Facilitadores de Círculo de Construção de Paz em 2023, já tendo sido capacitados catorze (14) servidores da Instituição, com previsão de nova turma de formação neste ano de 2024 para Membros e Servidores do Ministério Público.

4. PROJETO SEMEANDO A CULTURA DE PAZ: CAPACITAR PARA FLORESCER

a. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Coapaz, em sua atuação, percebeu uma crescente demanda de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais versando, sobretudo, acerca de conflitos na área da criança e do adolescente, de idosos, de pessoas com deficiência, de conflitos existentes nas comunidades escolares, nos conselhos tutelares, nas unidades de acolhimentos, na segurança pública, dentre outros.

Como cerne de referidas demandas, observou-se a falta ou a dificuldade de diálogo e de entendimento entre os membros do núcleo familiar e das comunidades citadas, razão pela qual, dado o grau de eficiência e resolutividade dos métodos autocompositivos, em especial os Círculos de Construção de Paz, enquanto ferramenta social de promoção de inclusão, diálogo, compreensão e conexão humana, a Coapaz idealizou o projeto **SEMEANDO A CULTURA DE PAZ: CAPACITAR PARA FLORESCER**.

Como os referidos conflitos são identificados, inicialmente, nas áreas de atuação dos equipamentos da área de educação, assistência social (unidades de acolhimento, unidades socioeducativas, CRAS – Centro de Referência e Assistência Social, Creas – Centro de Referência Especializada de Assistência Social, Conselhos Tutelares), saúde,

segurança pública, dentre outros setores da rede pública e da sociedade civil organizada, percebeu-se a necessidade de capacitar esses setores em técnicas alternativas de solução de conflitos que pudessem auxiliar no diálogo, na compreensão e na auto responsabilidade, atuando de forma resolutiva, evitando-se o escalonamento do conflito e, sobretudo, contribuindo para a prevenção de novas demandas e da litigiosidade.

Com esse projeto, o Ministério Público, capitaneado pela Coapaz/Nupia, está fomentando e difundindo a cultura de paz no estado de Sergipe, com a união de esforços entre diferentes instituições, por meio da formação de novos facilitadores de Círculos de Construção de Paz, enquanto ferramenta social de promoção de inclusão, diálogo, compreensão e conexão humana.

Sabemos que o conflito é inerente à vida em sociedade e que o seu manejo positivo pode afastar o confronto e oportunizar o aprendizado e o crescimento ético e humano, favorecendo a reflexão e a relação dialógica, assim, otimizando e aperfeiçoando, de forma considerável, as relações humanas no cenário de diversidade em que convivemos.

Se a partir de um modelo excludente e adversarial produzem-se sujeitos beligerantes, é possível que a partir de práticas sociais mais humanizadas, tendamos a ter pessoas mais colaborativas. O diferente alcança, então, um outro lugar: não daquele que deve ser contingenciado, mas daquele que pode somar, crescer, enriquecer, e que, a partir da intervenção positiva dos conflitos, haja um favorecimento de relações colaborativas e de crescimento nos valores humanos ou, ao menos, de possibilidade de convivência respeitosa e solidária no reparo dos relacionamentos, visando, portanto, o convívio com a paz social e familiar.

Trazemos à baila a interpretação da Justiça Restaurativa apresentada pelo seu maior expoente Howard Zehr:

Justiça Restaurativa – O crime é uma violação de pessoas e de relacionamentos. Ele cria a obrigação de corrigir erros. A justiça envolve a vítima, o ofensor e a comunidade na busca de soluções que promovam reparação, reconciliação e segurança (ZEHR, 2018, p. 185).

A justiça restaurativa avançou muito além das aplicações no âmbito penal. Como observei, escolas e universidades representam espaços onde sua aplicação mais cresce, evidentemente com as devidas modificações

linguísticas e procedimentais adequadas a esses contextos (ZEHR, 2018, p. 247)

Convém citar que a Professora Daniela Carvalho de Almeida Costa publicou, em 2019, pela Editora UFS, a obra “Monitoramento da Justiça Restaurativa em três dimensões, desenho a partir da experiência das práticas restaurativas da 17ª Vara Cível da Comarca de Aracaju”, na qual menciona que um programa bem estruturado de Justiça Restaurativa deve se orientar para além de um método consensual e dialogado de resolver conflitos, e deve catalisar mudanças em três dimensões, quais sejam: relacional, institucional e social.

Dada a resistência imanente do sistema de justiça às transformações, é preciso ter em mente que um programa de Justiça Restaurativa precisa ser encarado para além de um método consensual e dialogado de resolver conflitos (particularmente conflitos de natureza penal), sob pena de ser reduzido e capturado pela lógica punitivista; um programa bem estruturado de JR deve se orientar pelas duas finalidades acima mencionadas, a fim de catalisar mudanças em três dimensões, quais sejam: relacional, institucional e social.(COSTA, 2019, p. 25).

O projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer” consegue alcançar as três dimensões: relacional, institucional e social, tendo, portanto, um impacto positivo na difusão da cultura de paz, capacitando facilitadores de Círculos de |Construção de Paz e monitorando projetos que são desenvolvidos após o término do curso com os facilitadores formados nas diversas instituições públicas e de utilidade pública em todo o estado de Sergipe, como será abaixo demonstrado.

A dimensão relacional no projeto “Semeando a cultura de paz”, ocorre durante o curso de formação de facilitadores e pode ser observada pelos efeitos narrados pelos próprios cursistas, durante as formações, em que passam a ter outro olhar sobre os acontecimentos na vida pessoal e profissional das pessoas atendidas pelo equipamento em que atuam, mas também em seu entorno e com seus familiares e, por via reflexa, na comunidade na qual estão inseridos.

É perceptível que passar por uma experiência restaurativa, via de regra, fomenta novos olhares sobre o conflito, bem como uma transformação na maneira como as partes

compreendem uma à outra. Nesse sentido, devolver o conflito às partes, por meio de uma metodologia dialógica segura, provoca mudanças consideráveis de percepção que as levam a uma sensação de satisfação muito mais significativa.

A dimensão institucional do projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer” diz respeito ao aperfeiçoamento paulatino da administração da justiça por parte das instituições, dentro ou fora do sistema de justiça, em que tais práticas são desenvolvidas. As práticas restaurativas mobilizam mudanças sobre como se fazer justiça, uma vez que é preciso investigar quais medidas são necessárias para estabelecer a justiça como um valor social que transcenda a lógica da punição, a partir de uma ressignificação cultural do conceito sobre responsabilidade, bem como, que as melhores soluções para a convivência familiar e comunitária, quando construída pelos seus protagonistas, ganham a legitimidade pela responsabilidade e tornam-se efetivas e resolutivas.

Outrossim, neste projeto as diversas instituições públicas na área da infância, do idoso, da assistência, da justiça, da segurança pública, bem como organizações não governamentais se fortalecem e se articulam como rede de apoio e trocam experiências.

A Justiça Restaurativa, portanto, não se limita a uma técnica de resolução de conflitos, mas a um feixe de ações coordenadas (um programa) que prevê metodologias de resolução e transformação de conflitos; bem como, concomitantemente, prevê ações que levem à mudança da instituição onde tais práticas são desenvolvidas; e, ainda, prevê a articulação de “redes locais” em torno dessas ações (PENIDO; MUMME, 2014, p. 76-7).

A dimensão social do projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer” seria o impacto de espectro mais alargado, pulverizado, e ocorre em um horizonte de médio e longo prazos. O atingimento da dimensão social se dá por via reflexa do entrelaçamento entre as outras duas dimensões, por provocar uma mudança de percepção dos próprios operadores e instituições do sistema de justiça, e, por fim, essa mudança positiva viria a impactar a percepção da sociedade como um todo sobre o sistema de justiça.

A dimensão social é observada com a aplicação dos projetos criados pelos cursistas das instituições parceiras em suas áreas de atuação, com o monitoramento desses projetos pela Coapaz-Nupia, compromisso que é firmado no desenvolvimento do curso. O alcance do projeto se dá nas instâncias que compõem as redes de proteção e trabalham

em cooperação com o sistema de justiça (por exemplo: unidades de acolhimento, CRAS e Creas, Conselhos Tutelares, unidades de socioeducação e outros).

O aperfeiçoamento paulatino da administração da justiça precisa envolver não só o sistema de justiça propriamente dito, suas instituições (judiciário, ministério público, defensoria pública), mas também as demais instituições mobilizadas pelo sistema de justiça, desde as instâncias da segurança pública até as demais instituições que compõem as redes de proteção e trabalham em cooperação com o sistema de justiça (por exemplo: abrigos, Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializada de Assistência Social – Creas). Parte-se da hipótese que um programa de JR bem articulado acaba sendo um polo indutor de políticas públicas, ao provocar um estreitamento de laços entre essas várias instituições, para fins de atender as demandas trazidas pelas partes em conflito, que naturalmente vão surgindo a partir dos encontros restaurativos. (COSTA; 2019; p. 27)

As práticas restaurativas têm sido utilizadas para gerar senso de comunidade e criar um espaço seguro, no qual todos se sintam pertencentes e responsáveis pelo bem-estar uns dos outros.

b. OBJETO DO PROJETO

Capacitar profissionais das diversas áreas do conhecimento (assistentes sociais, psicólogos, conselheiros tutelares, educadores e outros profissionais e voluntários de áreas afins) para aplicação das práticas circulares nos ambientes em que atuam, bem como, de forma secundária, propiciar a disseminação da cultura de paz na sociedade, por meio da vivência dos princípios e valores de tais práticas.

c. FASES DO PROJETO

Para a aplicação deste projeto, inicialmente, a Coapaz/Nupia realizou levantamento e mapeamento de pessoas que atuavam nas instituições com formação em círculo de construção de paz para definição do critério de indicação de vagas para o curso.

Em seguida, a Coapaz realizou vivências de círculo de construção de paz, com representantes dos setores e órgãos envolvidos, para um primeiro contato com a ferramenta e, após, possibilitou-se uma autoavaliação para que os representantes de cada

órgão declinassem o interesse em fazer a formação, tendo a voluntariedade como princípio basilar.

Posteriormente, foram indicados, pelos órgãos, os profissionais com perfil para a utilização da ferramenta, para serem capacitados no curso de formação em Círculos de Construção de Paz e para se tornarem, também, responsáveis por difundir e trabalhar com as práticas autocompositivas na sua área de atuação.

O projeto foi viabilizado através de parceria entre Ministério Público de Sergipe, por meio da Coapaz/Nupia, com parceria inicial com a 8ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão e do Ministério Público do Trabalho, consoante ao disposto no Termo de Cooperação firmado entre MPE e MPT, em que o Ministério Público do Trabalho em Sergipe (20ª Região) destina verbas oriundas de acordos judiciais e multas para custear a execução do projeto, desde que, como no caso, sejam revertidas em benefício da sociedade.

As verbas destinadas ao curso são geridas pela Fapese – Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão de Sergipe/UFS – Universidade Federal de Sergipe, sendo o curso ministrado e coordenado pela Professora Doutora Daniela Carvalho Almeida da Costa, com a colaboração dos monitores instrutores da Coapaz.

Por fim, é realizado o monitoramento da Coapaz junto aos facilitadores formados, acompanhando-se o exercício de tais práticas nos respectivos órgãos e instituições, pelo prazo de 02 (dois) anos, por meio de relatórios trimestrais à Coapaz sobre as estatísticas do quantitativo de práticas realizadas, número de pessoas atendidas, pesquisa de satisfação com os participantes, consoante ao formulário próprio, bem como realização de reuniões periódicas de alinhamento principiológico, de modo que, ao final do período de 02 (dois) anos, é elaborado, pela equipe técnica da Coapaz/Nupia, relatório condensado com tais informações e encaminhado aos parceiros do projeto.

Para a realização das etapas descritas acima, os representantes dos setores participantes assinam um termo de adesão para o cumprimento das condições de vivências preliminares, realização de curso de capacitação, aplicação da técnica, elaboração de relatórios e preenchimento de formulário de avaliação, por meio de modelos próprios confeccionados pelo MPSE, através da Coapaz.

Durante a capacitação, os cursistas desenvolvem projeto de intervenção voltado para sua área de atuação, de modo que o referido projeto, como dito acima, é monitorado por 02 (dois) anos pela Coapaz, através dos seus instrutores, com apoio pedagógico da Professora Dra. Daniela Costa, da UFS, sendo necessário que as instituições enviem relatórios trimestrais à Coapaz informando sobre as práticas realizadas no período.

O início do curso é sempre precedido de uma reunião com os gestores das instituições as quais são vinculados os servidores ou agentes, momento em que é feito um trabalho de sensibilização e, em seguida, indicação dos nomes (observados perfil e disponibilidade do profissional). Em seguida, realiza-se reunião com os cursistas, a fim de traçar um panorama do curso, com seus objetivos, metodologia, bem como da contrapartida e compromisso desses, tomado por termo de adesão.

Após a conclusão do curso, realiza-se reunião com os concludentes para alinhar os combinados do monitoramento, já especificado no termo de adesão.

d. RESULTADOS DO PROJETO

d.1. FORMAÇÃO DE FACILITADORES

Nos anos de 2022/2023, foram formados 93 (noventa e três) facilitadores de Círculos de Construção de Paz e contempladas as seguintes instituições: Defensoria Pública de Sergipe; Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Sergipe; Secretaria Municipal de Educação de Aracaju; Secretaria de Estado da Educação e da Cultura; Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania – Seasc (Abrigo Mulheres, Casa de Passagem); Conselheiros Tutelares do 1º, 3º, 4º e 6º Distritos de Aracaju; Conselheiros Tutelares dos Municípios de Cristinápolis, Brejo Grande e Ilha das Flores; Servidores da Secretaria Municipal da Assistência Social de Aracaju – Semfas (Creas, Unidades de Acolhimento); Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Pacatuba; Fundação Renascer; e Lemics – Comunidade Religiosa Leigas Missionárias da Imaculada Conceição.

d.2.PROJETOS DESENVOLVIDOS PELOS CURSISTAS FACILITADORES

Neste período, foram desenvolvidos e estão sendo monitorados diversos projetos idealizados pelos cursistas que decorreram do projeto “Semeando a cultura de paz”. Citaremos alguns como exemplo: **1)** Projeto Básico de Implementação de Projeto de Justiça Restaurativa no Conselho Tutelar do Município de Brejo Grande e Ilha Das Flores/SE; **2)** Conselhos Tutelares Cultivando Círculos de Paz, pelos Conselheiros Tutelares de Aracaju/Se; **3)** Circulando Convívios de Paz pela Defensoria Pública de Sergipe; **4)** Circulando na socioeducação: a Justiça Restaurativa como instrumento de reflexão da responsabilização na medida socioeducativa; **5)** Projeto de intervenção para melhoria da qualidade de vida dos idosos e seus familiares pela instituição Lemics; **6)** Falando o que não é dito: a construção de paz na escola, pela Secretaria Municipal de Educação de Aracaju/Semed; **7)** Projeto Cuidar: acolher e humanizar, desenvolvido pela Secretaria do Estado da Assistência Social e Cidadania -Seasc; **8)** Projeto Gestão democrática: a formação em Círculos Restaurativos e de construção de paz nas escolas, pela Secretaria de Estado da Educação e da Cultura; dentre outros.

No ano de 2024, já foram autorizadas mais 04 (quatro) turmas de formação de facilitadores de Círculos de Construção de Paz, nas quais serão capacitados mais 100 (cem) facilitadores nas seguintes instituições: Polícia Civil, Centro de Referência da Assistência Social de Itabaianinha, Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Cristinápolis; Centro de Referência Especializado de Assistência Social de Lagarto; Centro de Referência no Atendimento Infanto-juvenil de Sergipe; Defensoria Pública de Sergipe, Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Sergipe; Secretaria Municipal de Educação de Aracaju; Secretaria Municipal de Educação de Itabaianinha; Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia do Itanhy; Secretaria Municipal de Educação de Nossa Senhora do Socorro; Secretaria de Estado da Educação do Estado de Sergipe; Secretaria de Estado da Justiça e de Defesa do Consumidor; Secretaria de Assistência Social do Município de Cristinápolis; Secretaria de Assistência Social do Município de Itabaiana e Universidade Federal de Sergipe.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, foi apresentada, de forma sucinta, a Coordenadoria Permanente de Autocomposição e Paz do Ministério Público do Estado de Sergipe – Coapaz/Nupia – órgão que fomenta a autocomposição de forma articulada e transversal, bem como exposta sua regulamentação, atribuições e integrantes, sendo catalogado, entre as iniciativas da Coapaz, o projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer.”.

Verificou-se que o projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer” é uma iniciativa consolidada no âmbito do Ministério Público de Sergipe, por meio da Coapaz, que capacitou 93 (noventa e três) facilitadores de Círculos de Construção de Paz e que tem a previsão de capacitar mais 100 (cem) facilitadores durante este ano de 2024, tendo sido reconhecido como projeto de destaque na Correição Ordinária de Fomento à Resolutividade realizada, no MPSE, pelo CNMP, em maio de 2023, entre os projetos destacados (06) no universo dos 59 projetos apresentados.

No que tange aos impactos produzidos pela difusão das práticas restaurativas diretamente nas instituições, organizações e comunidades participantes do projeto “Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer”, restou evidente que os facilitadores ainda quando estavam em formação, apresentaram projetos que foram implantados e se encontram implementados na sua área de atuação, sendo essa uma das exigências do curso oferecido, tornando-se multiplicadores e corresponsáveis pela difusão da cultura de paz e das práticas autocompositivas nas suas instituições.

Evidenciou-se que o projeto “**Semeando a cultura de paz: capacitar para florescer**”, aplicando os princípios e valores da Justiça Restaurativa, conseguiu atingir as dimensões **relacional, institucional e social**, tendo, portanto, um alto alcance na difusão da cultura de paz, ao capacitar facilitadores de Círculos de Construção de Paz e monitorar projetos com esse viés, em diversas instituições, com capilaridade em todo o estado de Sergipe.

Por fim, esse projeto promove a integração e articulação de institucional, propiciando a formação de uma rede de difusão e fortalecimento da cultura de paz, por meio da capacitação e integração das diversas instituições públicas, sobretudo na área da infância, do idoso, da assistência social, da justiça, da segurança pública, bem como organi-

zações não governamentais, através do intercâmbio de experiências e o estímulo de políticas públicas voltadas para a construção de paz, atendendo, assim, a Recomendação nº 54/2017, em destaque o art.3º e incisos.

O projeto possui foco em especial na vulnerabilidade das pessoas, em destaque daquelas que vivem o conflito em suas várias dimensões, envolvendo-se também nas demandas coletivas que são apresentadas, fortalecendo-se nos encontros circulares de acolhimento, empoderamento e de pacificação, permitindo trazer a lume os significados do conflito que os protagonistas do fato trazem consigo, fazendo-os ouvir em voz alta a sua própria história e, com isso, podendo perceber o significado dessa contação para si e para o outro, como nos indica Pranis (2010, p 19)⁴:

Quando contamos a nossa própria história mostramo-nos vulneráveis ao outro. Isso, porque, ao falarmos em voz alta, além de podermos ouvir nossa história de um modo diferente daquela criada em nosso imaginário, expomos nosso modo individual de compreender, lidar e perceber nossas experiências – mostrando qual é a real visão que temos de nós mesmos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Brasília: UNB, 2010;

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **A Justiça Restaurativa e o Ministério Público Brasileiro**. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm > Acesso em 24/10/2023;

COSTA, Daniela Carvalho Almeida. da. (Org). **Primavera Restaurativa. Coletânea em Home-**

4 PRANIS, K. (2010). Processos circulares. São Paulo, Palas Athena.

nagem à Kay Pranis: Dez Anos da Cátedra sobre Justiça Restaurativa no Programa de Pós-graduação em Direito da UFS. Curitiba: Ed. CRV;

COSTA, Daniela Carvalho Almeida da. **Monitoramento da Justiça Restaurativa [recurso eletrônico]- São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2019.**

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A Garantia Constitucional da Fraternidade: Constitucionalismo Fraternal.** Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

PRANIS, K. (2010). **Processos Circulares.** São Paulo, Palas Athena.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 11ª edição, 2009.

SPOSATO, Karyna Batista (Org). **Vulnerabilidade e Direito.** 1 edição, São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021;

ZEHR, Howard. **Trocando as Lentes: Justiça Restaurativa para o Nosso Tempo.** Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 3ª edição, 2018.

A formação continuada e seus efeitos na implementação da autocomposição no Ministério Público do Estado do Pará (MPPA)

Continuing education and its effects on the implementation of self-settlement in the Public Prosecutor's Office of the State of Pará (MPPA)

Socorro de Maria Pereira Gomes dos Santos⁵

Samia Marcia Araújo Monteiro Pires⁶

Jandira Miranda da Silva⁷

Maíse Corrêa do Nascimento⁸

Maura Rejane Lameira de Moraes⁹

RESUMO: O artigo em questão destaca uma iniciativa inovadora do Ministério Público do Estado do Pará, coordenado pelo Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nu-peia), que se concentra na formação continuada para promover a autocomposição como

5 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Pará. Coordenadora do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPPA. Pós-Graduada em Direito Ambiental e Políticas Públicas pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFGA.

6 Analista Ministerial do MPPA – Psicóloga. Doutora e Mestre em Teoria e Pesquisa do Comportamento, subárea Psicologia do Desenvolvimento Humano pela Universidade Federal do Pará (PPGTPC/UFGA), Psicóloga Clínica (UFGA), Especialista em Psicologia da Educação (USP/SP) e Especialista em Gestão de Pessoas (Unileão/SP).

7 Analista Ministerial do MPPA – Assistente Social. Doutora e Mestre em Serviço Social e Políticas Públicas (PPGSS/UFGA) e Especialista em Gestão de Serviços Sociais pela Universidade Federal do Pará.

8 Analista Ministerial do MPPA – Socióloga. Especialista em Liderança e Gestão Pública (Centro Universitário Internacional-Uninter); Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais com Ênfase em Sociologia pela Universidade Federal do Pará.

9 Analista Ministerial do MPPA – Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (PPGSS/UFGA), Especialista em Políticas Sociais e Movimentos Sociais (UFGA) e Especialista em Gestão de Organizações do Terceiro Setor (Unama).

ferramenta de garantia de acesso à justiça, por meio de um processo formativo meticulosamente planejado, desde a sensibilização e mobilização para a inscrição no curso, até a execução de um programa de 50 horas na temática da Justiça Restaurativa, combinado com conteúdo teórico e exercício prático inserido em um processo de mentoria realizado pelo Nupeia, que culmina na criação de uma rede de 40 facilitadores em Justiça Restaurativa no âmbito do MPPA e fortalece a implementação de um Subnúcleo Interdisciplinar em Justiça Restaurativa vinculado ao Núcleo. Essa abordagem não só reforça a capacidade institucional de autocomposição, mas também contribui significativamente para a resolução de questões dentro da instituição. O artigo serve como um relato detalhado dessa experiência, oferecendo *insights* valiosos sobre os desafios enfrentados e as lições aprendidas, sublinhando a importância de uma formação especializada e o impacto positivo que tal iniciativa pode ter na atuação do Ministério Público no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Autocomposição; Formação; Justiça Restaurativa; Resolutividade.

ABSTRACT: The article in question highlights an innovative initiative by the Public Ministry of the State of Pará, coordinated by the Permanent Center for Incentives for Self-Composition (Nupeia), which focuses on continued training to promote self-composition as a tool to guarantee access to justice, through a meticulously planned training process, from awareness raising and mobilization for enrollment in the course, to the execution of a 50-hour program on the theme of Restorative Justice, combined with theoretical content and practical exercise inserted in a mentoring process carried out by Nupeia, which culminates in the creation of a network of 40 facilitators in Restorative Justice within the scope of the MPPA and strengthens the implementation of an Interdisciplinary Sub-Nucleus in Restorative Justice linked to the Center. This approach not only reinforces the institutional capacity for self-composition, but also contributes significantly to resolving issues within the institution. The article serves as a detailed account of this experience, offering valuable insights into the challenges faced and lessons learned, highlighting the importance of specialized training and the positive impact that such an initiative can have on the performance of the Public Ministry in Brazil.

KEYWORDS: Self-composition; Training; Restorative Justice; Resolution.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece, em seu Artigo 5º, a igualdade de todos perante a lei e assegura uma série de direitos fundamentais. Dentre eles, destaca-se a garantia do acesso à justiça, que não se limita apenas à dimensão formal dos órgãos judiciários, mas também abrange o direito à resolução efetiva de conflitos. Isso inclui a autocomposição e a resolução consensual, métodos que visam à satisfação e à pacificação das partes envolvidas. Esses mecanismos são importantes, porque oferecem alternativas ao processo judicial tradicional, podendo ser mais céleres e menos onerosos, além de promoverem a harmonia social e o entendimento mútuo.

Considerando a necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição, o CNMP editou a Resolução nº 118/2014, enfatizando a importância da autocomposição como meio de resolução de conflitos. Essa política visa promover a justiça de maneira eficaz, incentivando métodos alternativos de resolução de disputas, como mediação e conciliação, que podem ser mais rápidos e menos onerosos do que o litígio tradicional. Além disso, a resolução destaca o papel do Ministério Público como facilitador desses processos, oferecendo orientação e suporte aos cidadãos. Essa abordagem não apenas alivia o sistema judiciário, mas também empodera as partes envolvidas para alcançarem uma solução consensual, preservando relacionamentos e promovendo uma cultura de diálogo e entendimento.

Da mesma forma, o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), editou a Resolução nº 003/2018-CPJ, que estabeleceu um marco importante na promoção da autocomposição no âmbito do Ministério Público estadual. O Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupeia) foi criado como uma entidade dedicada a fomentar e aprimorar práticas como negociação, mediação, conciliação, processos restaurativos e convenções processuais. Essa iniciativa reflete um compromisso com a resolução de conflitos de maneira eficiente e colaborativa, reduzindo a necessidade de litígios prolongados e promovendo a harmonia social. A atuação do Nupeia é essencial para auxiliar os Promotores Naturais, garantindo que os projetos autocompositivos sejam conduzidos com a devida

diligência e *expertise*. A política adotada pelo MPPA, alinhada com as diretrizes nacionais sobre o tratamento de conflitos, demonstra uma evolução significativa na administração da justiça e na promoção da paz social.

A Política da Autocomposição, promovida pelo MPPA, representa um avanço significativo na gestão de conflitos e na promoção da justiça. Com o objetivo de estruturar e consolidar o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupeia), o órgão ministerial buscou estimular a resolução de disputas por meio de métodos colaborativos, respeitando as particularidades de seu vasto território. Esse esforço reflete a dedicação da instituição em adaptar suas práticas institucionais para melhor servir à sociedade, promovendo o diálogo e a compreensão mútua como ferramentas essenciais no processo judicial e extrajudicial.

O Plano Setorial de Incentivo à Autocomposição 2021-2024, coordenado pelo Nupeia/MPPA, representa um marco significativo na promoção de métodos autocompositivos. Esse plano estratégico foi elaborado com a finalidade de implementar e promover práticas autocompositivas, visando à resolução de conflitos de maneira eficiente e autônoma. Alinhado ao Plano Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP) 2020-2029 e ao Plano Estratégico do Ministério Público do Estado do Pará 2021-2029 (PEI/MPPA), o Nupeia/MPPA busca fortalecer a capacidade de autocomposição dentro do contexto jurídico, enfatizando a importância da capacitação e do desenvolvimento de projetos e iniciativas que suportem esses objetivos.

Os Planos Estratégicos Nacional e Estadual do Ministério Público (PEN/MP e o PEI/MPPA) representam um compromisso com a resolução de conflitos de maneira pacífica e construtiva. A ênfase na autocomposição e na indução para a implementação de políticas públicas reflete uma abordagem proativa e educativa, buscando soluções que sejam benéficas para todas as partes envolvidas, inclusive os de natureza coletiva agrária e ambiental, prestigiando o Nupeia, o Núcleo Agrário e Fundiário (NAF) e o projeto de implantação das Câmaras Estaduais de Tratamento de Conflitos (CTCAFs), em compromisso constitucional e social com a cidadania.

Com o fortalecimento desses programas e projetos, o Ministério Público reafirma seu papel essencial na promoção da cidadania e na prevenção de litígios, especialmente em questões agrárias e ambientais, que são de grande importância para a sociedade brasileira. Esse alinhamento estratégico com os objetivos nacionais demonstra uma visão integrada e um esforço contínuo para atender às necessidades da população, mantendo o diálogo aberto e efetivo com a sociedade.

O Plano Setorial do Nupeia, desenvolvido pelo Ministério Público do Estado do Pará, é uma iniciativa estratégica que visa fortalecer a capacidade institucional na resolução de conflitos por meio da autocomposição. Esse plano reconhece a importância da formação contínua dos membros e servidores, proporcionando-lhes conhecimentos e habilidades necessárias para uma atuação eficaz tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial. Por meio de cursos de capacitação e outras ações educativas, o Nupeia busca promover uma cultura de diálogo e entendimento, essencial para a gestão moderna de conflitos e para a promoção da justiça de forma mais célere e consensual.

A iniciativa “Incentivo à qualificação de metodologias autocompositivas no âmbito do MPPA” é uma das várias ações estratégicas implementadas pelo Nupeia. Seu principal objetivo é promover a formação continuada dos membros e servidores do MPPA por meio de cursos especializados em metodologias autocompositivas e comunicação não-violenta. Essa iniciativa não só visa à capacitação interna, mas também atende a uma das metas do PEN-MP, monitorada pelo Radar Estratégico, que é a padronização das práticas de autocomposição e a capacitação dos colaboradores. O Nupeia, portanto, desempenha um papel crucial na realização dessa meta, contribuindo significativamente para a melhoria da gestão de conflitos e para a promoção de uma cultura de paz dentro da instituição.

A partir de pesquisa realizada pelo Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupeia), constatou-se um baixo conhecimento e utilização de métodos autocompositivos entre os membros e servidores do Ministério Público do Estado do Pará, revelando uma oportunidade significativa para o desenvolvimento e aprimoramento dessas técnicas. Surge a necessidade de investir em formação contínua e especializada na perspectiva de ações educativas, que podem ser implementadas para aumentar a familiaridade

com esses métodos, o que potencialmente levará a uma maior eficiência e eficácia na resolução de conflitos. Além disso, a integração dessas práticas no cotidiano do Ministério Público pode contribuir para uma cultura de diálogo e entendimento mútuo, essenciais para a garantia do acesso à justiça.

Nesse sentido, houve a implementação de oficinas sobre Comunicação Não Violenta (*on-line*) e curso de Gestão em Técnicas Autocompositivas (presencial), as quais refletem um compromisso com o desenvolvimento de habilidades interpessoais e de gestão de conflitos. A inscrição de 107 participantes nas oficinas demonstra um interesse significativo no tema, embora a conclusão por parte de 42 indique desafios na retenção e engajamento ao longo do curso. Das 15 regiões administrativas apenas duas foram representadas, sugerindo a necessidade de estratégias para ampliar o alcance e garantir uma distribuição mais equitativa das oportunidades de capacitação. No curso presencial, a proporção de concluintes foi maior, o que pode indicar uma preferência ou maior eficácia no formato presencial para esse tipo de formação. A concentração de participantes nas regiões da capital pode refletir limitações logísticas ou de comunicação que merecem atenção para futuras iniciativas de treinamento. A análise desses resultados fornece *insights* valiosos para o aprimoramento de programas futuros, visando uma maior inclusão e eficácia na capacitação dos membros e servidores do órgão.

A trajetória do Nupeia de Ações Formativas revela um processo contínuo e reflexivo de desenvolvimento profissional. A identificação de lacunas e a construção de aprendizados são etapas fundamentais para a formulação de propostas que visam aos resultados concretos e estruturantes. No caso do MPPA, essa abordagem resolutiva e prática demonstrou ser eficaz, transformando-se em um modelo digno de ser compartilhado. Este artigo, portanto, não apenas relata uma experiência bem-sucedida, mas também serve como um guia prático para instituições que buscam aprimorar suas práticas formativas e alcançar um impacto duradouro em suas áreas de atuação.

A implementação de uma nova estratégia para aumentar a participação em cursos oferecidos por uma instituição é um desafio complexo que requer uma abordagem multifacetada. Reconhece-se que a simples divulgação através dos canais oficiais pode

não ser suficiente para engajar os participantes de maneira efetiva. Portanto, é essencial adotar uma metodologia que envolva sensibilização e interação direta com os potenciais interessados, bem como uma articulação cuidadosa com a administração e as chefias imediatas. Isso pode incluir a criação de conteúdo que seja relevante e aplicável à realidade institucional dos participantes, combinando teoria com prática e assegurando um acompanhamento contínuo após a conclusão dos cursos. Essa abordagem holística pode não apenas melhorar a taxa de participação e conclusão dos cursos, mas também promover uma aplicação prática e significativa dos conhecimentos adquiridos.

O desenvolvimento de um artigo é uma jornada intelectual que exige clareza e estrutura. No caso do artigo em questão, a seção de desenvolvimento é meticulosamente organizada em três tópicos principais. O primeiro tópico oferece uma visão contextualizada, fornecendo dados relevantes sobre o estado do Pará e o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), estabelecendo, assim, uma base sólida para os leitores. O segundo tópico mergulha na descrição detalhada da experiência formativa, dividida em quatro subitens, permitindo uma compreensão aprofundada e segmentada da matéria. O terceiro tópico aborda o impacto prático dessa experiência, com foco na implementação do Subnúcleo Interdisciplinar em Justiça Restaurativa, uma iniciativa do Nupeia. As considerações finais do artigo são cruciais, pois nelas são destacadas as lições aprendidas e os desafios enfrentados, elementos que não apenas concluem o estudo, mas também convidam à reflexão e ao diálogo contínuo sobre o tema. É essa estrutura reflexiva e bem articulada que enriquece o debate e contribui significativamente para o campo da Justiça Restaurativa.

DESENVOLVIMENTO - CONSTRUÇÃO E REALIZAÇÃO DO PROCESSO FORMATIVO

A ação formativa em “Justiça Restaurativa e Círculos de Construção de Diálogos” realizada pelo Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupeia/MPPA), configura-se como uma boa prática na implementação da política autocompositiva no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA).

1. CONTEXTUALIZANDO O ÓRGÃO MINISTERIAL NO ESTADO DO PARÁ

O desenvolvimento de Ações Formativas pelo MPPA reflete a complexidade e a diversidade do território paraense. Com uma vasta extensão territorial, o segundo maior estado do Brasil apresenta desafios únicos para a implementação de políticas públicas e iniciativas educacionais. A estruturação do MPPA em 15 regiões administrativas é uma resposta estratégica para abordar as necessidades específicas de cada área, considerando as particularidades de municípios que variam desde a metrópole de Belém até as comunidades isoladas no Baixo Amazonas. A boa prática, destacada no artigo, evidencia a importância de um planejamento setorial cuidadoso e adaptado, que possa efetivamente alcançar e impactar positivamente a população diversificada do Pará, promovendo justiça e desenvolvimento sustentável em todo o estado.

2. APRESENTANDO A BOA PRÁTICA

A Justiça Restaurativa, reconhecida como uma abordagem inovadora na resolução de conflitos, enfatiza a importância do diálogo e da participação ativa de vítimas e ofensores para alcançar soluções consensuais e reparadoras. No Brasil, essa prática tem sido adotada com resultados positivos em diversos contextos, incluindo escolas e sistemas judiciais, contribuindo para a prevenção e redução de conflitos e violência. A implementação de núcleos interdisciplinares de Justiça Restaurativa, conforme uma das metas do PEN-MP, reflete um compromisso com a transformação social e a promoção de uma cultura de paz.

Considerando o compromisso com a formação como componente de uma estratégia fundamental para fomentar a autocomposição dentro do órgão ministerial, o Nupeia, em diálogo com sua iniciativa intitulada “Fortalecimento da Autocomposição no MPPA com a criação e aprimoramento de núcleos/câmaras/subnúcleos interdisciplinares de autocomposição com foco em Justiça Restaurativa” (Iniciativa 04), bem como com uma das metas do PEN-MP, monitorada pelo Radar Estratégico, de “Criação e aprimoramento

de núcleos interdisciplinares de justiça restaurativa no MP”, definiu-se, pela Justiça Restaurativa, como a temática da formação.

O processo de formação em Justiça Restaurativa descrito no presente artigo envolve etapas cuidadosamente planejadas, desde a construção do plano de curso até a execução teórica e prática, garantindo que os participantes estejam bem preparados para aplicar esses princípios e técnicas em suas respectivas áreas de atuação.

2.1 CONSTRUÇÃO DO PLANO DE CURSO

A elaboração do Plano de Curso “Formação em Justiça Restaurativa e Círculos de Construção de Diálogos” é um exemplo notável de planejamento educacional estratégico e colaborativo. Iniciado em maio de 2022, o processo de construção do plano envolveu uma série de reuniões *online* sistemáticas, em que aspectos cruciais como objetivos, público-alvo, carga horária, conteúdo programático, formato e modalidades foram meticulosamente definidos pelo Núcleo em parceria com a docente escolhida. A colaboração com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do MPPA garantiu que as ações formativas estivessem alinhadas com as necessidades institucionais e pedagógicas.

O curso foi desenhado para fomentar um ambiente de convivência harmonioso, estimulando reflexões profundas sobre a justiça e a humanidade, com foco na técnica dos procedimentos restaurativos. A estrutura do curso, dividida entre teoria e prática, não apenas proporcionou uma compreensão abrangente dos conceitos de Justiça Restaurativa, mas também culminou na formação de uma rede de facilitadores capacitados, espalhados pelas diversas regiões administrativas do MPPA, prontos para implementar os círculos de construção de paz. Esse plano de curso serve como um modelo para futuras iniciativas de formação, destacando a importância de um planejamento cuidadoso e da colaboração interdepartamental.

O processo formativo teve carga horária de 50 h, distribuídas em 40 h teóricas presenciais e 10 h de orientação à prática (*online*), com a exigência de realização de acompanhamento pelos participantes por meio da Justiça Restaurativa de, pelo menos, um caso oriundo das promotorias de justiça em que atuam.

O programa de formação descrito apresenta uma estrutura bem equilibrada entre teoria e prática, enfatizando a importância da aplicação do conhecimento em situações reais. A inclusão de 10 horas dedicadas à orientação prática *online* permitiu, aos participantes, a flexibilidade e o acesso à orientação especializada, independentemente de sua localização geográfica. A exigência de que os participantes aplicassem os princípios da Justiça Restaurativa em pelo menos um caso real reforça o compromisso do programa com a aprendizagem experiencial e o desenvolvimento de habilidades práticas. Essa abordagem não só garante que o conhecimento teórico seja solidificado por meio da prática, mas também contribui para a melhoria da qualidade da Justiça Restaurativa aplicada nas promotorias de justiça.

O conteúdo da parte teórica foi desenvolvido por meio das seguintes temáticas centrais: i. Quais ideias e pensamentos habitam em mim?; ii. Humanidade compartilhada; iii. Os círculos de construção de paz e suas possibilidades; iv. Despertando o guardião e a guardiã que habita em nós; e v. Cultivando outras formas de convivência. Enquanto que o conteúdo da parte prática foi trabalhado por meio das seguintes temáticas norteadoras: i. Mapeamento das necessidades dos participantes e planejamento; ii. Espaço subjetivo: a intimidade do ser humano e sua potência na relação com o outro; e iii. Perguntas do círculo: a arte de apoiar pessoas a terem vez e voz, alinhando-as às orientações práticas de planejamento, realização e avaliação dos procedimentos restaurativos.

A construção de um programa educacional que aborda a teoria e a prática de temas tão profundos quanto a autorreflexão, a humanidade compartilhada e a construção da paz é uma jornada transformadora. Na parte teórica, explorar as ideias e pensamentos que residem dentro de cada indivíduo, despertar o guardião interno e cultivar novas formas de convivência são passos essenciais para o desenvolvimento pessoal e coletivo. Já na prática, o mapeamento das necessidades dos participantes, a criação de um espaço seguro para a intimidade e a potência das relações humanas, e o desenvolvimento da habilidade de dar voz e vez às pessoas são fundamentais para a aplicação efetiva dos princípios restaurativos. Esses elementos juntos formam um arcabouço sólido para a promoção de um ambiente de aprendizado dinâmico e transformador, no qual cada par-

ticipante pode se tornar um agente ativo na construção de uma sociedade mais pacífica e empática.

2.2 DIVULGAÇÃO E INSCRIÇÃO DOS PARTICIPANTES

Considerando as lacunas identificadas na pesquisa realizada pelo Núcleo, realizou-se um processo denominado de “Inscrição Dirigida”, definiu-se o público-alvo, prioritariamente, servidores de equipes multidisciplinares lotados nas 15 regiões administrativas do MPPA. Nesse sentido, das 40 vagas ofertadas, 30 seriam destinadas a esse público.

Ciente de que a divulgação e inscrição dos participantes é uma etapa crucial para o sucesso de qualquer iniciativa, no caso do processo de Inscrição Dirigida realizado pelo Núcleo, a definição clara do público-alvo e a alocação prioritária de vagas para servidores de equipes multidisciplinares assegurou um planejamento estratégico focado na capacitação de profissionais que atuam diretamente nas regiões administrativas.

A reserva de 30 das 40 vagas disponíveis para esse grupo específico garantiu que os conhecimentos e habilidades adquiridos durante a formação fossem aplicados de maneira efetiva e beneficiassem as comunidades servidas por essas equipes. Esse método de inscrição também permitiu uma distribuição mais equitativa dos recursos de treinamento e desenvolvimento, assegurando que os servidores das regiões administrativas do MPPA tenham acesso às oportunidades de aprimoramento profissional.

Em síntese, foram desenvolvidas as seguintes etapas:

- I. Solicitação junto ao departamento de recursos humanos da relação de servidores lotados em equipes multidisciplinares do órgão;
- II. Realização de contato telefônico com os profissionais das equipes multidisciplinares das 15 regiões administrativas para apresentação da iniciativa e sondagem de interesse em participação na formação;
- III. Realização de contato telefônico com membros que, em formações anteriores coordenadas pelo Núcleo, demonstraram interesse em participar da formação ou que já tivessem desenvolvido ações dentro da matéria em parceria com o Núcleo;

- IV. Construção de lista com nomes de servidores e membros que confirmaram seu interesse na formação;
- V. Articulação com Procuradoria-Geral de Justiça e Subprocuradoria-Geral para a área Técnico-Administrativa do MPPA, a fim de garantir a efetividade das inscrições dos membros e servidores interessados, por meio da liberação de diárias e passagens daqueles lotados em regiões administrativas do interior do estado;
- VI. Envio ao CEAF dos nomes, e-mails, contatos telefônicos e lotação dos servidores e membros mapeados pela inscrição dirigida para efetivação da inscrição; e
- VII. Envio, aos inscritos, dos documentos comprobatórios a serem anexados em seus pedidos de liberação, diárias e passagens junto ao sistema informatizado do órgão ministerial.

Assim, o processo de mobilização e inscrição para a formação oferecida pelo Núcleo envolveu uma série de etapas estratégicas. Inicialmente, foi feita uma solicitação ao departamento de recursos humanos para obter a relação de servidores alocados em equipes multidisciplinares. Seguiu-se com contatos telefônicos tanto com os profissionais dessas equipes quanto com membros que já mostraram interesse ou participaram de iniciativas similares. A confirmação de interesse resultou na criação de uma lista de participantes, que foi essencial para a próxima fase de articulação com a Procuradoria-Geral de Justiça e a Subprocuradoria-Geral. Essa articulação foi crucial para assegurar os recursos necessários, como diárias e passagens, especialmente para aqueles localizados fora da região central. Com a lista finalizada, o Nupeia encaminhou as informações ao CEAF para formalizar as inscrições. Além disso, os inscritos receberam documentos necessários para a obtenção de liberações e recursos financeiros através do sistema próprio. Este método de Inscrição Dirigida mostrou-se eficaz, garantindo a participação ativa de membros e servidores de 13 das 15 regiões administrativas do MPPA, refletindo o compromisso da organização com a inclusão e o desenvolvimento profissional.

2.3 REALIZAÇÃO DA FORMAÇÃO (TEORIA E PRÁTICA)

A formação se constituiu em uma parte teórica e outra prática. A parte teórica ocorreu no período de 26.02.2024 a 01.03.2024, o conteúdo foi desenvolvido por meio de apresentação oral de material didático (*powerpoint*, vídeos, músicas), apresentação de casos reais acompanhados pela docente em sua prática profissional, realização de atividades em grupos e individuais e realização de simulação de círculos restaurativos.

A parte prática ocorreu no período de 18.03 a 20.05 de 2024. As chefias imediatas foram informadas da necessidade de liberação dos servidores para as atividades concernentes à formação constituída por 05 encontros *online*, coordenados pela docente do curso, totalizando 10 horas, e do acompanhamento/tratamento de, pelo menos, uma demanda local.

Desse modo, a formação descrita apresenta uma estrutura bem delineada, dividida em etapas teóricas e práticas, permitindo aos participantes uma experiência de aprendizado abrangente. A fase teórica, realizada no início do curso, utilizou uma variedade de métodos didáticos para facilitar o entendimento do conteúdo, incluindo apresentações orais, materiais audiovisuais e estudos de caso. A ênfase na participação ativa e no comprometimento dos alunos durante essa fase foi um indicativo positivo do engajamento e da eficácia do processo de ensino.

A fase prática, que se seguiu, enfatizou a aplicação do conhecimento em situações reais, com a orientação *online* e o tratamento de casos práticos. A comunicação prévia com as chefias para garantir a disponibilidade dos servidores demonstra um planejamento cuidadoso e confere importância à integração da formação com as responsabilidades profissionais dos participantes. A organização dos alunos considerando a localização geográfica facilitou a colaboração e a troca de experiências entre os participantes, potencializando o aprendizado e a aplicação dos conceitos abordados no curso.

Para o sucesso da parte prática, os participantes foram divididos em 02 (dois) grupos: Grupo 1 – Regiões Administrativas Metropolitana de Belém I e Belém II e Grupo 2 - Regiões Administrativas do interior do estado, o que favoreceu o acompanhamento qualitativo pela docente. Como primeiro passo, as duplas ou trios selecionaram, com base nos

aprendizados do curso, um caso em acompanhamento por suas promotorias de justiça no qual fosse possível a utilização da justiça restaurativa.

Nos encontros de orientação, a docente e os participantes compartilhavam informações e conhecimentos voltados ao desenvolvimento das práticas restaurativas realizadas, com disponibilização de materiais didáticos e modelos de registros, de planejamento e de relatórios para serem preenchidos e apresentados pelos participantes.

Como forma de concentrar materiais e proporcionar uma comunicação sistemática entre os participantes e a docente, foi criado, pelo Núcleo, um grupo de *WhatsApp*, e providenciado, pela docente, uma plataforma virtual, nos quais foram disponibilizados materiais didáticos, postagem de resumos dos casos acompanhados, relatórios e registros fotográficos das atividades, configurando-se como espaços ricos de trocas e apoio entre os participantes.

A experiência demonstrou que a realização de formação em Justiça Restaurativa envolve a divisão estratégica dos participantes em grupos menores, facilitando o acompanhamento e a orientação personalizada. A seleção de casos reais, baseada nos conhecimentos adquiridos durante o curso, permitiu a aplicação prática da teoria, o que é essencial para o desenvolvimento de habilidades em Justiça Restaurativa. A troca de informações e experiências entre os participantes e o docente, por meio de encontros de orientação e plataformas de comunicação como *WhatsApp* e plataformas virtuais, foi fundamental para o sucesso da formação. Esses espaços não apenas concentraram materiais didáticos e registros das atividades, mas também se tornaram ambientes de apoio mútuo e crescimento coletivo, nos quais os participantes puderam compartilhar desafios, soluções e progressos. A utilização de tecnologia para facilitar a comunicação e o compartilhamento de recursos reflete uma abordagem moderna e eficaz na educação e na prática da Justiça Restaurativa.

Ao longo da construção do processo formativo, buscou-se fortalecer outra iniciativa prevista no Plano Setorial do Nupeia vinculada à meta do PEN-MP, monitorada pelo Radar Estratégico, referente à “Criação e aprimoramento de núcleos interdisciplinares de

Justiça Restaurativa no MP”, o que se concretizou com a criação do Subnúcleo Interdisciplinar em Justiça Restaurativa do MPPA.

Nesse sentido, compreende-se que a construção de um processo formativo robusto é essencial para o fortalecimento das iniciativas em Justiça Restaurativa. A integração com outras ações, como as previstas no Plano Setorial do Nupeia, é uma estratégia eficaz para alcançar as metas estabelecidas pelo PEN-MP e o monitoramento realizado pelo Radar Estratégico é um componente vital para garantir que os objetivos de criação e aprimoramento de núcleos interdisciplinares sejam atingidos. Ao final do processo formativo, a construção de uma rede de servidores e membros capacitados em práticas restaurativas representou um passo significativo para a implementação bem-sucedida do Subnúcleo Interdisciplinar em Justiça Restaurativa do MPPA, contribuindo para uma abordagem mais holística e integrada da justiça.

3. O SUBNÚCLEO INTERDISCIPLINAR EM JUSTIÇA RESTAURATIVA DO MPPA E SUA RELAÇÃO COM O PROCESSO FORMATIVO

O Subnúcleo Interdisciplinar em Justiça Restaurativa do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) representa um avanço significativo na aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos. Por meio da Portaria nº 7006/2023-MP/PGJ, o MPPA demonstra seu compromisso com a promoção da Justiça Restaurativa, uma abordagem que busca reparar os danos causados pelos conflitos e promover a reconciliação entre as partes envolvidas. A formação de uma rede de 40 facilitadores especializados é um marco importante, pois garante que profissionais qualificados estejam disponíveis em diversas regiões para implementar essas práticas. A mentoria oferecida pelo Nupeia é crucial, pois fornece não apenas supervisão, mas também apoio contínuo e orientação, assegurando que as práticas restaurativas sejam aplicadas de maneira eficaz e sustentável. Os resultados dessa iniciativa, que combina treinamento teórico e aplicação prática, são um testemunho do potencial transformador da Justiça Restaurativa no sistema jurídico brasileiro.

4. RESULTADOS ALCANÇADOS

4.1 RESULTADOS QUANTITATIVOS ALCANÇADOS PELO PROCESSO FORMATIVO

O programa de formação desenvolvido com uma estrutura bem equilibrada entre teoria e prática, enfatizando a importância da aplicação do conhecimento em situações reais, resultou em impacto social, conforme Tabela 1 de resultados quantitativos alcançados:

Tabela 1 – Resultados alcançados pelo processo formativo

Indicadores	Resultados
Número de inscritos	40
Número de concluintes (formados como facilitadores em JR)	40
Número de demandas acompanhadas em JR pelos participantes	16
Número de procedimentos restaurativos realizados	53
Número de pessoas envolvidas diretamente nos procedimentos	286
Número de regiões administrativas do MPPA alcançadas	13

Fonte: Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPPA, 2024.

Os dados apresentados, sistematizados até 20.05.2024, revelam que a estratégia de inscrição dirigida demonstrou ser um sucesso na garantia da representatividade das 13 regiões administrativas na composição da turma. A colaboração entre o Núcleo e a ad-

ministração superior do Ministério Público foi fundamental, assegurando a participação dos servidores e membros, com o devido suporte financeiro necessário para aqueles que estão lotados fora da região central. Esse modelo de inscrição, além de promover a inclusão, reflete o compromisso da instituição com o desenvolvimento profissional contínuo e a valorização de seus membros e servidores em todas as regiões.

A Justiça Restaurativa, conforme evidenciado pelos dados apresentados, mostra-se como uma abordagem eficaz na resolução de uma variedade de conflitos e situações de vulnerabilidade social. O tratamento de 16 demandas distintas, envolvendo questões familiares, escolares e políticas públicas, por meio de 49 procedimentos restaurativos, destaca a capacidade desta metodologia de engajar diretamente um número significativo de pessoas, nesse caso, 286 indivíduos. Isso não apenas atesta a viabilidade da Justiça Restaurativa como uma estratégia de resolução de conflitos, mas também sublinha seu potencial para promover mudanças positivas e duradouras nas comunidades, impactando a vida de muitos de maneira profunda e significativa.

4.2 RESULTADOS QUALITATIVOS ALCANÇADOS PELO PROCESSO FORMATIVO



Figura 1 – Sentimentos e perspectivas sobre a Justiça Restaurativa em participantes da Formação

Fonte – Laboratório de Convivência (RJ) e Nupeia/MPPA, 2024.

A Figura 1, mencionada no texto, identifica os resultados qualitativos coletados por meio dos relatos dos participantes nos encontros de orientação à prática, e ilustra esses achados de uma maneira que complementa e enriquece os resultados apresentados na Tabela 1. Essa coleta de dados qualitativos foi uma etapa crucial na pesquisa, pois permitiu uma compreensão mais profunda das experiências e percepções dos participantes. Os relatos coletados nos encontros de orientação à prática ofereceram *insights* valiosos que transcendem os dados quantitativos, revelando as nuances e o contexto por trás dos números.

A formação em JR tem se mostrado uma ferramenta valiosa tanto para o desenvolvimento profissional quanto pessoal. A prática dessa abordagem promove uma mudança de paradigma na resolução de conflitos, enfatizando a importância do diálogo e do entendimento mútuo. No contexto do Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), a adoção dessa abordagem contribui significativamente para a efetivação de seu papel constitucional, ao mesmo tempo que reforça a autonomia e a responsabilidade dos indivíduos envolvidos. Além disso, a JR oferece uma perspectiva renovada sobre as relações humanas, incentivando abordagens mais empáticas e construtivas no trato das adversidades cotidianas.

Outro resultado identificado foi a constituição de um grupo no qual os participantes construíram conexões de apoio, ajuda mútua e retroalimentação frente aos desafios do desenvolvimento da parte prática, o que proporcionou um fortalecimento no processo formativo.

CONCLUSÕES

A implementação da boa prática em autocomposição relatada reflete um avanço significativo na capacitação e na aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos. A formação de facilitadores em Justiça Restaurativa, abrangendo diversos profissionais especializados (promotores de justiça, técnicos de serviço social, psicólogos, pedagogos, cientistas sociais e analistas jurídicos), demonstra um compromisso com a interdisciplinaridade e a inclusão de múltiplas perspectivas no processo de autocompo-

sição. Além disso, a ausência de evasão no curso de formação e o envolvimento direto de um número expressivo de pessoas indicam uma recepção positiva e um engajamento ativo dos participantes. A expansão do alcance para várias regiões administrativas do MPPA sugere que a prática não apenas ganhou força, mas também que está estabelecendo as bases para uma rede sustentável de profissionais capacitados, prontos para promover e aplicar a Justiça Restaurativa de maneira eficaz. Com o apoio contínuo do Nupeia, espera-se que essa rede de facilitadores continue a crescer e a fortalecer a autocomposição como um pilar da formação institucional e da política de resolução de conflitos.

A Justiça Restaurativa no Ministério Público do Estado do Pará (MPPA) representa um aprimoramento na gestão de conflitos, promovendo a resolução de maneira autocompositiva e colaborativa. A expansão dessa prática para 144 municípios é um marco importante, considerando as vastas dimensões do estado. Essa abordagem não apenas facilita a resolução de conflitos de forma mais humana e menos litigiosa, mas também fomenta uma cultura de diálogo e compreensão mútua. A implementação da JR no MPPA, conforme indicado pelos atos normativos e projetos desenvolvidos, reflete um compromisso com a inovação e a eficiência no serviço prestado à sociedade. Além disso, a formação contínua dos profissionais envolvidos é fundamental para o sucesso e a sustentabilidade dessa iniciativa.

Os desafios apontam para o desenvolvimento de experiências práticas no contexto organizacional. Primeiramente, a agilização dos processos internos de contratação requer um equilíbrio delicado entre celeridade e conformidade legal, o que pode ser alcançado por meio da revisão e simplificação dos procedimentos existentes, sem comprometer os padrões legais. Além disso, a integração da formação teórica e prática com as demandas do trabalho diário do órgão ministerial exige uma abordagem flexível e adaptativa, que pode incluir a reestruturação de fluxos de trabalho para acomodar períodos de aprendizado. Por fim, a manutenção da motivação e do engajamento da rede de facilitadores foi essencial e pode ser fortalecida por meio de reconhecimento regular, suporte contínuo e oportunidades de desenvolvimento profissional, assegurando sua eficácia na promoção da abordagem restaurativa.

Quanto às lições aprendidas, destacam-se que as etapas desenvolvidas são fundamentais para a elaboração de futuras ações formativas, considerando a sensibilização e motivação essenciais para engajar os participantes desde o início, minimizando a evasão e garantindo uma presença mais consistente. A mentoria pós-curso é um recurso valioso, assegurando que os conhecimentos teóricos sejam aplicados na prática, o que reforça o aprendizado e incentiva a conclusão do curso. A combinação de teoria e prática, com acompanhamento contínuo, é fundamental para a eficácia do treinamento, pois promove a aplicação constante das habilidades adquiridas. Por fim, a integração da prática formativa com as atividades reais da instituição não só facilita a aplicação prática do aprendizado, mas também evita a sobrecarga de trabalho, criando um ambiente de aprendizado mais sustentável e produtivo.

O Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), por meio da boa prática desenvolvida pelo Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupeia), considera que esta experiência colabora com a estratégia de implementação de uma política permanente de fomento à atuação autocompositiva, na medida em que a formação de grupos com foco no desenvolvimento prático é uma estratégia valiosa no processo educativo, pois estimula o engajamento dos participantes na construção de uma rede de apoio e colaboração, compartilhando conhecimentos e recursos, em um ambiente propício para o crescimento pessoal e profissional.

A ajuda mútua e a retroalimentação contínua entre os membros do grupo fortalecem a resiliência e a capacidade de superar desafios, o que é essencial para o sucesso em qualquer área de aprendizado prático. Essa dinâmica colaborativa é um exemplo claro de como a interação social pode enriquecer a experiência formativa e levar a resultados mais significativos e duradouros. Esse percurso formativo desenvolvido pelo Nupeia, revela-se como um processo contínuo e reflexivo de desenvolvimento profissional, que impacta positivamente na cultura organizacional e reverbera em resultados resolutivos à sociedade. Essa abordagem resolutiva e prática demonstrou ser eficaz, transformando-se em um modelo digno de ser compartilhado como uma boa prática, pois relata uma experiência bem-sucedida, mas também serve como um guia para instituições que bus-

cam aprimorar suas práticas formativas e alcançar um impacto duradouro em suas áreas de atuação.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 118, de 01 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf> Acesso em: 17 de maio de 2024.

PARÁ. Ministério Público. Colégio de Procuradores de Justiça. **Resolução nº 003, de 1º de março de 2018**. Institui o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=402816AB7B54A709017D-5C6A67350D18&inline=1#:text=Institui%20o%20N%C3%BAcleo%20Permanente%20de,Par%C3%A1%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 24 mar.2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Planejamento Estratégico Nacional – Ministério Público 2020/2029 (PEN-MP): primeira revisão: relatório final** / Conselho Nacional do Ministério Público – Brasília: CNMP, 2023. Disponível em: <https://www.mppa.mp.br/areas/institucional/planejamento-estrategico/planejamento-estrategico-nacional.htm> Acesso em: 24 mar.2024.

Desenho jurídico-institucional da política pública nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás

Legal-institutional design of the national public policy to encourage self-composition within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of Goiás

Rafaello Boschi Isaac¹⁰

RESUMO: Trata-se de artigo científico que apresenta a reformulação da execução da política pública nacional de incentivo à autocomposição (CNMP, Resolução nº 118/2014) no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás, a partir de investigação subsidiada pela utilização de um quadro de referência (BUCCI, 2016).

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; política pública; autocomposição; quadro de referência.

ABSTRACT: This scientific article presents the reformulation of the implementation of the national public policy for promoting self-composition (CNMP, Resolution No. 118/2014) within the scope of the Public Prosecutor's Office of the State of Goiás, based on an investigation supported by the use of a reference framework (BUCCI, 2016).

KEYWORDS: Public Prosecutor's Office; public policy; self-composition; reference framework.

¹⁰ Promotor de Justiça do Ministério Público de Goiás. Coordenador do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPGO. Mestre em Direito e Políticas Públicas (PPGDP/UFG, 2024).

INTRODUÇÃO

O presente artigo decorre de pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (PPGDP/UFG).

Realizou-se uma pesquisa empírica em Direito, de natureza exploratória, qualitativa, com delineamento de estudo de caso único, que trabalhou o fenômeno do acesso à justiça, a partir da terceira onda (CAPPELLETTI; GARTH, 2002), bem como a posição do Ministério Público como instituição de acesso (ALMEIDA, 2013) e seu modelo resolutivo de atuação (GOULART, 2021), para fins de proteção de direitos fundamentais, por meio do processo de mediação de conflitos.

Investigou-se, assim, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (Conselho Nacional do Ministério Público, Resolução n. 118/2014) no âmbito do MPGO, a partir do projeto denominado “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa”.

O percurso metodológico teve início com a aplicação da técnica de entrevistas informais, realizadas com os Promotores de Justiça titulares da 30ª e 65ª Promotorias de Goiânia, com atribuição especializada na defesa da pessoa idosa, sendo estes os órgãos que derivavam os processos extrajudiciais para o Núcleo de Mediação.

Na sequência, procedeu-se à coleta de dados documentais no Ministério Público do Estado de Goiás e no Ministério Público do Estado de São Paulo, este último, mediante visita institucional, nas quais também foram realizadas entrevistas informais com três membros do MPSP, sendo eles coordenadores de Núcleos de Incentivo em Práticas Autocompositivas - Nuipas. Cabe registrar que o projeto goiano foi construído a partir do projeto paulista, daí a extensão da coleta para aquela unidade ministerial.

Todos esses dados foram examinados e interpretados por meio da aplicação da ferramenta de análise da abordagem em Direito e Políticas Públicas, denominada quadro de referência (BUCCI, 2016), gerando um diagnóstico não só do Núcleo de Mediação, mas do contexto organizacional em que foi inserido.

Isso permitiu enxergar a execução da política nacional em âmbito local, identificar problemas e propor soluções que culminaram na reestruturação do Núcleo Permanente

de Incentivo à Autocomposição - Nupia – do Ministério Público do Estado de Goiás, com ganhos organizacionais e funcionais.

DESENVOLVIMENTO

1. ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça, como fenômeno de investigação em pesquisa científica, ganhou notoriedade com Mauro Cappelletti e Bryant Garth na segunda metade do século passado, ocasião em que foram investigados os sistemas de justiça de países ocidentais. Nesta pesquisa, foram identificados três problemas de acesso e as respectivas soluções, de modo que cada etapa foi nomeada como uma “onda de acesso à justiça” (CAPPELLETTI e GARTH, 2002).

Assim, os problemas foram categorizados em três ordens de análise: a) problemas de hipossuficiência; b) problemas de adequação aos novos direitos; e c) problemas no próprio sistema.

A questão da hipossuficiência foi identificada no impedimento gerado pelas custas judiciais e na sua desproporcionalidade frente à litigância de pequenas causas. O tempo de duração do processo também foi identificado como fator desestimulador do acesso à justiça para os hipossuficientes - ou seja, uma justiça cara e com um longo tempo de espera para obtenção do resultado. Ainda na categoria de hipossuficiência, foi identificada a falta de capacidade jurídica pessoal, compreendida como a ausência de aptidão do indivíduo para o reconhecimento de um direito e a propositura de uma ação ou defesa - em síntese, uma justiça seletiva, um lugar para litigantes habituais; uma justiça excludente dos litigantes eventuais.

Por sua vez, a questão do surgimento de novos direitos e a dificuldade de sua representação e concretização foi localizada nos chamados interesses difusos, coletivos ou grupais e as respectivas limitações conceituais dos institutos jurídicos, até então voltados para a proteção de direitos individuais. Identificou-se, assim, um processo civil não

dimensionado para incluir relações de massa, de governo e de políticas públicas, portanto, um problema de acesso à justiça. Nessa linha, surgiram as controvérsias no campo da legitimidade, da citação, do direito de ser ouvido e da coisa julgada.

Por fim, o terceiro problema apontou para o próprio sistema jurídico como impeditivo de um acesso igualitário à justiça. Foi identificado, com efeito, um problema de modelagem do sistema - um problema de desenho do sistema, de suas instituições e dos processos. É nessa terceira onda que está inserido o presente artigo, que trata do Ministério Público, da sua organização e do processo de mediação como elementos de uma política pública - a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (CNMP, Resolução n. 118/2104).

A terceira onda é um movimento de garantia de acesso à justiça por rupturas. É um movimento revolucionário que trabalha o próprio sistema de justiça. Eis a descrição constante do Relatório-Geral de Cappelletti e Garth (2002):

Nossa tarefa, neste relatório será a de delinear o surgimento e desenvolvimento de uma abordagem nova e abrangente dos problemas que esse acesso apresenta nas sociedades contemporâneas. Essa abordagem, como se verá, vai muito além das anteriores. Originando-se, talvez, da ruptura da crença tradicional na confiabilidade de nossas instituições jurídicas e inspirando-se no desejo de tornar efetivos – e não meramente simbólicos – os direitos do cidadão comum, ela **exige reformas de mais amplo alcance e uma nova criatividade. Recusa-se a aceitar como imutáveis quaisquer dos procedimentos e instituições que caracterizam nossa engrenagem de justiça.** (CAPPELLETTI e GARTH, p.7-8). (grifo nosso)

Logo, é na terceira onda que o Ministério Público apresenta-se como uma “Instituição de acesso à justiça” (ALMEIDA, 2013), para além do Poder Judiciário. É nessa terceira onda que o Ministério Público *resolutivo* atua por meio dos processos extrajudiciais autocompositivos, viabilizando a solução direta das questões sociais (GOULART, 2021). É nela, ainda, que o Ministério Público brasileiro efetiva a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (CNMP, Resolução n. 118/2014).¹¹

11 Nesse sentido, a Resolução n. 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é literal: considerando que o **acesso à Justiça** é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo e **abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além** para incorporar, também, o **direito de acesso** a outros mecanismos e **meios autocompositivos de resolução dos conflitos** e controvérsias, **inclusive o acesso ao Ministério Público** como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988); (grifo nosso)

Compreendida, assim, a teoria do acesso à justiça no âmbito do Ministério Público brasileiro, passa-se à concepção dessa política institucional como uma política pública.

2. POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA MINISTERIAL

A Política Nacional de Incentivo à Autocomposição tem como objetivo “assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição” (CNMP, Resolução n. 118/2014, art.1º), pela via dos métodos autocompositivos. Para tanto, cabe ao Conselho Nacional do Ministério Público e às unidades e ramos do MP brasileiro, a “organização dos mecanismos” de autocomposição, bem como o fomento e a implementação dos “programas e ações de incentivo à autocomposição” (CNMP, Resolução n. 118/2014, arts.3º e 4º).

Por sua vez, esse mesmo movimento reformista de terceira onda, que subsidiou a formulação dessa política no âmbito do MP, também impulsionou a elaboração e implementação da Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse (Conselho Nacional de Justiça, Resolução n. 125/2010).

Logo, as duas resoluções tratam de políticas públicas de acesso à justiça por meio de processos autocompositivos, sendo que no Poder Judiciário, os métodos autocompositivos foram inicialmente percebidos como tutela adequada e instrumento de prevenção e solução de litígios, para além da tradicional resolução por sentença; já no âmbito do Ministério Público foram vistos como mecanismos de acesso direto à justiça prestada pela referida instituição.

Contudo, enquanto no Poder Judiciário, a Resolução n. 125/2010 do CNJ foi literal ao categorizar essa normativa como implementadora de uma política pública¹²; a Resolução n. 118/2014 do CNMP não o fez de modo expresso, porém, isso não afasta tal identificação.

¹² A Resolução n. 125/2010, do CNJ fala em política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução dos litígios. (grifo nosso)

Ora, as resoluções reportam a um mesmo contexto histórico e normativo. Diferem, apenas, nos enfoques, adequando-os às funções que o Poder Judiciário e o Ministério Público desempenham e que passaram a desempenhar no sistema de justiça. Tanto o CNJ quanto o CNMP nasceram da Emenda Constitucional n. 45/2004. Tanto a Resolução n. 125/2010 do CNJ quanto a Resolução n. 118/2014 do CNMP retratam o movimento reformista de terceira onda (CAPPELLETTI e GARTH, 2002). Ambos, CNJ e CNMP, são responsáveis pela formulação de políticas públicas nacionais no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público respectivamente.

Esse lugar de formulador de políticas públicas foi notado por Morgana de Almeida Richa, na perspectiva do Poder Judiciário, nos seguintes termos:

Mais além, observado o contexto da ampliação de direitos e de mudança política, a sociedade demanda aprimoramento do Estado prestacional, o que, por sua vez, exige uma postura mais ativa de todos os três poderes que o compõe, cuja tripartição cartesiana tradicional está superada, dando lugar a um estado de unidade com atuação sistêmica das competências e atribuições colaborativas entre os poderes estatais.

Direito é política (*law is politics*). São urgentes os reclamos por políticas públicas com fins econômico-sociais-culturais para atender a proposta em que se conformou o Estado Democrático de Direito. Neste contexto, cabe mais ao Judiciário que analisar normativos quanto às “proibições e sanções” ou “cálculos e gestão”. A função do jurídico passa a compreender também um “discurso performativo” e que permita “atar o laço social e oferecer aos indivíduos as marcas necessárias para sua identidade e sua autonomia”.

Do ponto de vista teórico e prático há, portanto, uma inflexão necessária na superação da perspectiva tradicional, para apresentar o Poder Judiciário, órgão integrante da administração do Estado, como formulador de políticas públicas. Em tal viés, observa-se que o princípio da inércia tem aplicação restrita para *dentro* do processo (limites de sua decisão adjudicada), pois para além do processo, como poder estatal, o protagonismo do Judiciário sugere postura de sujeito *ativo* (*policymaker*) de serviços judiciários.

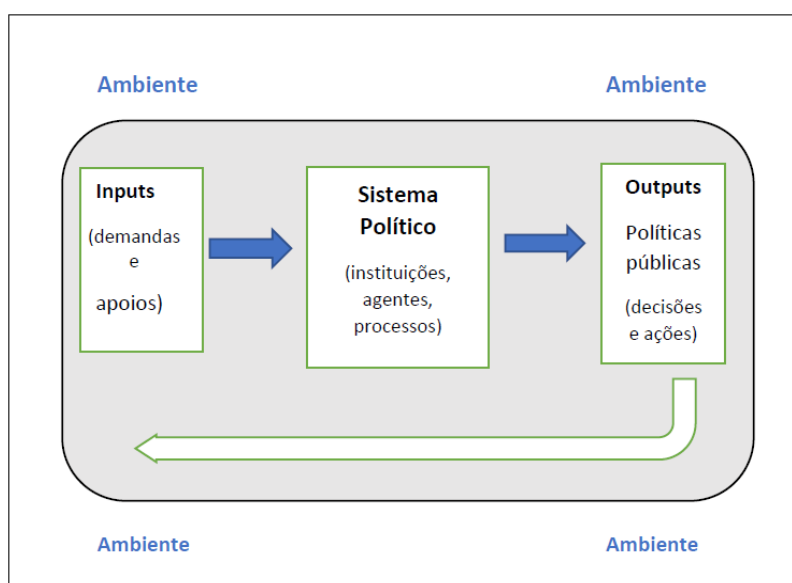
Neste mister o Judiciário figura como responsável pela indicação de recursos, pela definição do foco de beneficiários e pela determinação dos traçados, na própria esfera de atuação, com o objetivo principal de satisfazer a garantia constitucional do acesso à justiça na promoção de uma ordem jurídica justa em sua amplitude considerada. (RICHA, p. 161-162) (grifo da autora)

Por seu turno, visando reforçar a concepção da Resolução n. 118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público como uma política pública ministerial, cabe discorrer sobre o conceito de política pública na lição de João Pedro Schmidt.

Schmidt retrata o percurso histórico da análise de políticas públicas, com seu início no pós-2ª Guerra Mundial, nos Estados Unidos, onde a preocupação foi conferir um “viés científico para a boa gestão governamental”, estabelecendo esta metodologia para a “solução de problemas” (SCHMIDT, 2018, p.119-120).

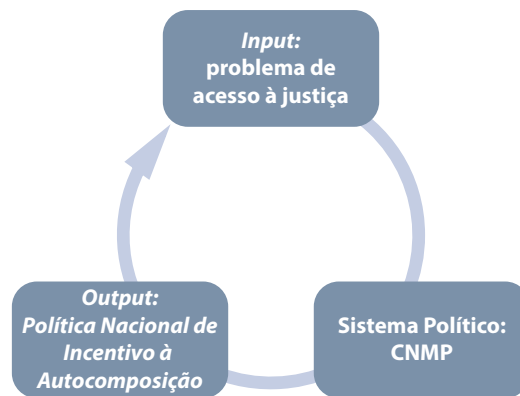
Por sua vez, esse mesmo autor, ao tratar dos conceitos, métodos de análise e teorias relativas à política pública, faz referência à lógica de *input-output*, formulada por David Easton, conforme a seguinte figura:

Figura 1 – A lógica *input-output* nas políticas públicas (David Easton)



Fonte – Easton, 1968.

Trazendo essas noções para o campo de análise da Resolução n. 118/2014 do CNMP, no sentido de compreendê-la como uma política pública ministerial, o modelo lógico de Easton pode ser concebido do seguinte modo:



Logo, a par da ausência de uma descrição literal da expressão política pública ministerial, como realizada no âmbito do Poder Judiciário, nas expressões “Política Judiciária” ou “política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução dos litígios” (CNJ, Resolução n. 125/2010), também é possível localizar a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público (CNMP, Resolução n. 118/2014) nessa categoria, pois se refere a um problema social, cientificamente investigado, e que lança, como solução, a implementação de uma política pública. Há, portanto, uma demanda por prestação efetiva de justiça, diagnosticada desde a pesquisa de Cappelletti e Garht (2002) e respondida por políticas públicas formuladas pelo Poder Judiciário (CNJ, Resolução n.125/2010) e pelo Ministério Público (CNMP, Resolução n.118/2014).

Seguindo essa linha de pensamento, cita-se a definição de política pública, de acordo com João Pedro Schmidt (2018):

Propõe-se aqui a seguinte definição: *política pública é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político*. Esta definição sintetiza alguns aspectos centrais no debate sobre o tema, a saber:

- (i) Ações isoladas, mesmo que importantes, não configuram uma política, que é sempre um conjunto de ações e decisões.
- (ii) Um conjunto de decisões e ações somente compõe uma política quando decorrem da intenção de resolver um problema político; na execução prática a coerência entre as ações pode ser frágil ou mesmo inexistir, mas é preciso que exista uma intencionalidade prévia a congregá-las.
- (iii) As ações podem ser executadas diretamente pelo poder público ou delegadas a organizações sociais ou privadas.
- (iv) Ações de interesse público executadas pela sociedade civil somente constituem uma política pública se integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado; não é necessário que o Estado execute as ações, mas

em uma democracia cabe-lhe a função de coordenar e legitimar o processo político. (SCHMIDT, p. 127) (grifo do autor)

Transportando essa compreensão para a análise da Resolução n. 118/2014 do CNMP, cabe perceber que se trata de uma política permanente, gestada por um órgão central, composto por um colegiado plural (CF/88, art.130-A), formulador de um conjunto de ações (CNMP, Resolução n.118/2014, arts.2º, 5º e 6º), executadas pelos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro (CNMP, Resolução n.118/2014, arts.3º, 4º e 7º), destinando-se a enfrentar o problema de acesso à justiça.

Por fim, no sentido dar ainda mais precisão e concretude ao conceito de políticas públicas, Schmidt distingue os seguintes termos: política, plano, programa, projeto e ação. Vale trazer essa distinção não só pela clareza, mas porque o exemplo trazido como característico de um projeto, decorrente de uma política (intermediado preferencialmente por um plano e um programa), é ilustrativo do estudo de caso que se investigou no PPGDP/UFG e que subsidiou este artigo. Cita-se, mais uma vez, Schmidt (2018):

O uso abusivo e impreciso da expressão *políticas públicas* (no sentido de ação estatal) pode ser contornado pela utilização de uma terminologia comum hoje no planejamento governamental, que vai do mais geral ao mais específico: *política, plano, programa, projeto e ação*.

Política: dispõe sobre princípios, objetivos e diretrizes relativas à gestão, estabelece responsabilidades do poder público e da sociedade, elenca meios e recursos, explicitando a forma de atuação governamental em determinada área.

Plano: detalha as diretrizes da política e, com base em um diagnóstico da situação, estabelece estratégias e metas para um período temporal. Exemplo: o Plano Nacional de Educação organiza a atuação governamental no campo educativo para um período de 10 anos; o Plano Nacional de Saúde o faz para um período de 4 anos.

Programa: geralmente derivado ou associado a um plano, contém diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam as ações públicas em um determinado “setor”. Ilustrativamente: o Programa Nacional de DST e Aids, vinculado ao Plano Nacional de Saúde, especifica medidas governamentais para melhorar o atendimento a pessoas afetadas pelas respectivas doenças; o Programa Universidade para Todos (PROUNI), articulado ao Plano Nacional de Educação, possibilita o acesso de jovens de baixa renda a universidades comunitárias e privadas.

Projeto: é a menor unidade do processo de planejamento, que detalha estratégias, ações, atividades e recursos para a operacionalização por parte de uma unidade de ação. **Exemplo: o Projeto Mediação Escolar e Co-**

munitária, instituído na rede estadual de ensino de São Paulo, **objetiva implementar a cultura de paz nas unidades escolares**.

Ação: é o nível mais concreto do planejamento governamental; designa uma iniciativa expressa em um plano, programa ou projeto. Uma ilustração: a vacinação contra o HPV realizada em escolares, como parte do programa contra as DSTs.

Embora na prática os governos nem sempre sigam a sequência política – plano – programa – projeto – ação, a adoção dessa terminologia tem a vantagem de ajudar a consagrar o conceito de políticas públicas como um conjunto de ações destinadas a resolver um problema político e não como qualquer ação da gestão pública. A aquisição de canetas para uso nas repartições públicas é uma ação governamental, mas denominá-la de política pública contribui para a banalização e o esvaziamento conceitual. (SCHMIDT, p. 128; grifo do autor) (grifo nosso)

No caso em apreço, procedeu-se à investigação do “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa”, projeto que passou a ser executado, no Ministério Público do Estado de Goiás, em 2021.

Logo, compreendida a Resolução n. 118/2014 do CNMP como uma política pública ministerial, passa-se à descrição do percurso metodológico e dos achados de pesquisa obtidos a partir da coleta de dados e sua análise pela ferramenta denominada quadro de referência (BUCCI, 2016).

3. QUADRO DE REFERÊNCIA DA POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO, EXECUTADA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

3.1 QUADRO DE REFERÊNCIA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Trata-se de uma ferramenta de análise da abordagem Direito e Políticas Públicas, utilizada para a organização, sistematização, análise e interpretação de um “programa de ação governamental”.¹³ É um instrumento aplicado à coleta de dados, que fornece o retrato de uma política pública, a partir da identificação dos seus principais elementos.

¹³ A expressão “programa de ação governamental” é utilizada pela autora do quadro de referência, como “sinônimo de política pública” (BUCCI, 2016, p.1).

Em síntese, é “um método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas” (BUCCI, 2016, p. 01).

O quadro de referência é estruturado em três aspectos jurídicos-institucionais e em doze elementos articulados. Os três aspectos são: i. organização; ii. papéis institucionais; e iii. finalidade. Já os doze elementos são: i. nome oficial do programa de ação; ii. gestão governamental; iii. base normativa; iv. desenho jurídico-institucional; v. agentes governamentais; vi. agentes não governamentais; vii. mecanismos jurídicos de articulação; viii. escala e público-alvo; ix. dimensão econômico-financeira do programa; x. estratégia de implantação; xi. funcionamento efetivo do programa; e xii. aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

A coleta de dados que precedeu à aplicação da ferramenta, ocorreu do seguinte modo:

a) Instauração de um procedimento de gestão administrativa no âmbito do MPGO, para fins de organização dos documentos coletados;

b) Coleta de documentos relacionados ao Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa, buscados diretamente do site do MPGO¹⁴: notícia de aprovação do “Projeto de Mediação para Idosos”; notícia de atuação do “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa”; informação sobre o “Projeto Mediação para Idosos”; informação sobre atribuições e titularidade da 30ª Promotoria de Justiça de Goiânia; informação sobre atribuições e titularidade da 65ª Promotoria de Justiça de Goiânia; informação sobre atribuições da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Institucionais; Ato PGJ nº 25/2021, que criou a Coordenadoria de Projetos Institucionais; Ato PGJ nº 21/2019, que criou o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição - Nupia; Ato PGJ nº 33/2011, que criou a Coordenadoria de Apoio à Atuação Extrajudicial - CAEJ; Ato PGJ nº 17/2018, que redefiniu a Coordenadoria de Assessoramento à Autocomposição Extrajudicial - CAEJ; informação sobre o Centro de Apoio Operacional em Políticas Públicas e Direitos Humanos - CAOPPDH; informação sobre o Projeto “Mediação para Idosos”, do Centro de Apoio Operacional em Políticas Pú-

14 Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal>. Acesso em: 05.07.2022.

blicas e Direitos Humanos - CAOPPDH e da Coordenadoria de Projetos Institucionais; informação sobre o Projeto “Conselho do Idoso é de Lei”, do Centro de Apoio Operacional em Políticas Públicas e Direitos Humanos - CAOPPDH; e informação sobre a Coordenadoria de Apoio Técnico Pericial - Catep;

c) Coleta de dados mediante requerimento endereçado para a 30ª e 65ª Promotorias de Justiça de Goiânia, solicitando informações (quantitativas e qualitativas) dos processos judiciais e extrajudiciais que tramitaram nos referidos órgãos entre os anos de 2018 e 2022;

d) Coleta de dados mediante requerimento endereçado ao Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa, solicitando informações (quantitativas e qualitativas) dos procedimentos extrajudiciais que tramitaram no Núcleo entre os anos de 2021 e 2022, bem como os documentos referentes ao seu ato constitutivo, projeto paradigma que referenciou sua implantação, equipe de mediadores, fluxo de trabalho, regimento interno, supervisão, periodicidade e organização das sessões de mediação, tipo de mediação utilizado (abordagem) e sistema de avaliação de resultados. Também, em relação aos anos de 2021 e 2022, foram coletados dados, mediante requerimento aos órgãos de apoio e auxílio do MPGO com possíveis serviços, ações, projetos ou programas na defesa da pessoa idosa e/ou na atuação autocompositiva, sendo direcionados ofícios ao Centro de Apoio Operacional em Políticas Públicas e Direitos Humanos - CAOPPDH; à Coordenação de Apoio Técnico Pericial - Catep; à Coordenadoria de Assessoramento à Autocomposição Extrajudicial - CAEJ; e ao Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição - Nupia.

e) Coleta de dados mediante visita institucional ao Ministério Público do Estado de São Paulo, paradigma do Núcleo de Mediação do MPGO, de modo que, na visita realizada, foram feitas entrevistas informais com os coordenadores de três dos seus Núcleos de Incentivo em Práticas Autocompositivas – Nuipas – , citados no projeto de implantação do Núcleo goiano, bem como foram coletados documentos sobre a criação e o funcionamento dessas unidades de autocomposição do MP paulista.

Todos esses dados foram submetidos à categorização do quadro de referência (BUCCI, 2016), gerando um diagnóstico que, além de retratar o projeto “Núcleo de Media-

ção para a Pessoa Idosa”, informou o estado organizacional da própria política de autocomposição no âmbito do Ministério Público do Estado de Goiás.

3.2 PROJETO “NÚCLEO DE MEDIAÇÃO PARA A PESSOA IDOSA” - MPGO

Compreendido o percurso metodológico de aplicação do quadro de referência, a partir da ampla coleta de dados realizada, cabe pormenorizar o seu uso no projeto investigado.

Cabe ressaltar que o quadro de referência parte de um exame descritivo da política pública, nos seus onze primeiros elementos, fechando, no décimo segundo, uma análise crítica e articulada de todos os anteriores. Para os fins do presente artigo, serão ressaltados os principais achados da pesquisa.

Nesse contexto foram identificados três problemas estruturais, quais sejam: i. ausência de base normativa do projeto; ii. falta de vinculação do projeto à política nacional de incentivo à autocomposição; e iii. falha no desenho jurídico-institucional da autocomposição no Ministério Público do Estado de Goiás.

A ausência de base normativa foi identificada pela inexistência de Ato do Procurador-Geral de Justiça para a criação formal do “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa”. Trata-se de competência do PGJ, nos termos do art.15, incisos VI e LI, da Lei Complementar Estadual n. 25, de 6 de julho de 1998, não exercida no caso investigado.

Vale mencionar que na técnica de análise da política pública, a partir do quadro de referência, o elemento categorizado como base normativa há de ser examinado em três níveis, a saber: i. identificação da norma principal, responsável pela instituição do projeto, sua sistematização e atribuição de competências; ii. identificação das normas complementares, compreendidas como aquelas não exclusivas do projeto; e iii. identificação do conjunto articulado de normas - norma principal e normas complementares mobilizadas para a formulação, implementação e execução da política pública (BUCCI, 2016). No caso em exame, inexistindo a norma principal, também não foram previstos os outros dois níveis.

O segundo problema identificado foi a ausência de vinculação do projeto à política nacional. Apurou-se que o projeto “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa” não mencionou, em seu texto, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (CNMP, Resolução n. 118/2014).¹⁵

Do primeiro e segundo problemas, identificou-se o terceiro. Observou-se que, além da ausência de um ato constitutivo e de uma vinculação à política nacional, o “Núcleo de Mediação para a pessoa idosa”, criado em 2021, também não tinha qualquer relação com órgão de referência dessa política no âmbito interno, ou seja, não havia qualquer tipo de vínculo com o Nupia-MPGO, criado, formalmente, desde 2015. E mais, apurou-se que ele foi vinculado à supervisão da Coordenação de Apoio Técnico-Pericial (Catep), um órgão produtor de laudos, portanto, fora do escopo da política nacional. Por fim, identificou-se que, apesar de constar no procedimento administrativo que abrigava o projeto, a vinculação do “Núcleo de Mediação” à Coordenação de Apoio Técnico Pericial (Catep), isso não se deu na prática. Na realidade, as supervisões das mediações estavam sendo feitas por uma servidora de outro órgão - a Coordenadoria de Assessoramento à Autocomposição Extrajudicial (CAEJ). Mas isso não pelo fato de tratar-se de um órgão de autocomposição, como o próprio nome diz, e sim pelo fato de lá estar lotada uma servidora, psicóloga, com experiência em clínica e mediação de conflitos. A partir desse achado de pesquisa, tornou-se imperioso seguir com a investigação para além do desenho jurídico-institucional do projeto “Núcleo de Mediação para a pessoa idosa” e aprofundar na investigação do *design* da autocomposição no MPG0.

Assim, ao retroceder na história dos órgãos representativos de uma atuação autocompositiva e resolutiva do Ministério Público do Estado de Goiás, apurou-se que, ao tempo da criação formal do Nupia, em 2015 (Ato PGJ n. 19/2015), foi desconsiderada a existência da Coordenadoria de Apoio à Atuação Extrajudicial - CAEJ (Ato PGJ n. 33/2011),

15 Cabe esclarecer que estas falhas ocorreram na formulação e implementação do projeto no Ministério Público do Estado de Goiás. Isto porque, no modelo de referência - NUIPAS do Ministério Público do Estado de São Paulo - houve a devida formalização por norma e sua vinculação à política nacional.

que já retratava esse modo de agir ministerial, mesmo antes da Resolução n. 118/2014, do CNMP.¹⁶

Apurou-se, ainda, que essa não foi a primeira vez que a CAEJ deixou de ser vista como um órgão seminal da política interna de autocomposição: isso se repetiu por duas vezes na história do MPGO.

A primeira vez, conforme já exposto, foi com a criação formal do Nupia (Ato PGJ n. 19/2015)¹⁷. O Nupia foi criado no Ministério Público do Estado de Goiás em 2015, com o propósito de incentivar a autocomposição, mas desde 2011 já havia um órgão que realizava essa função.

A segunda vez foi com a reformulação do Ato de criação do Nupia (Ato n. 21/2019)¹⁸. Desconsiderou-se que, em 2018, o Ato da CAEJ também tinha sido alterado, promovendo, inclusive, uma modificação do seu próprio nome, deixando de ser identificada como Coordenadoria de “Apoio à Atuação” Extrajudicial - CAEJ, para Coordenadoria de “Assessoramento à Autocomposição” Extrajudicial - CAEJ (Ato PGJ n. 17/2018)¹⁹. O resultado foi a permanência de dois órgãos de autocomposição, sem uma delimitação precisa, gerando problemas de identificação, composição, estruturação, risco de sobreposição e perda de funcionalidade por comprometimento da especialização.

Logo, a partir do caso “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa” foi possível observar toda a história da autocomposição no MPGO e, assim, propor uma necessária harmonização dos órgãos existentes, conformando-os em um novo desenho jurídico-institucional.

16 Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: https://mpgo.mp.br/portal/atos_normas/1120. Acesso em: 05.07.2022.

17 Ministério Público do estado de Goiás. Disponível em: https://mpgo.mp.br/portal/atos_normas/733. Acesso em: 05.07.2022.

18 Ministério Público do estado de Goiás. Disponível em: https://mpgo.mp.br/portal/atos_normas/612. Acesso em: 05.07.2022.

19 Ministério Público do estado de Goiás. Disponível em: https://mpgo.mp.br/portal/atos_normas/803. Acesso em: 05.07.2022.

3.3 DESENHO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MPMGO

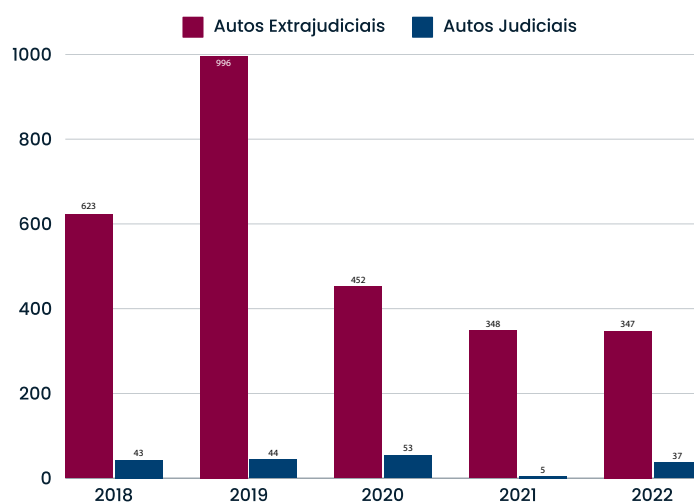
Identificados os problemas estruturais do projeto e os problemas organizacionais da autocomposição no MP investigado, foi realizada a proposta de um novo desenho jurídico-institucional para a autocomposição no Ministério Público do Estado de Goiás.

Essa construção ocorreu, precisamente, no décimo segundo item do quadro de referência, por ser o lugar reservado à análise de todos os elementos anteriores, numa perspectiva crítica. Sobre o tema, ensina a idealizadora da ferramenta:

Por fim, da visão panorâmica mencionada no item 11 poderão ser destacados para análise em detalhe, os elementos jurídicos presentes na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, os aspectos críticos da sua implementação. (BUCCI, p.6)

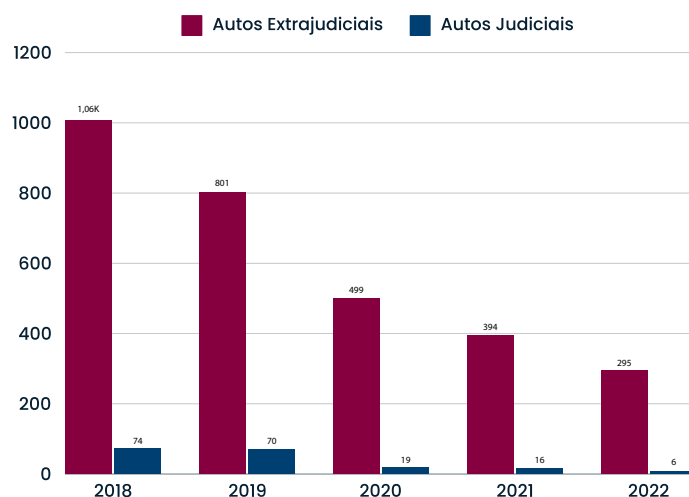
No caso em exame, conforme já exposto, foram identificados três problemas considerados como estruturais.

Por outro lado, a coleta de dados, além de servir ao quadro de referência (BUCCI, 2016), viabilizando a organização, sistematização e interpretação de tudo o que foi colhido na investigação, serviu também ao tratamento dos dados quantitativos e qualitativos, relativos aos autos judiciais e extrajudiciais em trâmite nas duas Promotorias de Justiça da comarca de Goiânia, com atribuição especializada na proteção da pessoa idosa, entre os anos de 2018 e 2022. Essa tabulação permitiu traçar o perfil desses órgãos, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:

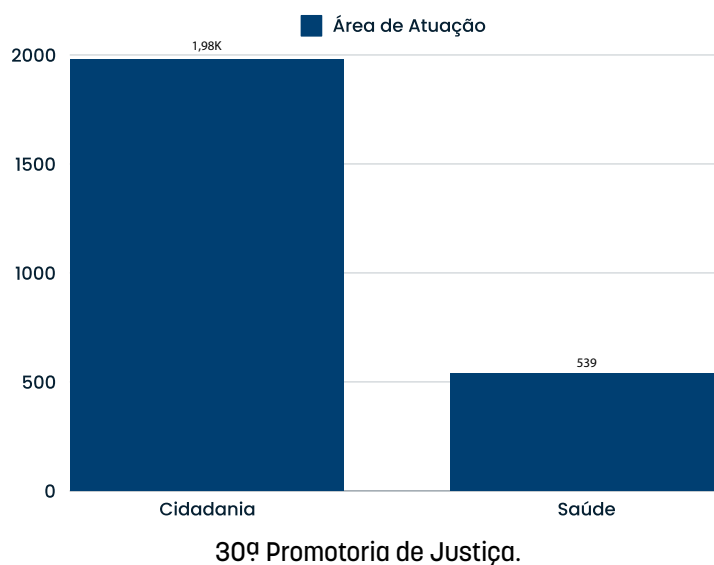


Esse gráfico retratou o quantitativo de autos extrajudiciais (na cor roxa) e judiciais (na cor azul), na 30ª Promotoria de Justiça, entre os anos de 2018 e 2022. Verificou-se um maior número de autos extrajudiciais em todos os períodos.

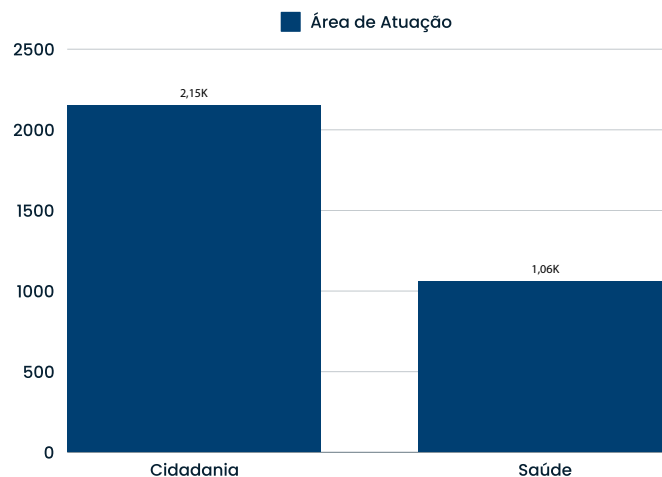
O mesmo foi visto na 65ª Promotoria de Justiça:



Já em termos qualitativos, apurou-se que desses autos extrajudiciais, a maior incidência referiu-se a problemas na área categorizada como de cidadania (coluna maior), em contraposição aos casos concebidos como de saúde, usualmente judicializados (coluna menor). Eis os gráficos das duas Promotorias de Justiça:²⁰



²⁰ A coluna maior retrata os autos extrajudiciais relativos ao tema de cidadania, enquanto a menor refere-se aos de saúde.



65ª Promotoria de Justiça.

Logo, a demanda das duas Promotorias de Justiça da comarca de Goiânia (30ª PJ e 65ª PJ), com atribuição especializada na defesa da pessoa idosa, foi identificada como majoritariamente extrajudicial em tema de cidadania.

Esse mesmo perfil foi identificado por meio da técnica de entrevista, realizada com o membro titular da 30ª Promotoria de Justiça de Goiânia, idealizador do “Núcleo de Mediação para a pessoa idosa”, nos seguintes termos:

Hoje, perante a 30ª Promotoria de Justiça, existem tramitando aproximadamente 750 (setecentos e cinquenta) procedimentos administrativos, sendo que desse total aproximadamente 120 (cento e vinte) são procedimentos administrativos de acompanhamento, envolvem idosos em situação de risco por abandono dos familiares e/ou que se encontram vulnerável socialmente em decorrência de situações diversas, dentre elas o abandono dos familiares. Tais procedimentos reclamam agendamento de audiências com os familiares, para discutir uma solução amigável para o conflito, antes mesmo do ajuizamento de uma medida protetiva, que possa implicar na institucionalização compulsória do idoso, sem sequer ouvi-lo.

[...]

Vale ressaltar, também que com o auxílio da mediação, haverá como a Promotoria de Justiça dar vazão aos inúmeros procedimentos que se encontram atualmente paralisados, aguardando o agendamento de audiências com familiares para discussão da situação do idoso, nascendo daí a certeza de que, pelo menos em relação a alguns idosos, o Ministério Público do Estado de Goiás e a Promotoria de Justiça especializada na defesa da pessoa idosa, estará cumprindo com a sua função.

Essas informações alinham-se àquelas sistematizadas no quadro de referência, oferecendo um diagnóstico do projeto investigado e do contexto organizacional da au-

tocomposição no Ministério Público do Estado de Goiás. Com efeito, restou identificada a demanda por uma nova forma de atuação e organização da atuação ministerial - uma necessidade empiricamente demonstrada e que passa, obrigatoriamente, por uma ancoragem teórica.

Nesse sentido, foi mobilizada a teoria da terceira onda de acesso à justiça (CAPPELLETTI e GARTH, 2002) que trata de problemas de acesso vinculados ao próprio sistema, suas organizações e seus processos. Na perspectiva do Ministério Público, a solução para o sistema adveio da compreensão do MP como “instituição de acesso à justiça” (ALMEIDA, 2016) e de sua atuação por um modelo “resolutivo” (GOULART, 2021). Já a solução de organização, partiu da necessidade de um desenho jurídico-institucional (BUCCI, 2016), alinhado com política pública nacional de incentivo à autocomposição (CNMP, Resolução n.118/2014). Por fim, a solução de processo deu-se pela mediação, instrumento que liga diretamente o MP à sociedade, para a prestação de justiça e concretização de direitos fundamentais.

Logo, os achados da pesquisa indicaram problemas no projeto do “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa” e no desenho da autocomposição do MPGO. Por seu turno, a solução passou pela normatização, integração e alinhamento dos órgãos existentes, com a política pública ministerial (CNMP, Resolução n. 118/2014), o que se deu com a publicação do Ato PGJ n. 122/2023 ²¹ e do Ato SGJAI n. 1/2024 ²², tratando-se, respectivamente, do novo Ato do Nupia e de seu Regimento Interno.²³

Essa nova base normativa preservou a história da autocomposição no MPGO e forneceu um desenho integrado dessa política pública executada no âmbito local.

21 Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/atos_normas/1982. Acesso em: 04.06.2024.

22 Ministério Público do Estado de Goiás. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/atos_normas/2015. Acesso em: 04.06.2024.

23 A redação dos atos normativos, no que diz respeito à atuação da NUPIA, na condução dos processos autocompositivos, foi extraída do art.2º, incisos I a IV, da Resolução PGJ n. 42/2021, que instituiu o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica (Compj) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG). Disponível em: https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D173-39-res_pgj_42_2021_repub1.pdf. Acesso em: 04.06.2024.

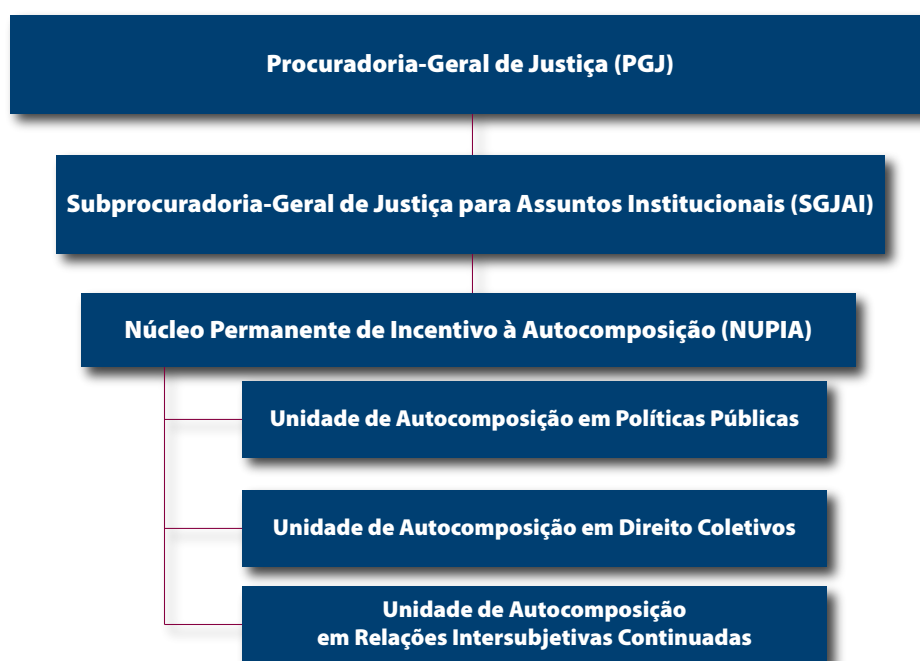
Em síntese, promoveu-se uma concentração dos órgãos de autocomposição no NUPIA, que passou a dispor de três unidades técnicas especializadas, além das funções de representação e gestão da política nacional.

Assim, ressaltou-se a CAEJ como o primeiro órgão de autocomposição do Ministério Público do Estado de Goiás e que passou a integrar o Nupia como *Unidade de Autocomposição em Políticas Públicas* - atividade que exerce desde o seu nascedouro.

Já o antigo Nupia deslocou a sua atuação processual, que já realizava nos casos de direitos coletivos em sentido amplo, advindos de inquéritos civis e ações civis públicas em trâmite nas promotorias e juízos do Estado, para a *Unidade de Autocomposição em Direitos Coletivos*.

Por fim, o “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa”, antes desprovido de ato constitutivo e desvinculado da política nacional, também passou a compor o Nupia, sendo nomeado como *Unidade de Autocomposição em Relações Intersubjetivas Continuadas* e tendo ampliado a sua atuação para além dos conflitos envolvendo a proteção de pessoas idosas.

Em termos de organograma institucional, o desenho passou a ser o seguinte:



Com este novo *design*, preservou-se a história do MPGO na sucessão de órgãos voltados à autocomposição, mantendo-se a diversidade das áreas de atuação e potencializando o desenvolvimento das especificidades de cada Unidade, integradas e coordenadas pelo órgão central - Nupia.

CONCLUSÕES

O presente artigo pretendeu demonstrar a importância de compreender a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (CNMP, Resolução n.118/2014) como uma política pública, e de trazer, para essa linha de análise, os seus aportes teóricos.

Nesse sentido, mobilizou a teoria do acesso à justiça (CAPPELLETTI; GARTH, 2002), na perspectiva do reposicionamento do Ministério Público no referido sistema (ALMEIDA, 2013) e deu ênfase ao modelo resolutivo de atuação (GOULART, 2021).

Por sua vez, ombreou a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (CNMP, Resolução n. 118/2014) à Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse (CNJ, Resolução n. 125/2010), pois são pertencentes a um mesmo movimento histórico-científico (CAPPELLETTI e GARTH, 2002) e normativo (Emenda Constitucional n. 45/2004), ressaltando a categorização como políticas públicas (RICHA, 2020; SCHMIDT, 2018; BUCCI, 2006).

Por fim, trouxe uma ferramenta de análise da abordagem Direito e Políticas Públicas para investigar empiricamente um projeto autocompositivo implantado no Ministério Público do Estado de Goiás, produzindo um quadro de referência (BUCCI, 2016) que diagnosticou a formulação, a implantação e a execução do projeto “Núcleo de Mediação para a Pessoa Idosa”, bem como iluminou o contexto organizacional em que foi inserido, viabilizando a elaboração de um novo desenho jurídico-institucional para a autocomposição no MPGO.

Ademais, essa investigação resgatou a Coordenadoria de Apoio à Atuação Extrajudicial - CAEJ (Ato PGJ n. 33/2011), reconhecendo-a como órgão seminal de uma política institucional do Ministério Público do Estado de Goiás, voltada para o estabelecimento de

uma relação direta entre a instituição e a sociedade, ancorada na consensualidade, na resolutividade e no empoderamento social.²⁴

Por todo o exposto, ressalta-se a importância da disseminação de boas práticas em autocomposição no Ministério Público brasileiro e da utilização dos aportes teóricos e instrumentais técnico-científicos para o constante aprimoramento de uma atuação ministerial voltada para a concretização de entregas sociais relevantes.²⁵

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. Direitos fundamentais e os principais fatores de legitimação social do Ministério Público no neoconstitucionalismo. *In: ALMEIDA, Gregório Assagra de.; SOARES JÚNIOR, Jarbas. (coord.). Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 17 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). O conceito de política pública em direito. *In: Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

24 Nesse sentido, cabe citar a motivação do Ato PGJ que criou a CAEJ em 2011:

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS, no uso de suas atribuições legais conferidas pelo artigo 15, incisos VI, X, LI e LXIII, da Lei Complementar Estadual n. 25, de 6 de julho de 1998 e CONSIDERANDO que:

O Ministério Público, em face das inúmeras atribuições estabelecidas na Constituição da República de 1988, passou a ter uma carga de trabalho que excede sua capacidade de execução pelas vias judiciais, e que nem sempre resultam na solução das diversas demandas que chegam ao órgão, de modo a ser necessário credenciar a sociedade civil como potencial produtora de resolutividade dos seus problemas e conflitos, a grande maioria possíveis de composição sem a necessidade da intervenção judicial;

- o Ministério Público é o guardião dos direitos sociais e lhe compete implementar os direitos consagrados no art. 6º da Carta Magna;

- a atuação de seus integrantes como agentes de mobilização dos diversos atores sociais e de fomento das políticas públicas é pertinente;

- essa atuação se trata de um processo de efetivação da norma, uma vez que se deve considerar a conexão direito/poder como mecanismo de aprimoramento das relações sociais;

- o Ministério Público se propõe a atuar como órgão articulador e implementador de mudanças sintonizadas com os sinais da contemporaneidade, que estão a exigir, também essa forma de atuação dos membros da instituição, RESOLVE:

25 E neste sentido externa-se gratidão ao Ministério Público do estado de São Paulo - MPSP e ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais - MPMG, por abrirem as portas do Nuipe e do Compore, bem como ao Mediar, do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul - MPRS, pela disponibilidade e aprendizado de sempre! Este mesmo sentimento é endereçado ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e a todos os ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, que por meio daquele órgão central, compartilham e semeiam boas práticas autocompositivas.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*. Revista Direito do Estado, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [CNJ]. *Resolução CNJ n. 125*, de 29 de novembro de 2010. 2010. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf. Acesso em: 17 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO [CNMP]. *Resolução CNMP n. 118*, de 1º de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 26 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO [CNMP]. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público*. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

RICHA, Morgana de Almeida. *Políticas públicas judiciárias e acesso à justiça*. 1. ed. São Paulo: Ltr, 2021.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista de Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n.56, p.119-149, set/dez. 2018.

A Autocomposição como possível caminho para um Ministério Público resolutivo: a experiência do Mediar/MPRS

The consensual conflict resolution methods as a possible way for a resolute Public Prosecutor's office: the experience of Mediar/MPRS

Ivana Kist Hupples Ferrazzo²⁶

Silvia da Silva Tejedas²⁷

Paulo Valério Dal Pai Moraes²⁸

Eduarda da Costa Sbroglia²⁹

Paula Luciane Roesse Sanfelice³⁰

RESUMO: O presente artigo descreve os fundamentos do Núcleo Permanente de Autocomposição (Mediar/MPRS), criado em 2016, no Rio Grande do Sul, que é um órgão destinado à implantação e implementação de processos autocompositivos de conflitos, controvérsias ou problemas, bem como seus processos de trabalho e indicadores diretos e indiretos colhidos no ano de 2023. Os fundamentos convergem no sentido de que as práticas negociais e de construção de consensos para os problemas que afligem a sociedade e que envolvem, sobretudo, as políticas públicas são caminhos para o alcance de um Mi-

26 Promotora de Justiça, Mediadora, Coordenadora Operacional do Mediar/MPRS, especialista em Direito. E-mail: ivanak@mprs.mp.br

27 Assistente Social, Analista em Serviço Social do MPRS, Mestre e Doutora em Serviço Social. E-mail: silviast@mprs.mp.br; silvias-tejedas@gmail.com.

28 Procurador de Justiça, Mediador, Coordenador Técnico do Mediar/MPRS, Mestre em Direito, Professor e Coordenador da Pós-graduação em Métodos Autocompositivos e Neurociência da Faculdade do Ministério Público (FMP). E-mail: paulov@mprs.mp.br

29 Bacharel em Direito e Especialista em Mediação de Conflitos e Constelações Familiares pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Assessora do Ministério Público. Mediadora de Conflitos extrajudiciais pela DOMUS Terapias. Pós-graduanda em Métodos Autocompositivos e Neurociência pela Faculdade do Ministério Público. E-mail: eduardasbrog@mprs.mp.br

30 Bacharel em Direito. Analista – Direito no MPRS. Pós-graduanda em Conciliação e Mediação de Conflitos pelo Centro de Mediadores - Instituto de ensino/Brasília. E-mail: paulalrs@mprs.mp.br

nistério Público resolutivo. No ano de 2023, foram objeto da atuação do Mediar, 84 casos, sendo que 22 deles (26,19%) obtiveram encerramento com alcance de acordo, consensos instrumentais. Preponderam, entre as demandas, as áreas da Administração Pública, da Saúde, do Urbanismo e do Meio Ambiente, perfazendo 60,71% (51) do todo, e com grande dispersão em termos territoriais no estado, demonstrando a abrangência do Mediar/MPRS. As repercussões do trabalho se estendem, também, para a formação continuada de Promotores, Procuradores de Justiça e Servidores do Ministério Público a partir da experiência concreta.

PALAVRAS-CHAVE: Autocomposição; Ministério Público; resolutivo; Mediar.

ABSTRACT: This article describes the foundations of the Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Mediar MPRS), established in 2016 in Rio Grande do Sul. This body aims to implement mediation processes for resolving conflicts, controversies, and problems, such as their inside processes of work and direct and indirect indicators used later in a Business Intelligence, observed directly in the year of 2023, from early January to late December. Mediar/MPRS promotes negotiation practices and consensus-building, particularly in public policy issues, to achieve a resolutive Ministério Público/Prosecutor Office. Through this analysis using data collected in 2023, Mediar/MPRS handled 84 cases, solving 22 of them (26,19%) through agreements or instrumental consensus. The main areas of demand were Public Administration, Health, Urban Planning, and Environment, representing 60.71% (51 cases) of the total, with extensive territorial coverage in the state. Additionally, the work of Mediar/MPRS has had an impact on the continuous inside training of Prosecutors, Justice Attorneys, and staff, capable of spreading the consensus-building culture through their work and everyday lives.

KEYWORDS: Mediation; Prosecutor Office; resolutive – efficiency; Mediar.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público, pós-Constituição Federal de 1988, vivencia desafios cotidianos, dada a amplitude de sua missão institucional que preceitua, em termos gerais, a defesa da democracia, dos direitos individuais indisponíveis e dos direitos sociais. Tanto a visão do que seja democracia quanto a da atuação ministerial são permeadas por diferentes concepções. Para fins deste artigo, parte-se da perspectiva de que a democracia enseja mais do que um sistema formal de eleição dos mandatários nos três níveis da federa-

ção, mas, sobretudo, do enfrentamento das desigualdades sociais e do amplo acesso aos bens socialmente produzidos, ou seja, a provisão de políticas públicas por parte do Estado. Nessa linha, a atuação institucional é instada a desenvolver metodologias e processos de trabalho dialógicos entre diferentes atores da esfera pública envolvidos em litígios ou tensões próprias das disputas entre diferentes interesses e, até mesmo, entre projetos societários (Tejadas, 2012).

Nos últimos anos, tem ganhado destaque, nos debates institucionais, a visão acerca de um Ministério Público resolutivo, que, nos termos cunhados por Goulart (2022), impacta a realidade social e tem na mira uma sociedade livre, justa e solidária. Entre as múltiplas possibilidades de atuação institucional que busquem a ampliação e garantia de direitos humanos, em especial os sociais, encontram-se aquelas que se dispõem a adentrar no campo da autocomposição de conflitos, controvérsias ou problemas que se colocam para diferentes atores sociais, com destaque aos métodos não adversariais.

A criação do Núcleo Permanente de Autocomposição (Mediar), no Rio Grande do Sul, acompanha os movimentos mais amplos, do Ministério Público brasileiro, de alinhamento às suas atribuições constitucionais. Nessa linha, o direito de acesso à Justiça, trazido na Carta Magna, é interpretado como o acesso aos meios legítimos de proteção e efetivação do Direito, tanto no âmbito da judicialização das querelas quanto da sua resolução extrajudicial (Pirajá, 2023).

O Mediar vem atuando, desde 2016, com inúmeras experiências que envolvem conflitos de diversas matizes, com o protagonismo de atores sociais e políticos, consolidando certa *expertise* teórico-prática. Assim, o presente artigo visa compartilhar os fundamentos do trabalho desenvolvido pelo Mediar/MPRS, delimitados ao longo de sua trajetória histórica, e, especialmente, a metodologia de trabalho que vem sendo desenvolvida, ilustrada com indicadores de processo e resultado colhidos.

Para tanto, o artigo está organizado em três partes, além desta introdução. Inicia-se pelos fundamentos do trabalho desenvolvido, ou seja, as concepções que amparam a experiência; na sequência, desenvolve-se a metodologia adotada com indicadores que de-

monstram os caminhos adotados, suas potências e eventuais fragilidades. Ao final, são tecidas considerações gerais sobre o trabalho desenvolvido e desafios institucionais.

1. AS BASES INSTITUCIONAIS QUE ANCORAM A AUTOCOMPOSIÇÃO³¹

A abordagem desenvolvida pelo Mediar/MPRS³² tem, em perspectiva, a minimização da prática adversarial para a resolução de conflitos, valendo-se, para tanto, de um leque de correntes teóricas que buscam resolver querelas e disputas de interesses, de diversas ordens, de modo negociado e consensual, conforme as possibilidades de cada situação, das circunstâncias e condições dos atores envolvidos. Nessa linha, a seguir serão explicitados alguns fundamentos que norteiam a atuação do Mediar.

Uma primeira dimensão que se traz à baila é a própria diretriz constitucional relativa ao acesso à Justiça, aqui entendida de modo amplo, não apenas relativa à judicialização de uma demanda, mas envolvendo outras frentes de atuação, inclusive extrajudiciais à disposição, em especial, do Ministério Público. Nesse caso, agregado ao uso de método dialógicos de discussão e negociação em torno de interesses e projetos distintos voltados às políticas públicas.

Essa direção encontra assento nas formulações hodiernas em torno da **atuação resolutiva por parte do Ministério Público**, o que é conceituado na Recomendação CNMP nº 54/2017, como

aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a

31 Os fundamentos que compõem este artigo foram extraídos quase na integralidade de documento técnico nº 0197/20203 GAT/UADH, interno ao Ministério Público do Rio Grande do Sul elaborado pela também autora deste artigo Sílvia da Silva Tejedas.

32 O Mediar foi criado por meio do provimento nº 11/2016, alterado pelo Provimento nº 01/2024, e está atualmente vinculado à Secretaria-Geral da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Destacam-se entre as atribuições do Núcleo, a difusão na instituição dos mecanismos de autocomposição – negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais –; a proposição de atuações de cunho estrutural em casos de interesse público e de relevância social; o auxílio ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) na capacitação de membros e servidores da Instituição e divulgação das metodologias aplicadas ou desenvolvidas.

máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (BRASIL, CNMP, 2017, p. 2).

Nessa senda, Pirajá (2023) elucida que a atuação resolutiva pode ter viés de tutela preventiva, quando se antecipa o conflito, problema ou controvérsia; repressiva, quando atua na remoção ou reparação da ameaça aos direitos; e a efetivação de sanções, quando são aplicadas em face a ilícitos.

O referido autor, em “Manual de Resolutividade do Ministério Público”, pondera os resultados jurídicos úteis à resolutividade, ou seja, os produtos da atuação institucional que contribuem para a defesa ou proteção aos direitos e à prevenção/repressão de ilícitos. Menciona, ainda, a necessidade de uma etapa de efetivação dos resultados, ou seja, da implementação do plano acordado (Pirajá, 2023).

Nesse caminho, destaca-se a previsão da Constituição Federal de 1988 quanto aos objetivos da República, que orientam toda a atuação ministerial a:

- I. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II. garantir o desenvolvimento nacional;
- III. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da CF, 1988).

Adiante, na Constituição Federal, no tangente às relações internacionais, que por certo orientam as relações internas, tem-se, entre outros, os princípios da **prevalência dos direitos humanos** e da **solução pacífica dos conflitos**, o que se considera primaz para parametrizar o trabalho do Mediar/MPRS.

Os direitos humanos refletem construções históricas e, hoje, estão consolidados em um conjunto de normativas internacionais e nacionais, envolvendo não só os direitos civis, políticos, mas também os sociais e ambientais que exigem a ação do Estado para sua efetivação. Como traz a Declaração de Viena (1993), “todos os direitos humanos são

universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados”, portanto, os direitos sociais não podem ser postergados e subjugados às políticas econômicas, ou ainda, disponibilizados conforme a “reserva do possível”, inclusive, porque as possibilidades para a convivência social respeitosa guardam correlação com as condições de vida do conjunto da população. Nesse diapasão, Goulart (2022, p. 222/3) assim define as múltiplas frentes do Ministério Público resolutivo:

ao assumir a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de Administração da Justiça Penal, mormente no campo do combate ao crime organizado e à criminalidade difusa. Na esfera cível, assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. **Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos** nos mais diversos níveis – local, regional intraestatal, estatal, regional supraestatal e global (Goulart, 2022, P. 222/3, grifo das autoras).

Nessa senda, contribuir para o avanço e a materialização dos direitos previstos na Carta Magna brasileira é o horizonte que movimenta o Ministério Público resolutivo e, por conseguinte, a atuação do Mediar em face das negativas de direitos ou disputas que afetam as garantias da coletividade. Ainda, são perseguidas soluções céleres, econômicas e que atendam aos interesses dos envolvidos, desde que sintonizados com o interesse público.

Situada a direção social impressa pelo Mediar no seu trabalho, a qual vai orientar as fronteiras das negociações e mediações, vale adentrar os fundamentos para a condução do processo de autocomposição.

A Resolução do CNMP 118/2014 e as Recomendações 54/2017 e 57/2017 (dispõem, também, sobre a autocomposição em segundo grau de jurisdição), que tratam da **autocomposição** no âmbito do Ministério Público e da atuação resolutiva respectivamente, combinadas trazem elementos pertinentes às bases da atuação no processo de solução consensual e pactuação. A elas, soma-se a Recomendação de Caráter Geral CNMP – CN 02/2018, que dispõe sobre os parâmetros para a resolutividade e qualidade da atuação. As categorias que seguem podem ser usadas em parte ou no conjunto, com vista ao de-

envolvimento de processo metodológico autocompositivo adaptável a diferentes situações que aportam no Mediar.

Negociação: utilizada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério público atue como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, e também para problemas na formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.

Mediação: utilizada para as controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes.

Conciliação: utilizada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público atue como órgão interveniente e nas quais sejam necessárias intervenções propondo soluções.

Práticas restaurativas: utilizadas para a reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o autor e a vítima, visando à formulação de um plano restaurativo para a reparação do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social (Aquino, 2023, p. 118/9).

A **mediação** foi introduzida, na legislação brasileira, por meio do Novo Código de Processo Civil, Lei nº 13.105/2015, e pela Lei de Mediação, Lei nº 13.140/2015. Heck (2017) pontua que a mediação, no âmbito do poder público, é atividade transdisciplinar, fundamentada no direito e na mediação, tendo como potencialidades: a) o tratamento de conflitos no âmbito administrativo, por meio de entendimento construído com as partes, que se comprometem com a solução, em tempo razoável e com baixo custo em comparação ao processo judicial; b) a garantia de efetividade e sustentação perante o ordenamento jurídico, para fins de homologação e controle da pactuação; e c) o meio democrático e emancipatório dos envolvidos que protagonizam o desfecho.

Na mesma direção, Megna (2015), a partir do mesmo marco legal, explora o conceito da **consensualidade** como tendência presente na administração pública. O autor recupera as terminologias que vêm sendo utilizadas para designar essa forma de relação do Estado com as demandas e necessidades da sociedade, como “consensuais”, “autocompositivos”, em oposição a “adjudicativos” e “heterocompositivos”. A obra citada chama a atenção à centralidade dessas concepções, qual seja de que “os conflitos humanos não se reduzem às fórmulas do certo/errado, ganha/perde, procedente/improcedente” (Megna, 2015, p. 5). Por isso, meios consensuais ou autocompositivos inauguram uma nova

mentalidade, que proporciona um tratamento sério, eficaz e adequado para as contendas. Explica o autor que a adequação reside na possibilidade de viabilizar a comunicação e a compreensão do conflito pelas partes, para que se tornem aptas a exercer autonomamente o processo decisório em torno do conflito. Alerta, também, que os métodos referidos são seguros do ponto de vista dos princípios da administração públicas; nas suas palavras:

a consensualidade não oferece riscos aos princípios da legalidade, da indisponibilidade do interesse público ou da supremacia do interesse público. Ao contrário, visa concretizá-los de forma mais adequada e eficiente, em vista das novas características sociais (Megna, 2015, p. 25).

Para Siviero e Vincenzi (2017), que discutem o tema a partir de autores da Escola de Frankfurt, especificamente Jürgen Habermas e Axel Honneth, a negociação caracteriza-se pela tratativa direta entre as partes, já a conciliação seria mais indicada para situações nas quais as partes não possuem relação continuada. A mediação, por seu turno, seria indicada para situações nas quais preponderam aspectos subjetivos. Desse modo, para as autoras, a indicação do método a ser utilizado se relaciona com o tipo de relação mantida entre as partes. Contudo, as estudiosas alertam para o fato de que no plano do real, dadas suas complexidades, as “técnicas e procedimentos de ambos os mecanismos dão origem a procedimentos mistos para atender as especificidades do caso concreto” (Siviero e Vincenzi, 2017, p. 5, grifo nosso).

Na esteira teórica escolhida pelas autoras, o pensamento de Habermas, a partir da teoria da comunicação, conduz à perspectiva de que as

[...] práticas comunicativas fundadas no consenso ajudam a reparar as insuficiências próprias da justiça adjudicada e permitem que os cidadãos participem diretamente da formação de consensos, como também que assumam os riscos e consequências do processo decisório (Siviero e Vincenzi, 2017, p. 9).

Na mesma linha, os ensinamentos de Honneth trazem que a jurisdicionalização das esferas da vida comunicativa leva a certa patologia social do Direito, dada a captura da vida real e da intersubjetividade pela abstração própria do litígio judicializado. A partir

dessas vertentes, as autoras evocam a potência dos mecanismos autocompositivos, pois

além da dimensão pacificadora, a autocomposição também instrumentaliza o processo de **emancipação social e de consolidação das liberdades individuais dos cidadãos**, pois autonomiza os indivíduos a assumirem o controle sobre o desfecho de seus relacionamentos conflituosos, instando-os ao debate e ao exercício de se colocar no lugar do outro para entender os seus anseios e as suas pretensões (Siviero e Vincenzi, 2017, p. 15, grifo nosso).

O recente “Guia de Mediação e Conciliação”, produzido pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, ao discorrer sobre as categorias teóricas mediação e conciliação, problematiza a forma como o Conselho Nacional de Justiça as apresenta e as situa, no âmbito do Ministério Público, como um objeto de trabalho voltado para **“conflitos, controvérsias e problemas”**.

Nesse caso, o documento em tela traz o conflito como caracterizado pelo antagonismo de posições ou interesses; a controvérsia apenas como divergência, sem a resistência implicada no conflito, já o problema envolve questões a serem resolvidas na seara pública. Ao mesmo tempo, o documento questiona a validade da distinção a partir do vínculo entre as partes, que guardaria relação com o processo civil paritário, quando na atuação ministerial concreta, se age frente a “problemas complexos, estruturais, multidisciplinares, nos quais as técnicas de mediação e de conciliação podem e devem ser amplamente utilizadas” (CGMP, 2023, p. 24). Nessa perspectiva, apenas distingue que, na conciliação, haveria uma intervenção mais assertiva do terceiro imparcial e na mediação, atuação menos interventiva. É adotada, então, a equiparação da mediação avaliativa e da conciliação, “por ambas terem a característica da intervenção do terceiro imparcial produzindo propostas, alternativas e intervenções diversas, tendentes à facilitação do diálogo” (CNMP, 2023, p. 25)³³.

33 Importante situar que a atuação do Mediar, ao longo dos anos, possibilitou contribuição expressiva do Ministério Público do Rio Grande do Sul na coordenação e redação, por meio de membros/as com acúmulo teórico-prático, do “Guia de Mediação e Conciliação” produzido pela Corregedoria Nacional do Ministério Público.

O Mediar/MPRS tem feito uso dessas referências teóricas, em especial das sínteses construídas pela CGMP, conduzindo-se pela mediação avaliativa, e, ao mesmo tempo, tem desenhado caminhos a partir da experiência concreta, nos quais é mister compartilhar, a fim de contribuir para que o Ministério Público, como um todo, avance nesse campo ainda insuficientemente explorado.

2. A TESSITURA DOS CAMINHOS DO MEDIAR/MPRS

Os fundamentos da autocomposição ofertam os alicerces, os quais orientam os caminhos ou escolhas metodológicas, o que vem sendo realizado desde o primeiro momento da criação do Mediar/MPRS, a partir de um desenho inicial da atuação, que foi sendo modificado de modo dinâmico ao longo do tempo.

As bases do trabalho permitiram dimensionar objetivos, sendo o principal deles **favorecer a atuação resolutiva do Ministério Público, por meio da resolução autocompositiva** de conflitos, controvérsias e problemas na perspectiva da materialização dos direitos humanos (civis, políticos, sociais, ambientais). Esse grande objetivo desdobra-se em outros, chamados de específicos, pois esmiúçam o que se persegue, sendo eles: a) desenvolver processos de autocomposição em matérias de direito difuso e coletivo, no âmbito judicial e extrajudicial, conforme demandas internas e externas, materializadas em situações concretas expressas em expedientes ou processos judiciais; b) fomentar projetos institucionais voltados para experiências autocompositivas; c) compartilhar conhecimentos teórico-práticos, nos processos formativos desenvolvidos, pela instituição, com membros e servidores, acerca das metodologias autocompositivas; d) assessorar a Administração Superior quanto ao cumprimento da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público; e e) assessorar os Centros de Apoio Operacionais quanto a estratégias autocompositivas diante de suas áreas de atuação.

Como pode ser verificado, além dos objetivos voltados para a autocomposição em si, observa-se, no escopo da estruturação do Mediar, a centralidade que este assume como polo irradiador de conhecimentos e habilidades acerca da resolução negociada ou consensual de conflitos, havendo um conjunto de previsões, no provimento que lhe origi-

nou, quanto à difusão dessa concepção na instituição. Por isso, sua estrutura e funcionamento primam pela atuação integrada com os demais órgãos e instâncias institucionais.

O percurso metodológico dialoga com os objetivos do Mediar/MPRS, desenhando a atuação a partir daquilo que se almeja. Nessa direção, o trabalho tem como público-alvo direto Gestores e Servidores do Ministério Público, Promotores e Procuradores de Justiça, bem como segmentos da sociedade diversos que demandem atuação na perspectiva autocompositiva, como advogados, empresários, políticos e agentes públicos diversos.

Nessa linha, a seguir serão descritos os grandes eixos da atuação e, ao mesmo tempo, trazidos à baila alguns dos indicadores diretos e indiretos do trabalho, que permitem medir o alcance dos objetivos (Cohen e Franco, 1993). Os indicadores referem-se ao período de janeiro a dezembro de 2023 e buscam oferecer ao leitor um panorama dos indicadores dos processos de trabalho e dos resultados.

Para o desenvolvimento dos processos autocompositivos nos casos concretos, são seguidas as seguintes etapas ou passos, os quais não são rígidos, pois são moldados ao caso em si. Como ensinam Peixoto e Ferreira (2021), é importante que, na mediação, estabeleçam-se fluxos, porém coadunados com os princípios da própria mediação e não do processo adversarial, fundando-se, portanto, nas ideias de oralidade e informalidade. Daí decorrerá um processo flexível, estratégico, circunstancial e criativo. Os autores apontam, também, para o objetivo próprio da mediação na Administração Pública, que suplantará a solução de um conflito, para aproximar-se da diretriz de eficiência, ou seja, melhora da política pública e da gestão pública como um todo.

O Mediar atua em demandas judicializadas, judicializadas com decisão transitada em julgado e casos extrajudiciais, que envolvam conflitos, controvérsias ou problemas a serem enfrentados. As demandas de suporte ao Mediar são feitas por telefone, *e-mail* ou outro meio formal da instituição, por diversos atores, como referido no público-alvo, porém sempre há o contato com o Promotor de Justiça natural (respeito ao princípio da independência funcional), sendo que a atuação do Mediar somente ocorre com a anuência e participação dele. Há aqui um aspecto fundamental que precisa ser destacado: é importante que o colega promotor ou Procurador de Justiça natural trabalhe junto ao

órgão de autocomposição, haja vista a necessidade de que o procedimento esteja sendo constantemente atualizado com as questões fáticas e jurídicas que acontecem na dinâmica natural da vida.

Ato contínuo à recepção da demanda, é realizada a **avaliação de sua admissibilidade**. Trata-se de uma etapa interna, na qual o conselho do Mediar, composto pelos Coordenadores Administrativo, Técnico e Operacional e pelo Corpo Permanente de Mediadores, reúne e discute a demanda e a possibilidade de atuação. Uma vez sendo admitida a atuação na demanda, é instaurado um procedimento autocompositivo que tramita em paralelo com aquele a cargo do Promotor/Procurador. Desse modo, o expediente ou processo judicial segue no seu local de origem, ou seja, a Promotoria de Justiça ou Vara Judicial. Ainda, no caso do processo judicial, é solicitada a suspensão da tramitação para tratativas autocompositivas.

É preciso, então, estabelecer um plano de ação, pois, na ausência de planejamento, a autocomposição torna-se um “barco à deriva”. Procura-se responder a questões como: quem está envolvido (atores internos e externos)?, quais são os interlocutores necessários?, e com poder de agenda para a solução do problema, outras áreas a envolver a exemplo do corpo técnico de assessoria especializada do Ministério Público³⁴ qual o núcleo central do conflito/controvérsia/problema?, qual o contexto?, qual o enquadramento jurídico da questão?, entre outros. O plano de trabalho, necessariamente, inclui o Promotor ou Procurador de Justiça demandante, sendo organizado em reunião(ões) interna(s) de planejamento. No período em análise neste artigo, de 1/1/2023 a 31/12/2023, foram realizadas 88 reuniões internas durante diversas fases dos procedimentos autocompositivos³⁵.

Essa etapa envolve, também, o estudo do tema e o conhecimento da realidade - contexto e o caso em si. Para tanto, no âmbito técnico, podem ser estudados materiais como laudos, pesquisas, recursos visuais, gráficos, figuras, fotos, bem como podem ser

34 Profissionais de diversas áreas (meio ambiente, contabilidade, direitos humanos - serviço social) lotados centralizadamente no Gabinete de Assessoramento Técnico.

35 Os dados foram sistematizados pelos autores e contaram com o suporte de Eduardo Rodrigues Codorniz de Oliveira, assessor.

feitos contatos para orientação/assessoramento com especialistas, Promotores/as de Justiça, entre outros. Também, são pesquisados outros acordos semelhantes efetuados, o clamor social implicado na situação e seu contexto, a exemplo da filosofia e dos valores da região nos quais a questão em tela está instalada.

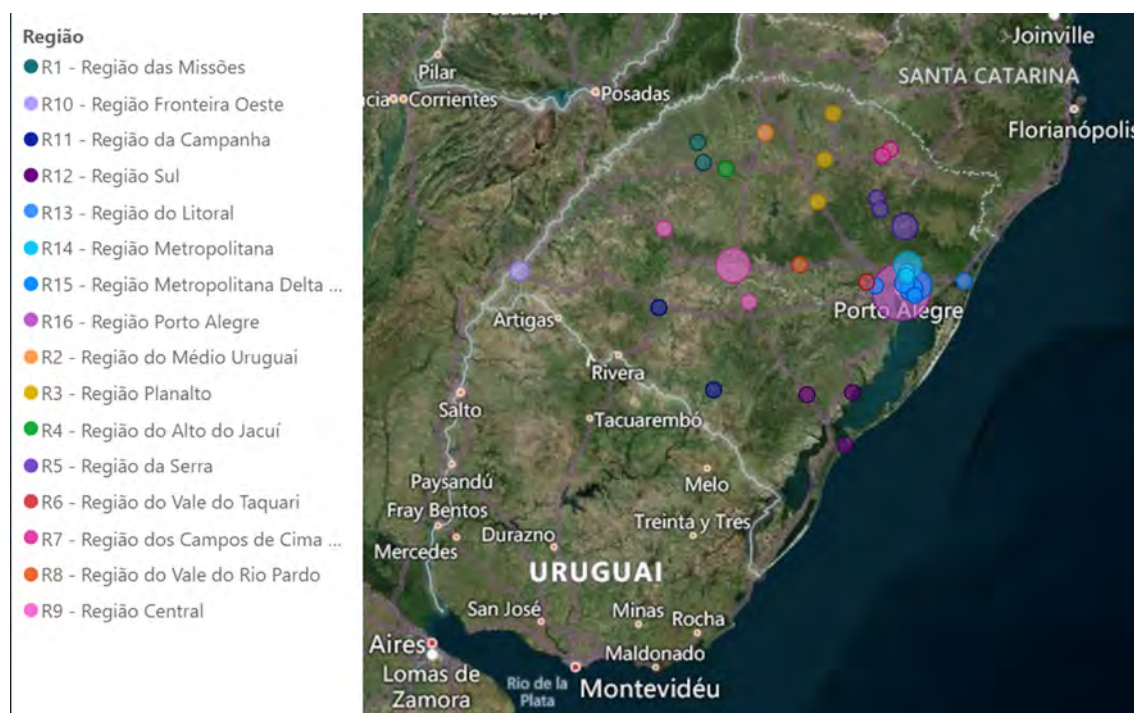
Envolve, ainda, o conhecimento dos interlocutores, observando algumas categorias de análise, como: recursos financeiros, sociais, poder, interesses e necessidades; a reputação e o estilo; a MASA do outro (a melhor alternativa sem acordo); e autoridades.

Nessa etapa, é definida a equipe de facilitadores que atuará, no mínimo, com uma dupla. Após cada reunião ou sessão, são feitas avaliações internas sobre o desempenho dos facilitadores, sobre o resultado da reunião e próximos passos.

No período de 1/1 a 31/12/2023, o Mediar teve 84 casos em tramitação, ingressaram no ano 45,23% (38) casos novos, sendo 54,73% (46) remanescentes de períodos anteriores. A origem da demanda passou a ser mapeada no decorrer do ano de 2023, tendo se mostrado útil para verificar as “portas de entrada”, havendo 72 (85,71%) provenientes de Promotorias, Procuradorias de Justiça e Centros de Apoio Operacionais, considerada demanda interna, quatro de atores dos Poderes Executivo (administração direta) e/ou Legislativo, três de autarquias estaduais e cinco de empresas privadas.

Do todo (84 casos), 10,71% (9) referem-se a demandas de abrangência estadual. As demais, 89,29% (75), a questões que envolvem municípios. Alguns dos casos, porém, abrangem mais de um município, especialmente aqueles referentes à saúde pública (hospitais).

Figura 1 – Demandas por macrorregião do Rio Grande do Sul



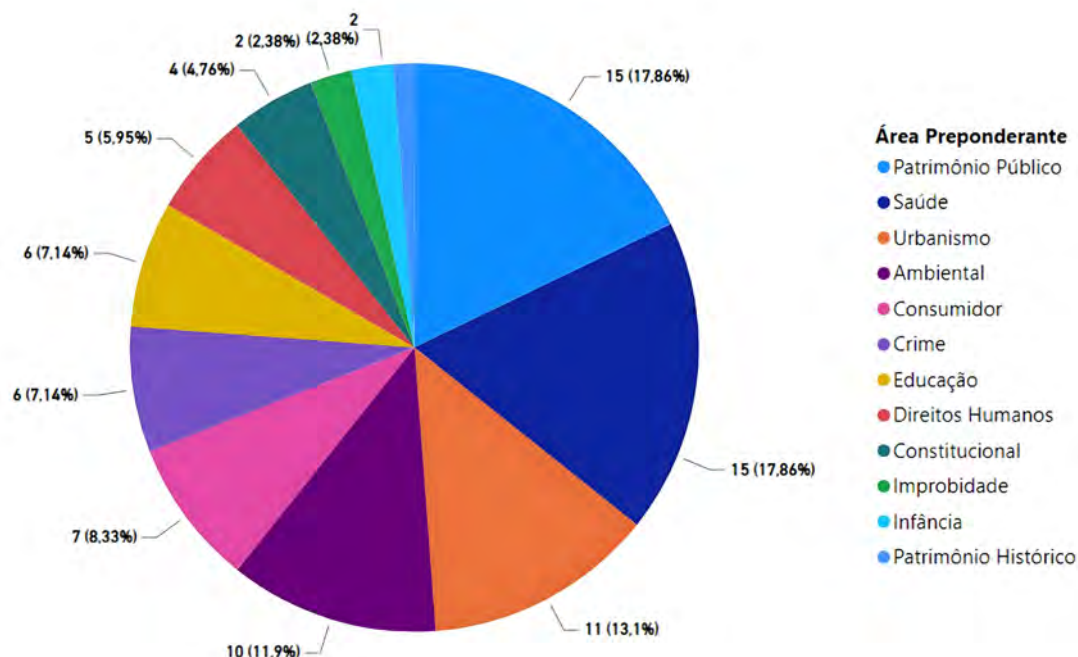
Fonte – Registros em planilha da Microsoft, de 01/01 a 31/12/2023, sistema-
tização dos autores, com suporte de Eduardo Codorniz, assessor.

A distribuição da demanda por territórios permite identificar sua difusão no estado, haja vista que as 16 regiões utilizadas pelo Ministério Público, para fins de mapeamento do seu trabalho, estão representadas³⁶. Embora haja a dispersão da demanda em termos espaciais, a sua frequência é maior nas seguintes regiões: Porto Alegre, com 33,33% (28), seguida da região metropolitana Delta do Jacuí, com 15,47% (13) e da região central, com 13,09% (11). Observe-se que as duas primeiras concentram fatia expressiva da população do Rio Grande do Sul, envolvendo a capital e região metropolitana; já na busca pelo Mediar, na região central, é possível que decorra do entendimento dos Promotores de Justiça locais, mais próximos e conhecedores das potencialidades da autocomposição.

Ainda, as demandas recepcionadas guardam relação com as políticas públicas ou áreas que seguem:

³⁶ Provimento nº 33/2010.

Gráfico 1 – Áreas preponderante de atuação do Mediar em 2023



Fonte – Registros em planilha da Microsoft, de 01/01 a 31/12/2023, sistematização dos autores.

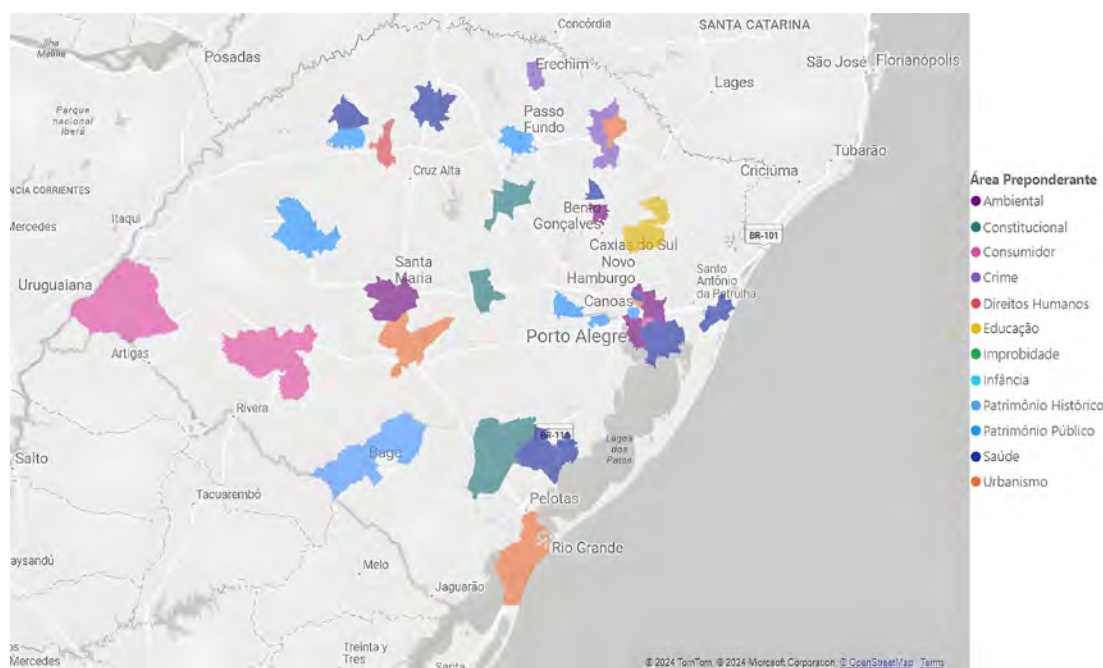
Como pode ser visto no Gráfico 1, na sua maioria, os casos envolvem a Administração Pública, franqueando, a gestores públicos de diferentes áreas, novas possibilidades de enfrentamento de questões controversas ou sensíveis. Observa-se que 60,71% (51) dos casos referem-se, somados, ao patrimônio público (casos relativos a fundos públicos, contratos de concessão, processos licitatórios e gestão pública de modo geral), às áreas da Saúde (centralidade na gestão de hospitais no Sistema Único de Saúde, desassistência, controle social, entre outros.), Urbanismo (saneamento básico, reintegração de posse, regularização fundiária urbana) e Meio Ambiente (danos ambientais provocados por empresas, aterros sanitários, proteção e cuidados com animais em situação de risco). Os demais distribuem-se em áreas diversas relativas a políticas por áreas e por segmentos.

Nesse caso, a experiência junto ao Mediar/RS permite, aos gestores públicos, em especial, experiências que podem repercutir, inclusive, para que a própria Administração

Pública crie mecanismos ou se valha dos existentes, como explicam Peixoto e Ferreira (2021):

[...] à Administração Pública, a partir dessa nova perspectiva, **caberá escolher de forma estratégica os conflitos que pretende terceirizar ao Estado-Juiz ou ao árbitro, na perspectiva da heterocomposição, devendo partir da premissa de que ela própria pode, preventivamente, solucionar seus próprios conflitos por meio da autocomposição**, pela via da negociação e da mediação, bem como por meio da composição administrativa das suas controvérsias jurídicas internas (hipótese do art. 36, § 1º, da Lei n. 13.140/2015), por meio da emissão de manifestação do Advogado-Geral da União, que detém o monopólio do assessoramento jurídico do Poder Executivo federal (Peixoto e Ferreira, 2021p. 252, grifo dos autores).

Figura 2 – Áreas preponderantes distribuídas no território do RS



Fonte – Registros em planilha da Microsoft, de 01/01 a 31/12/2023, sistematização dos autores, com suporte de Eduardo Codorniz, assessor.

Conforme a Figura 2, que georreferencia a demanda por áreas preponderantes, ou seja, sua incidência, observa-se que, nas regiões capital e metropolitana Delta do JacuÍ, há maior diversidade de áreas demandadas; seguido da região sul, central, Missões e Campos de Cima da Serra.

A primeira etapa do plano de ação envolve o conhecimento acerca dos atores envolvidos e o contato para verificar a aceitação para a participação, o que ocorre por meio da reunião privada³⁷. A explicitação sobre o processo de autocomposição permite que a pessoa envolvida adentre esse ambiente depositando maior confiabilidade no processo. Ainda, a reunião também serve para aprofundar o problema/situação com o interlocutor, conhecer interesses, posições, podendo ser efetivada com mais de um dos segmentos envolvidos ao mesmo tempo. São realizadas tantas reuniões quanto necessárias, conforme as particularidades do objeto do trabalho, em qualquer momento dos procedimentos autocompositivos. Em algumas situações, no entanto, não é realizada a reunião privada com cada um dos interlocutores, em razão da urgência, ou então quando os interlocutores participaram de outros procedimentos autocompositivos, e, portanto, conhecerem o método.

A etapa central do processo é a realização das sessões para autocomposição. Nessa, são situados os pontos para o processo de negociação, permitindo que os participantes antecipem a reflexão sobre os tópicos, ao mesmo tempo em que concede objetividade à negociação. As bases para essa etapa são o diálogo e a cooperação.

Algumas premissas orientam a condução dos encontros, quais sejam: a) ambiente tranquilo e confortável para sua realização; b) formato circular que permita o contato visual entre os participantes e sinalize a posição equânime entre esses, quando utilizado o ambiente presencial;³⁸ no caso das reuniões *online*, o próprio meio oferece essa condição, já que as telas ocupam espaços similares e todos são visualizados; c) condução tranquila dos encontros, iniciando pelo conhecimento mútuo, inclusive dos facilitadores, favorecendo o respeito, a transparência e a urbanidade nas relações interpessoais; d) conhecimento da realidade do outro, que pode implicar ao facilitador a aproximação física, por meio de visitas aos espaços, como comunidades, escolas, entre outros; e) processuali-

37 Se aproxima do conceito de caucus, técnica empregada na mediação para contribuir na resolução dos litígios, visa o diálogo com um ou mais dos segmentos envolvidos.

38 A sala de trabalho do Mediar organiza-se de modo a permitir a circularidade, não contando com mesa ou outros obstáculos à ideia de horizontalidade entre os participantes do encontro. A sala conta com isolamento acústico para garantir a confidencialidade.

dade da caminhada, ou seja, os encontros caracterizam-se como meios de aproximação sucessiva, que permitem a ampliação do conhecimento mútuo, com foco no tema que gera o conflito, a controvérsia ou o problema a ser enfrentado, e também com a criação do processo de diálogo; f) foco do trabalho está no outro, seus interesses, necessidades, emoções, significados, argumentos e na prospecção do futuro; e g) desenvolvimento de habilidades pelo negociador/conciliador no sentido de saber fazer perguntas, primando pelas abertas, aquelas que permitem a expressão genuína do interlocutor e sua implicação no tema em questão, bem como na acolhida de comportamentos opostos ou de manifestação de agressividade.

Todos esses procedimentos são devidamente registrados em instrumentos *online* disponíveis em plataforma da Microsoft, com o uso de indicadores presentes no plano de trabalho. Entre os registros, destacam-se os qualitativos, que são: o resumo de reunião para uso interno e ata consensual com o grupo participante. O registro interno permite o desenho do mapa dinâmico do conflito, ou seja, a identificação de interesses divergentes e comuns e as posições, também, distintas ou convergentes.

Note-se que, no período em análise, foram realizadas 244 reuniões privadas e sessões, relacionadas aos 84 casos em tramitação. O tempo de trabalho destinado a esses momentos de interlocução com os atores envolvidos na situação foi de 34.803 minutos, equivalente a 580 horas, configurando uma média de 6,9 horas por caso.

Essa etapa de encerramento da demanda pode ocorrer ao final do processo com a conclusão e formalização, ou seja, a definição dos pontos de consensualidade, que, em termos de documentação, pode adquirir diferentes formatos, como termo de audiência, ata de reunião ou sessão, protocolo de intenções, termo de autocomposição. Todavia, não se esgota na consecução de um acordo propriamente dito, pois podem ser realizados consensos instrumentais.

Os consensos instrumentais são construídos gradualmente ao longo do tempo, por meio da consolidação de entendimentos, como uma fase, **pois auxiliam no alcance do objetivo final ou central**. Essa metodologia é inspirada na Recomendação nº 54/2017 do

CNMP, que preconiza a construção de resultados jurídicos úteis³⁹. A experiência do Mediar/RS, que caminha nessa linha, tem permitido aos participantes vivenciarem a possibilidade concreta de resolução de partes ou etapas constitutivas do problema em tela, com isso, contribuem para uma maior abertura ao trabalho coletivo, à satisfação com o alcance de soluções e à visibilidade da população destinatária do direito em questão. São exemplos de consensos instrumentais: o consenso acerca da criação de uma comissão multipartes para discussão de pontos da matéria em negociação, ou o consenso sobre a realização de diagnóstico prévio ou de perícia que auxilia nos diálogos em torno da solução do problema.

Nessa etapa, o conhecimento acerca do perfil dos interlocutores pode ajudar muito a evitar ou conter atitudes de evitação e de insegurança. Também, giza-se a importância do registro documental dos encontros para consolidar os pontos tratados e os consensos intermediários, que são firmados no decorrer da interlocução. Os profissionais responsáveis pela condução das sessões precisam de uma atuação atenta, pois é um momento estratégico do processo em que a caminhada pode ser prejudicada, sempre elucidando a seriedade e transparência do processo de negociação.

Nesse quadro, o **encerramento da atuação** do Mediar/RS tem sido sistematizado a partir dos seguintes indicadores:

39 Art. 2º De modo integrado com o disposto no artigo antecedente, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a produção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva de que trata esta recomendação. Parágrafo único. Para os fins desta recomendação, são resultados jurídicos os títulos executivos, judiciais e extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido.

Quadro 1 – Indicadores de encerramento da atuação do Mediar/RS

Categoria	Descrição
Autocomposição	Ocorre por meio de acordo total ou parcial, por meio de consensos instrumentais, ou, ainda, por alternativas alcançadas por alguma das partes em espaços extramediação, contudo favorecidas pelos debates em torno da questão. Tem como foco o atingimento de solução possível, independentemente do formato da decisão, por isso prescinde de termo de fato. O acordo também pode ficar registrado em ata, o que se considera um documento suficientemente válido.
Não progressão	<u>Desistência</u> : decorre de posicionamento do Mediar/RS, geralmente a partir da posição do Promotor Natural, adotado após entendimento de que a autocomposição não está atingindo seus propósitos dado o uso de alguma das partes para fins protelatórios a despechos por outras vias, a exemplo de decisão judicial.
	<u>Não adesão</u> : ocorre pela decisão de algumas das partes por não iniciar autocomposição, podendo acontecer mesmo após reuniões ou sessões realizadas.
Encaminhamento externo	<u>Judicialização</u> : ocorre quando a retomada do processo judicial ou o início deste pode favorecer a resolução da situação em análise, ou, ainda, por decisão unilateral das partes envolvidas. No caso de sua adoção consensual, está em consonância com a Recomendação 02/2028, art. 1º XII, do CNMP, quanto ao uso racional e adequado dos mecanismos de judicialização.
	<u>Referenciamento a outro centro mediador</u> : ocorre por decisão de alguma das partes, podendo, inclusive, haver situação em mediação em outro centro, sendo vantajoso manter naquele em razão da fase mais avançada das tratativas.

Fonte: elaboração própria com base em software para registros.

No ano de 2023, considerado o período de 01/01 a 31/12/2023, foram alcançados desfechos em 26,19% - 22 casos dos 84 em tramitação. O resultado alcançado pelo Mediar/MPRS pode ser comparado, de modo generalista e não pormenorizado, com aquele veiculado no relatório anual “Justiça em Números” (2023) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em que o percentual de sentenças homologatórias de acordos, em 2022, foi de 12,3% nos Cejuscs⁴⁰. Desse modo, o indicativo atingido pelo Mediar é ainda superior.

Considerando as categorias do Quadro 1, tem-se as seguintes situações de encerramento: 68,18% (15) desfechos autocompositivos, com Termos de Autocomposição, Termos de Compromisso, Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), Acordo de Não Persecução Cível (ANPC). Os demais (31,81%), tiveram solução de mérito sem a formalização de termos de acordo, porém alcançando consensos que solucionaram a disputa, o que restou estampado nas atas de reunião ou sessão, ou, ainda, em termos de audiência.

Os 22 casos encerrados em 2023 demandaram 48 reuniões internas/planejamento, computando 2.910 minutos, ou seja, 48,5 horas. Ainda, no universo dos 22 casos, foram realizadas 40 reuniões privadas, com o investimento de 3.129 minutos, os quais totalizam 52,15 horas, bem como foram realizadas 48 sessões em 4.178 minutos ou 69,63 horas. A média de tempo, em horas, investida em cada caso foi de 7,74 (dois turnos de trabalho), o que, comparativamente às demandas judiciais ou extrajudiciais, é, por certo inferior, demonstrando a potência da autocomposição em termos de celeridade e economicidade, além da promoção de soluções negociadas, portanto, tendentes a maior estabilidade, na medida que construídas pelos atores interessados. Na mesma linha, informações disponíveis no sítio eletrônico do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos - Nupemec Mediação e Conciliação - do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro esclarece que “as sessões têm normalmente duas horas de duração, e um caso, em média, carece de três a quatro sessões para que se alcance uma solução” (Brasil, CNJ, 2023).

Observe-se que após a pactuação, ocorre o monitoramento e a avaliação, que visam acompanhar o processo de implementação do acordado. Isso retrata um momen-

40 Entre os Tribunais de Justiça, em 2014, havia 362 Cejuscs, em oito anos a estrutura basicamente triplicou, chegaram a 1.437 (2022).

to delicado de todo o processo, pois a execução do acordo pode sofrer intercorrências oriundas da dinâmica do contexto que está sendo enfrentado, sendo necessárias, por vezes, repactuações. Observe-se que essa fase ocorre na Promotoria/Procuradoria de Justiça, sendo o Mediar acionado em caso de dificuldade de implementação.

Considerando o conjunto do trabalho realizado pelo Mediar/MPRS, as estratégias utilizadas visam, observadas as complexidades e dinâmicas próprias da gestão pública, contribuir para mudanças estruturais. O importante é notar que, existindo um estado de desconformidade, considerando os direitos positivados, a solução do problema dificilmente ocorrerá com apenas um único ato, como uma decisão que certifique um direito e imponha uma obrigação. Há necessidade de intervenção para fomentar uma reorganização ou uma reestruturação da situação, como nos casos em que há necessidade de mudança na estrutura do ente público, da organização burocrática, entre outras. Essa intervenção normalmente é duradoura e exige um acompanhamento contínuo (Didier Jr, Zaneti Jr e Oliveira, 2020).

Não menos importante é o objetivo do trabalho voltado para o compartilhamento de conhecimentos teórico-práticos nos processos formativos desenvolvidos pela instituição com membros e servidores acerca das metodologias autocompositivas. Esse objetivo realiza-se por meio de encontros, formações presenciais e na modalidade à distância, mas também, e principalmente, nos processos autocompositivos, na interlocução com promotores, Procuradores de Justiça e servidores que, no curso do caso concreto, aproximam-se dos métodos conceituados em termos de fundamentos e de ferramentas.

Nessa toada, a educação experiencial em práticas autocompositivas tem seu disparador quando os Promotores e Procuradores de Justiça trazem expedientes, processos e problemas ao Mediar/RS para a busca de solução pela via autocompositiva. Na sistemática de atuação do Mediar, desde o início, o demandante é instado a participar de todo o(s) procedimento(s). Assim, desde a reunião de planejamento até as sessões autocompositivas, eles são informados sobre as técnicas de autocomposição e comunicação a serem aplicadas, e seus objetivos, sendo dirimidas dúvidas e compartilhados os conhecimentos acumulados até então. Desse modo, ao longo da abordagem de cada caso, os demandan-

tes vivenciam, na prática, cada uma das técnicas, ferramentas e teorias que amparam o trabalho do Núcleo.

O contato direto proporciona um maior aprendizado sobre os métodos autocompositivos (mediação, conciliação, negociação, práticas restaurativas), sobre as técnicas de comunicação, e impacta positivamente na atuação do membro. Incluem-se nesses processos de ensino-aprendizagem integrantes da Administração Superior do Ministério Público, como Subprocuradores-Gerais e Coordenadores de Centros de Apoio, que participam dos procedimentos em razão de suas áreas de atuação, bem como servidores da instituição de diferentes áreas. No ano de 2023, participaram desses processos formativos 95 Promotores e seis Procuradores, somando 101 participantes, representando, assim, 14,53% de membros ativos, visto que esses totalizavam 695, sendo 16,75% de um total de 567 Promotores de Justiça, entre as entrâncias, e 4,69% dentre 128 Procuradores de Justiça, dado que inclui Promotores e Procuradores integrantes da Administração Superior.

Esse processo de compartilhamento de saberes e de experiência prática, também ocorre por meio do Colégio de Membros, previsto no provimento nº 11/2016, que compõe a estrutura do Mediar. O Colégio de Membros é composto, nos termos do Provimento, pelo Diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), os coordenadores dos Centros de Apoio Operacionais, representante da Corregedoria-Geral e membros colaboradores (interessados na temática). Essa estrutura capilariza as estratégias de ensino-aprendizagem relacionadas à autocomposição, ao menos no âmbito das estruturas centrais da Administração Superior. Para organização dos processos de trabalho, prevê-se:

- a. Círculos formativos introdutórios sobre o funcionamento do Mediar;
- b. Encontros semestrais de alinhamento; e
- c. Participação nos procedimentos autocompositivos: os componentes do Colégio de Membros atuam, inicialmente, como observadores, para fins avaliativos dos processos autocompositivos, assim como acerca da atuação dos facilitadores institucionais. Para fins de preservação do resguardo das informações sensíveis que circulam nos encontros, os mem-

bros participantes das sessões assinam Termo de Confidencialidade.

No âmbito da equipe interna do Mediar, entende-se que se desenvolvem processos de educação permanente, compreendida como referencial para a capacitação ou educação que se correlaciona com a prática, ou seja, que parte de problemas concretos e do cotidiano da atuação profissional, sendo realizada de modo constante.

Em consonância ao objetivo voltado aos processos formativos dos quadros do Ministério Público, estão também a assessoria à Administração Superior, quanto ao cumprimento da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no Âmbito do Ministério Público, e aos Centros de Apoio Operacionais, quanto a estratégias autocompositivas diante de suas áreas de atuação. Esses objetivos dialogam com as possibilidades de assessoramento aos órgãos da administração, tanto no sentido da incorporação dos métodos autocompositivos em diversos âmbitos da atuação institucional quanto na atuação intencional para o desenvolvimento da Política Nacional prevista. Essa atuação ocorre por meio de reuniões com a Procuradoria-Geral de Justiça, Subprocuradorias, Conselho Superior e com os Centros de Apoio Operacional. Tais colóquios podem ter como objeto apontamentos, devolutivas e proposições do Mediar ou das demais instâncias institucionais.

É primaz destacar que o trabalho do Mediar/RS realiza-se por meio de seus recursos humanos e materiais. Nesse âmbito, o Mediar conta com três membros que atuam na condução dos processos autocompositivos: dois deles com dedicação exclusiva, compondo o corpo de mediação e que acumulam funções gerenciais, sendo um deles coordenador técnico e outro coordenador operacional; duas assessoras jurídicas e assessoramento técnico da área do Serviço Social ofertado por meio da Unidade de Assessoramento em Direitos Humanos do Gabinete de Assessoramento Técnico. Em termos materiais, o Mediar/RS encontra-se instalado na sede do Ministério Público estadual, contando com ambiente específico para reuniões, com isolamento acústico, sala para secretaria e assessoria com os demais equipamentos atinentes ao trabalho, incluindo acesso a veículo para visitas *in loco*, quando necessárias para o conhecimento da realidade em tela e para interação direta com a comunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção de um Ministério Público resolutivo, que se materialize no cotidiano institucional, favorecendo à população o acesso aos direitos constitucionalmente previstos, exige a construção de caminhos renovados à instituição. Os tradicionais processos de trabalho que se realizam nos gabinetes e têm como centralidade a comunicação por ofício, com atores da sociedade civil e do Estado *stricto sensu*, são insuficientes para a consecução dessa direção social. Exsurge a necessidade de renovação dos propósitos e das metodologias institucionais, sob pena da fragilização da concretude do Ministério Público defensor da democracia, dos direitos individuais indisponíveis e sociais.

É nesse percurso que foi implantado e vem sendo (re)desenhado a cada dia o Mediar/MPRS. As distintas correntes e perspectivas teóricas autocompositivas apresentaram-se como ferramentas disponíveis para ampliar estratégias de trabalho calcadas no diálogo e na negociação. Para tanto, compreende-se as diferentes posições, as visões dissonantes e os conflitos como constitutivos da vida em sociedade, por isso são, também, potentes, se enfrentados adequadamente, para a construção de novos consensos ou pactuações que favoreçam a população, em especial, aqueles mais vulneráveis às desigualdades sociais.

As perspectivas autocompositivas não são o único caminho, mas um deles, que se somam a tantas outras iniciativas que almejam consolidar um Ministério Público resolutivo, aberto às demandas da sociedade e alinhado aos preceitos constitucionais em torno da democracia, da redução das desigualdades, da liberdade e da superação de qualquer forma de discriminação.

A experiência do Mediar/MPRS permite vislumbrar que a vivência concreta dos atores internos e externos é potente para semear formas de atuação dialógicas, para reforçar a atuação extrajudicial e para aproximar o Ministério Público da sociedade. O desenho do Mediar foi sendo modificado ao longo dessa tenra trajetória, trazendo maior flexibilidade aos processos autocompositivos e afirmando a valorização dos acordos e consensos possíveis diante do mapa dinâmico da realidade, o que, para uma instituição alicerçada em processos de trabalho tendentes à rigidez, é desafio permanente.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Eduardo Pimentel de Vasconcelos. Elementos de resolutividade na atuação judicial. In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual de resolutividade do Ministério Público* [recurso eletrônico] / Corregedoria Nacional do Ministério Público. - 1. ed. - Brasília: CNMP, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. *Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências*. Disponível em: Resolução_nº_118_autocomposição.pdf (cnmp.mp.br), acesso em 20/11/2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023, p. 192. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>> Acesso em 10 de junho de 2024

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes, 1993.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA (1993). Disponível em: https://www.mppma.mp.br/arquivos/CAOPDH/Pacto_de_Viena.pdf. Acesso em: 4/12/2023.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 75, jan./mar. 2020.

HECK, Tatiana de Marsillac Linn. Perspectivas e desafios da mediação na administração pública. *Publicações da Escola da AGU*, Brasília, DF, v. 9, n. 4, p. 291-312, out./dez. 2017.

MEGNA, Bruno Lopes. A administração Pública e os meios consensuais de solução de conflitos ou “enfrentando o Leviatã nos novos mares da consensualidade”. *R. Proc. Geral. Est. São Paulo*, São Paulo, n. 82:1-30, jul./dez. 2015.

PEIXOTO, José Roberto da Cunha; FERREIRA, Kaline. Da Processualização Adversarial ao Plano Estratégico de Conciliação (PEC) da Câmara de Mediação e de Conciliação da Administração Pública Federal. Os novos imperativos de uma Administração Pública menos imperativa e mais dialógica. p. 233-254. In: ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier; (coord). *Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PIRAJÁ, Davi Reis S. Teoria Geral do Ministério Público Resolutivo. In: Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público. *Manual de resolutividade do Ministério Público* [recurso eletrônico] / Corregedoria Nacional do Ministério Público. - 1. ed. - Brasília: CNMP, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Provimento nº 11/2016, que dispõe sobre a criação do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, e dá outras providências.*

SIVIERO, Karime Silva; VINCENZI, Brunela Vieira de. A importância da autocomposição a partir das teorias de Jürgen Habermas e Axel Honneth. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 235-250, Jan.-Abr. 2017.

TEJADAS, Silvia da Silva. *O direito humano à proteção social e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2012.

O Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Compór

The “Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – Compór” (ADR CENTER)

Danielle de Guimarães Germano Arlé⁴¹

Jairo Cruz Moreira⁴²

Luciano Luz Badini Martins⁴³

RESUMO: O presente artigo pretende apresentar o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais – Compór, que incentiva e implementa a autocomposição no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Por meio de fluxo de funcionamento próprio, que respeita os princípios inafastáveis da independência funcional e da unidade institucional, o Compór, pautado nos valores, visões e objetivos da instituição, tem possibilitado ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais a sua aproximação com a sociedade, bem como o cumprimento de sua missão institucional de promoção do acesso à justiça, assim entendida como valor humano intrinsecamente relacionado à ideia de satisfação. Esse estudo demonstra a importância da aplicação de métodos autocompositivos e o objetivo central de conferir resolutividade à atuação institucional.

41 Promotora de Justiça e Coordenadora Jurídica do Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – COMPOR.

42 Promotor de Justiça e Coordenador Administrativo do Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – COMPOR.

43 Promotor de Justiça e Coordenador do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – NUPIA.

PALAVRAS-CHAVE: Autocomposição. Independência Funcional. Unidade Institucional. Acesso à Justiça.

ABSTRACT: This paper aims to demonstrate how the Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais – Compor encourages and implements a system of conflict resolution extrajudicial methods within the Public Prosecution Office of the State of Minas Gerais through its own operating flow, which respects the inalienable principles of functional independence and institutional unity. Compor's performance lined with the Institution's values, visions and objectives has enabled the Public Prosecution Office of the State of Minas Gerais to approach society, as well as fulfill its institutional mission of promoting access to justice, thus understood as a human value intrinsically related to the idea of satisfaction. This study demonstrates the relevance of applying conflict resolution extrajudicial methods and its main purpose of providing resoluteness to institutional action.

KEYWORDS: Conflict Resolution Extrajudicial Methods. Functional Independence. Institutional Unity. Access to Justice.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, considerando o elevado número de litígios, a morosidade judicial, a alta demanda de processos e o índice de insatisfação dos jurisdicionados com o sistema formal de justiça, cresceram, exponencialmente, os esforços para se buscarem mecanismos capazes de produzir resultados úteis e que, de fato, atendam às demandas aportadas ao Poder Judiciário e/ou ao Ministério Público.

Nesse contexto, por influência de experiências exitosas de países que já utilizavam práticas do que se conhece por “Sistema Multiportas”, qual seja, um sistema comprometido em incentivar, implementar e cultivar a adoção de métodos mais adequados de resolução de conflitos, os métodos autocompositivos desenvolveram-se e ganharam espaço no cenário mundial e brasileiro.

Com o avançar dos anos e o crescimento imparável do movimento autocompositivo, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais escolheu ampliar, aprofundar e qualificar sua atuação na área, instituindo, de forma pioneira, por meio da Resolução PGJ MPMG n.º 42/2021, o primeiro Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do

Ministério Público brasileiro, a fim de cumprir com o compromisso constitucional de ser instituinte de uma nova ordem social mais livre, justa e solidária, bem como efetivar o objetivo para o qual foi essencialmente criado - ser uma instituição de permanente acesso à justiça.

O Compór não se limita a incentivar a autocomposição, mas executa a política e conduz, de maneira técnica, os processos autocompositivos, promovendo a prevenção da escalada destrutiva, gestão, resolução e transformação de conflitos, controvérsias e problemas.

Como será possível demonstrar nos próximos itens deste estudo, tem-se a aplicação dos métodos autocompositivos como vetor fundamental para a resolutividade do Ministério Público em complexas questões de relevante interesse social.

1. O CENTRO DE AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS E SEGURANÇA JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - COMPOR

O art. 127 da Constituição Federal de 1988 estabelece a *tríplice função* do Ministério Público brasileiro: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988).

Note-se que o constituinte de 1988, ao determinar que o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado, está inevitavelmente atribuindo a esta instituição a promoção do acesso à justiça.

É necessário esclarecer que, neste momento, deve-se compreender acesso à justiça sob um novo paradigma, chamado pelos professores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, no estudo conhecido como “Projeto Florença”, de “terceira onda do movimento de acesso à justiça” (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 25 apud ARLÉ, 2016, p. 38). Esse terceiro movimento é o direito à solução efetiva do conflito, que gera a satisfação das pessoas, por meio da participação adequada do Estado – Estado como um todo, além do Judiciário.

Para o jurista Gregório Assagra de Almeida, o acesso à justiça, como método de pensamento ampliado, é o mais importante direito-garantia fundamental de acesso a todos os meios legítimos de proteção e de efetivação adequada dos direitos individuais e coletivos largamente considerados (ALMEIDA, 2013, p. 27,36 ARLÉ, 2016, p. 41).

Assim, para bem cumprir a função de ser instituição instrumental de acesso à justiça, deve o Ministério Público fazer uso do melhor método de tratamento de conflitos que tenha à sua disposição, operando de forma *demandista*, quando necessário e, também, de forma *resolutiva*, quando adequado.

Instituído em 17 de setembro de 2021, por meio da Resolução PGJ MPMG n.º 42, com sede na capital e atuação em todo o território estadual, o Compór, unidade organizacional vinculada à Procuradoria-Geral de Justiça, tem, por finalidade, a implementação, a adoção e o incentivo aos métodos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação e as práticas restaurativas (BRASIL, MPMG, 2021).

O órgão é presidido pelo Procurador-Geral de Justiça, sendo o Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional, o Coordenador-Geral. Ainda, em sua estrutura orgânica, há um Núcleo de Apoio Técnico-Administrativo, um Núcleo de Apoio Técnico-Jurídico e um Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição, cada um desses coordenados por uma (um) Procuradora (or) ou Promotora(or) de Justiça, designadas (os) pelo Procurador-Geral de Justiça (BRASIL, MPMG, 2021).

Sob o aludido enfoque de acesso à justiça, ao se instituir o Compór, foram estabelecidas algumas diretrizes principais para orientar a sua atuação, a saber: a) a valorização do protagonismo institucional na resolução consensual, com o desenvolvimento da cultura do diálogo e da paz na obtenção dos resultados socialmente relevantes, que promovam a justiça de modo célere e efetivo; b) a atuação integrada e estratégica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, seus membros e unidades institucionais na construção de consensos adequados, justos e razoáveis à luz dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais; c) a observância do princípio do promotor natural; d) a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas, com foco nos legítimos interessados; e) a segurança jurídica na construção do consenso de resolução dos con-

flitos, controvérsias e problemas, com a observância criteriosa dos princípios, garantias e regras constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis ao caso; f) a pluralidade de métodos e técnicas de resolução consensual e a maximização do acesso à justiça como o mais importante princípio, direito e garantia fundamental do cidadão; g) a observância da duração razoável dos procedimentos autocompositivos, com vista à satisfação dos direitos fundamentais envolvidos; e h) o diálogo e a efetivação de parcerias com outros centros e instituições do sistema de acesso à justiça (BRASIL, MPMG, 2021).

2. BASE NORMATIVA, PLANEJAMENTO E GESTÃO

Além da observância à Constituição Federal de 1988, ao Código de Processo Civil (n.º 13.105/2015) e à Lei de Mediação (n.º 13.140/2015), o Compór atua segundo os seguintes atos normativos: Resolução CNMP n.º 118/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público; Recomendação CNMP n.º 54/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro; Resolução PGJ – MPMG n.º 42/2021, que institui, no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica; Instrução Normativa Compór n.º1/2022, que disciplina o fluxo de tramitação de casos no Compór; Instrução Normativa Compór n.º2/2022, que disciplina a condução e as reuniões dos processos autocompositivos do Compór; Instrução Normativa Compór n.º3/2022, que disciplina o fluxo de trabalho do Compór em casos nos quais o órgão do MPMG, com atribuição natural, for Procuradora(or) de Justiça; Instrução Normativa Compór n.º4/2022, que disciplina a elaboração do Plano Diretor do Compór; Instrução Normativa Compór n.º5/2022, que disciplina o uso de salas de reuniões do Compór por membros de outros órgãos do MPMG; Instrução Normativa Compór n.º6/2023, que estabelece parâmetros para a elaboração dos termos de acordo definitivo, de acordo provisório e de encerramento sem acordo realizados nos procedimentos autocompositivos de mediação no âmbito do Compór; e Instrução Normativa Compór n.º7/2023, que define os objetivos e especifica as atividades a serem desenvolvidas pelo Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia), integrante do Compór.

É necessário registrar que a instituição do órgão em questão deu-se após a atualização da Lei Complementar Estadual/MG n.º 34/1994 (art. 4, IV, d) que o estabeleceu como um dos órgãos auxiliares do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1994).

Note-se que, além de estar sob a égide de diversas bases normativas, a atuação do Compor está pautada nos planejamentos estratégicos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com foco na missão, valores e visão institucionais, e também na observância às diretrizes de melhor prestação de serviços à sociedade e no atingimento dos grandes objetivos relacionados ao fortalecimento da instituição, processos de trabalho integradores, aprendizado e crescimento.

Assim, de acordo com os mapas estratégicos, depreende-se que o Compor está alinhado a vários macro objetivos, tais como o de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis; atuar segundo os valores da resolutividade, transparência, produtividade, inovação e cooperação; o fortalecimento dos processos de comunicação e a imagem institucional; a intensificação do diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos; dentre outros.

Destaca-se que as finalidades de implementar, adotar e incentivar métodos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação e as práticas restaurativas no âmbito do Ministério Público, revelam-se de grande importância para o cumprimento da estratégia institucional de aproximação da instituição com a sociedade.

Nesse contexto, com o foco nos objetivos a serem alcançados e segundo as ferramentas atuais de gestão, o desenvolvimento das atividades do Compor ganhou movimento e melhor direção de esforços a partir da elaboração e execução de seu Plano Diretor (MPMG, 2022). A experiência de formalizar grandes objetivos e organizá-los metodologicamente segundo as metas que se pretende alcançar anualmente tornou possível maximizar a força de trabalho da unidade.

Sobre tais aspectos, é importante reproduzir o quadro abaixo, referente aos números e parâmetros de produtividade do Compor:



A medição do esforço/produtividade é aferida a partir dos sistemas institucionais de controle do MPMG, e o impacto social é estimado pelos atores dos procedimentos autocompositivos, em item próprio dos termos de autocomposição firmados no órgão, consoante à diretriz presente na Instrução Normativa n.º 6/2023 (art. 2º, IV) do Compór (BRASIL, MPMG, 2023). Essa última trata-se de novel iniciativa, com a precípua finalidade de se conferir materialidade à esperada resolutividade substancial da instituição.

Outrossim, a internalização de ferramentas de gestão, agregada à diretriz de aperfeiçoamento contínuo da unidade, demanda que o trabalho finalístico desenvolvido (implementação e incentivo dos procedimentos autocompositivos) seja avaliado pelos usuários do Compór, o que é feito por meio de formulário de pesquisa própria, em que se verifica, entre outros aspectos, a satisfação com o serviço prestado e a melhoria de imagem da instituição.

Da referida pesquisa, foram coletados os seguintes resultados:



Os produtos e serviços entregues pelo Compór, com foco na gestão qualificada e visão de futuro pautada na sustentabilidade, são considerados como alavancas de desenvolvimento do trabalho institucional voltado para a implementação e a difusão dos métodos autocompositivos, verificando-se, destarte, que a adoção de mecanismos de gestão pelo órgão contribuem com o todo institucional e, especialmente, para o cumprimento da missão do MPMG de promoção do acesso à justiça, assim entendida como valor humano intrinsecamente relacionado à ideia de satisfação.

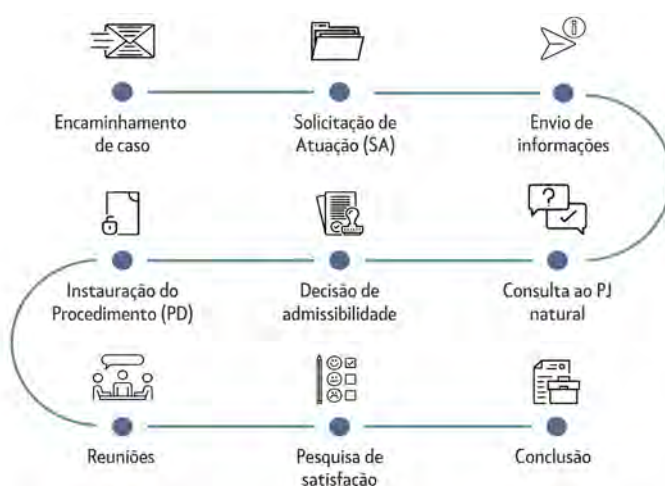
3. FLUXO INTERNO DE FUNCIONAMENTO DO COMPOR

Conforme já mencionado, o Compór iniciou o seu funcionamento com a publicação da Resolução PGJ n.º 42/2021 e, em decorrência dessa normativa e das Instruções Normativas editadas pelo órgão, foram estabelecidos fluxos de trabalhos e modelos organizacionais com a finalidade de sistematizar os trabalhos internos e aprimorar as atividades desenvolvidas, além de visar a facilitação da comunicação e o acesso dos interessados.

Desse modo, por meio da Instrução Normativa COMPOR n.º 1/2022, tem-se a regulamentação do fluxo de tramitação dos procedimentos no órgão, desde o envio da solicitação de atuação do COMPOR até o encerramento do processo autocompositivo.

Os principais aspectos tratados no mencionado fluxo são, em suma: a) meios de encaminhamento de casos pelo público interno do Ministério Público e externo, dentre eles,

o e-mail institucional do Compór, o formulário eletrônico disponível no site do MPMG, Sistema Eletrônico de Informações – SEI, Sistema de Registro Único – SRU, Ministério Público Eletrônico – MP-e e/ou ofício ou petição direcionado ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Compór; b) legitimados para requerer solicitação de atuação do Compór; c) registro inicial dos casos recebidos como Solicitação de Atuação e encaminhamento à Coordenação Técnico-Jurídica para análise da admissibilidade; d) análise da admissibilidade mediante prévia consulta e anuência do órgão de execução com atribuição natural; e) admitida a Solicitação de Atuação, instauração de Procedimento de Autocomposição (PD), na modalidade de negociação, mediação, conciliação ou prática restaurativa, conforme decisão da Coordenação Técnico-Jurídica; f) fase de reuniões prévias e de escuta, quando necessário; e de reuniões coletivas; g) conclusão do caso, mediante lavratura de certidões, termo de reunião, termo de acordo provisório ou definitivo, ou termo de encerramento sem acordo; e h) finalizado o procedimento de autocomposição, com ou sem acordo, será proferida decisão de arquivamento pela Coordenação Técnico-Jurídica, encaminhando-a aos participantes para ciência (BRASIL, MPMG, 2022).



Ressalte-se que os casos aportados no Compór pelo público externo são inicialmente submetidos a uma consulta prévia, por meio de ofício, ao órgão de execução com atribuição natural para que, somente a partir de sua aquiescência, conjugada com a presença dos demais requisitos elencados na Resolução PGJ n.º 42/2021 e no art. 3º da Instrução Normativa COMPOR n.º 1/2022, seja instaurado o procedimento de autocomposição, conforme acima já mencionado.

Quanto aos órgãos de execução com atuação em grau recursal, nos quais haja judicialização submetida ao Tribunal de Justiça ou aos Tribunais Superiores, cabe ao Compor realizar a consulta prévia à (ao) Procuradora (or) de Justiça com atribuição natural para officiar no processo judicial, nos termos dos arts. 1º, p. único, III; 2º, I; 41, I; 42 e 44, § 1º, todos da Resolução PGJ n.º 42/2021 e art. 3º, I e §1º, da Instrução Normativa Compor n.º 1/2022.

Havendo a necessidade de identificação do membro de segunda instância pertinente à matéria, é traçado fluxo específico com as Coordenadorias das Procuradorias de Defesa de Direitos Difusos e Coletivos, Cível, Criminal e *Habeas Corpus*, por meio da Instrução Normativa n.º 3/2022, a fim de proporcionar a atuação do (a) Procurador(a) de Justiça com atribuição para atuar no procedimento a ser, possivelmente, instaurado no Compor.

Outro ponto que merece destaque, no que diz respeito ao fluxo de tramitação interna, é a possibilidade da colaboração dos Centros de Apoio Operacional, das Coordenadorias e da Central de Apoio Técnico do Ministério Público do Estado de Minas Gerais com o órgão de execução nos procedimentos autocompositivos do Compor. Verifica-se, assim, a efetiva concretização do princípio constitucional da unidade, trazendo conformidade dos entendimentos de seus órgãos, além de propiciar maior segurança jurídica às negociações realizadas.

4. AS REUNIÕES PRÉVIAS E CONJUNTAS NOS PROCEDIMENTOS AUTOCOMPOSITIVOS DO COMPOR

A dinâmica dos procedimentos autocompositivos é constituída de diferentes momentos. O processo autocompositivo, por meio dos mais diversos métodos existentes, é composto por estágios, uma vez que proporciona nova experiência às partes envolvidas.

Nesse contexto, com ênfase na técnica e valorizando a escuta ativa, são de fundamental importância os momentos dedicados às reuniões, sejam prévias ou conjuntas. A propósito, a Instrução Normativa Compor n.º 1/2022 assevera que:

Art. 5º Definidos os envolvidos na efetiva resolução do conflito, controversia ou problema, poderão ser designadas reuniões prévias, preferencialmente na forma virtual, de convite à participação no Procedimento de Autocomposição (PD) e escuta (BRASIL, MPMG, 2022).

Ainda, a Instrução Normativa Compór n.º 2/2022, que disciplina a condução e as reuniões dos processos autocompositivos do Compór, aduz que:

Art. 4º Nos processos autocompositivos do COMPOR, as reuniões prévias ou privadas de negociação, mediação e conciliação, bem como os encontros prévios e individuais das práticas restaurativas serão preferencialmente conduzidos por um dos membros do Ministério Público do Estado de Minas Gerais Coordenadores do COMPOR ou integrantes do NUPIA, com qualificação técnica adequada para cada tipo de processo instaurado (BRASIL, MPMG, 2022).

Dos parâmetros orientadores dos métodos autocompositivos de resolução de conflitos adotados pelo Compór, temos, dentre outros, os princípios da decisão informada (art.18, II, da Res. PGJ n.º 42/2021) e da autonomia da vontade das partes (art.18, III, da Res. PGJ n.º 42/2021), os quais asseguram, aos participantes, a possibilidade de aderir e permanecer nos procedimentos autocompositivos enquanto quiserem e enquanto lhes fizer sentido a permanência.

Considerando os princípios regentes dos procedimentos autocompositivos e a função institucional do Ministério Público de ser instrumento de acesso à justiça, avulta a importância e a necessidade das reuniões prévias citadas no art. 4º da Instrução Normativa Compór n.º 2/2022. O psicólogo e professor argentino, Juan Carlos Vezzulla, leciona que “como a mediação é voluntária, os participantes deverão conhecer o seu funcionamento, o trabalho a ser realizado pelo mediador e o que se espera deles antes de decidir se desejam ou não usar esse procedimento” (VEZZULLA, 2013, p.80).

Nas aludidas reuniões prévias, os (as) facilitadores (as) - mediadores (as) com suporte da equipe de apoio técnico-jurídico - têm a oportunidade de apresentar, aos interessados (solicitantes), o método autocompositivo de resolução de conflito identificado como o mais apropriado para trabalhar o caso encaminhado ao Compór, mas não somente informar a respeito do método escolhido, como também oferecer acolhimento e escuta empática, estabelecer uma relação de confiança (*rapport*) com os (as) facilitadores (as)

e com o método, além de já iniciar a co-construção de um ambiente harmônico, favorável ao transcurso do diálogo entre todos os envolvidos.

Solenizado o estágio preliminar, havendo concordância de todos em participar do procedimento de autocomposição (PD), parte-se para as reuniões coletivas (Instrução Normativa n.º 1/2022, art. 6º), momento em que se ingressa no universo dos atores, dá-se sequência ao mapeamento do conflito a ser trabalhado em mesa, e averigua-se as motivações dos envolvidos no procedimento, a origem e o contexto de surgimento do conflito a partir da percepção de cada um.

A primeira etapa do encontro conjunto é constituída de rodada de breves apresentações individuais participantes, seguida pela exibição de *slides* com a finalidade de contextualizar os participantes sobre o que é o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Estado de Minas Gerais – Compór – a, a sua organização interna, o funcionamento do órgão, a definição da prática autocompositiva escolhida, a apresentação de suas diretrizes, o histórico do procedimento e o problema principal.

Posteriormente, apresentadas e validadas as múltiplas versões dos atores, promove-se o fortalecimento equilibrado de cada um e o exame com maior acuidade da natureza das questões em conflito. Assim, o facilitador, percebendo a disputa de uma maneira diferente daquela comumente apresentada, conduz a comunicação dos medeandos com vistas a auxiliar na busca do encontro de caminhos possíveis ao acordo.

Pode-se apontar como uma das mais importantes finalidades das reuniões conjuntas, a partir de uma seleção das opções com base em critérios objetivos e subjetivos, a elaboração de propostas de encaminhamento ou de solução do problema, de tal modo que sejam construídas decisões conjuntas e equilibradas, que produzam a satisfação de todos, sua sustentabilidade no tempo e a segurança jurídica necessária, uma vez que o órgão de execução com atribuição natural far-se-á sempre presente como parte/ator do procedimento.

Com efeito, a título de exemplo, no caso das mediações, ao final dos encontros conjuntos, são elaborados termos de “acordo definitivo”, de “acordo provisório” ou de “encerramento de mediação sem acordo”. Tratam-se dos produtos das reuniões que foram

regulamentados, no âmbito do Compór, por meio da Instrução Normativa n.º 6/2023, tudo com vistas a destacar e conferir maior institucionalidade às reuniões e sua importância na aplicação dos métodos autocompositivos (BRASIL, MPMG, 2023).

Ainda, é necessário destacar a organização das aludidas reuniões, em que há estreito contato entre os atores do procedimento e os facilitadores, juntamente com as equipes de apoio técnico-jurídico e técnico-administrativo.

No Compór, os espaços foram concebidos para despertar no público bem-estar e conexões agradáveis. O ambiente amplo e arejado tem como objetivo garantir o conforto e a necessária distensão para os diferentes formatos de reuniões.

Os processos dialógicos do Compór dão-se, em grande parte, em formato circular, a fim de transparecer a ideia de simetria, equidade, horizontalidade, pertencimento e pensamento sistêmico, o que é representado, também, pelos objetos escolhidos nas salas que abrigam as práticas autocompositivas. A fim de atender às necessidades diversas, o Compór dispõe de salas menores para o acolhimento e para a realização de reuniões privadas, assim como equipamentos adequados à realização de reuniões híbridas.

Em seu espaço físico, as salas de reuniões possuem nomes, quais sejam: *Diálogos, Cooperação, Colaboração, Consensos e Soluções*, os quais reforçam os valores e propósitos do órgão em questão. A recepção é decorada com imagens das principais personalidades propagadoras da paz, inspirações científicas e filosóficas, que dão sustentação aos pilares principiológicos do Compór. Ali, estão figuras das mais diferentes áreas do saber: Mahatma Gandhi, Kay Pranis, Howard Zehr, Johanna Turner, Desmond Tutu, Sara Cobb, Martin Luther King Jr., Marinés Suares, Humberto Maturana e Fania Davis.

O preparo do ambiente - espaço neutro e acolhedor para todos – ocorre, ainda, por meio da homenagem em suas paredes a escritoras e escritores mineiros, propositadamente selecionados pela representatividade que expressam, com o intuito de que toda pessoa que visite o órgão sinta-se pertencente e reconhecida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pioneira e inovadora iniciativa do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ao instituir o Compor em 2021, está em consonância não apenas com atos normativos do CNMP, mas também com o ordenamento jurídico brasileiro - em especial o Código Penal, o Código de Processo Civil, as Leis n.º 9.099/95, 9.807/99, 12.846/13, 12.850/13, 13.140/15, 13.964/19, e sobretudo com a sua missão constitucional, pois, como ressaltado por Marcelo Pedroso Goulart, “o Ministério Público apresenta-se como uma das instituições construtoras da sociedade livre, justa e solidária. O objetivo institucional confunde-se, portanto, com o objetivo da República” (GOULART, 2013, p. 108).

Para o eficaz e resolutivo cumprimento do papel que lhe foi outorgado pelo constituinte, o Ministério Público deve usar todos os meios que existem à sua disposição. Esses meios, na atualidade, incluem vários métodos, sendo o método judicial apenas uma das alternativas. É necessário que o Ministério Público assim o faça, para não se tornar obsoleto e para não ser ultrapassado, pois, como alertado pelo Ministro de sempre Carlos Ayres Britto, em palestra proferida na sede da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, “a natureza não perdoa o órgão que não cumpre suas funções” (BRITTO, 2014).

Como instituição permanente (e, portanto, necessariamente em constante movimento), o Ministério Público é, ao mesmo tempo, instituído e instituidor, sendo instituído pela Carta Cidadã de 1988, de acordo com alguns princípios e garantias, para ser um agente transformador da realidade e, portanto, instituidor do dever-ser que foi previsto na mesma Constituição (LOURAU, 1975).

Portanto, trata-se o Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais – Compor – não apenas como órgão de vanguarda, de inovação e alinhado à onda autocompositiva de acesso à justiça, mas também como órgão de boa prática institucional, eficiente e resolutiva, uma vez que, além dos resultados institucionais satisfatórios, está em consonância com o proposto pelos planejamentos estratégicos do Conselho Nacional do Ministério Público e do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Por fim, considerando os limites deste artigo aos fins a que se propõe, em especial para integrar a obra “Boas práticas de autocomposição no Ministério Público”, publicada pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP) do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aproveitamos o ensejo para convidar os leitores a visitar o nosso portal na rede mundial de computadores ou o *Instagram* do Compór, através dos QR Codes abaixo:



Portal



Instagram

REFERÊNCIAS

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

BRASIL, CNMP, Recomendação n.º 54 do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP (2017). Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> . Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL, CNMP, Resolução n.º 118 do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP (2014). Brasília, DF: CNMP, 2014. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, Decreto-Lei 2.848 (1940). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 9.099 (1995). Brasília, DF, 1995. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_9099.htm.

vil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 9.807 (1999). Brasília, DF, 1999. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 12.846 (2013). Brasília, DF, 2013. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 12.850 (2013). Brasília, DF, 2013. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 13.105 (2015). Brasília, DF, 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 13.140 (2015). Brasília, DF, 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 03 jun. 2023.

BRASIL, Lei 13.964 (2019). Brasília, DF, 2019. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL, MG, Lei Complementar n.º 34 (1994). Belo Horizonte, MG, MG, 1994. Disponível em <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/34/1994/?cons=1>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Instrução Normativa COMPOR n.º 1 (2022). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2023. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D3FE-39-insnor_compor_01_2022_repub3.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Instrução Normativa COMPOR n.º 2 (2022). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2023. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D454-28-insnor_compor_02_2022.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Instrução Normativa COMPOR n.º 3 (2022). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2023. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D476-28-insnor_compor_03_2022.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Instrução Normativa COMPOR n.º 4 (2022). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2023. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D487-28-insnor_compor_04_2022.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Instrução Normativa COMPOR n.º 6 (2023). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2023. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D509-28-insnor_compor_06_2023.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Instrução Normativa COMPOR n.º 7 (2023). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2023. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D56C-28-insnor_compor_07_2023.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Plano Diretor (2022). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2022. Disponível em https://www.mpmg.mp.br/data/files/72/66/AE/1F/E06C281008CC8628760849A8/PLAN0%20DIRETOR%20-%20COMPOR%20-%202021.2022%20_2_.pdf. Acesso em: 01 jun. 2023.

BRASIL, MPMG, Resolução PGJ n.º 42 do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2021). Belo Horizonte, MG: MPMG, 2021. Disponível em https://mpnормas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-D173-32-res_pgj_42_2021_at.pdf. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRITTO, Carlos Ayres. Ministério Público e Políticas Públicas. *In*: SEMANA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014, Belo Horizonte. Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2014.

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

LOURAU, Renne. A Análise Institucional. Petrópolis: Vozes, 1975.

VEZZULLA, Juan Carlos. A mediação: para uma análise da abordagem dos conflitos à luz dos direitos humanos, o acesso à justiça e o respeito à dignidade humana. *In*: Silva, Luciana Aboim Machado Gonçalves da (org.). Mediação de conflitos. São Paulo: Atlas, 2013.

Técnicas e boas práticas em autocomposição com critérios internacionais: protocolo de mediação Nupia-MPT, observada a perspectiva de gênero

Techniques and good practices in self-composition with international criteria: Nupia-MPT mediation protocol, observing the gender perspective

Maria Aparecida Gugel⁴⁴

Renata Porto Adri⁴⁵

RESUMO: O presente artigo tem por escopo trazer, ao conhecimento público, as boas práticas desenvolvidas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) no Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia-MPT), que propõe uma nova forma de atuação institucional, de viés autocompositivo, a ser ofertado à sociedade, consubstanciada na capacitação das pessoas mediadoras que seguem as diretrizes do Protocolo de Mediação

44 Subprocuradora-Geral do Trabalho. Vice Procuradora-geral do Trabalho do Ministério Público do Trabalho (2019-2025). Doutora em direito coletivo do trabalho pela Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Giurisprudenza, Autonomia Individuale e Collettiva, Roma, Italia. Mediadora pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos (ICFML). Conselheira do Conselho Científico da AMPID (2023-2025). Conselheira do Instituto de Pesquisas e Estudos Avançados da Magistratura e Ministério Público do Trabalho – Ipeatra (2022-2024). Autora e autora-organizadora de livros jurídicos sobre direitos das pessoas idosas e com deficiência.

45 Analista Jurídica do MPU. Assessora Jurídica do NUPIA-MPT. Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-Graduada em Mediação, Negociação e Resolução de Conflitos pela Universidade Católica do Porto-Portugal. Mediadora Avançada pelo ICFML-IMI. Mediadora formada Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo - ESPM-SP. Membro da Task Force Mediação com Administração Pública do Conselho Consultivo de Mediação do CAM CCBC. Autora Coautora e Coordenadora de Livros e Artigos nas áreas temáticas de Direito Público, Autocomposição e Mediação de Conflitos.

instituído para apoiar a concretização dos deveres constitucionais, legais e normativos de incentivo à facilitar a solução pacífica de controvérsias.

PALAVRAS-CHAVE: CNMP; Autocomposição; Ministério Público; Ministério Público do Trabalho; Nupia; Boas Práticas; Mediação; Mediador; Mediadora.

ABSTRACT: The purpose of this article is to bring to public knowledge the good practices developed by the Public Ministry of Labor (MPT) in the Permanent Center for Incentives for Self-Composition (Nupia-MPT), which proposes a new form of institutional action with a self-composition bias to be offered to society, embodied in the training of mediators, who follow the guidelines of the established Mediation Protocol, to support the implementation of constitutional, legal and normative duties to encourage the peaceful resolution of disputes.

KEYWORDS: CNMP. Self-Composition. Public Ministry. Public Labor Ministry. Nupia. Good Practices. Mediation. Mediator.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o propósito de destacar a visão, a implementação e a adoção das boas práticas em autocomposição pelo Ministério Público do Trabalho, apresentando seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição e o Protocolo de Mediação, observada a perspectiva de gênero, que demonstra a importância da organização, da adoção de metodologia, baseadas em *standards* nacionais e internacionais, visando alcançar a eficácia, a efetividade e o fortalecimento da atuação institucional com a disseminação da autocomposição, em especial da mediação.

1. HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO E CAPACITAÇÃO DO NUPIA-MPT

O Ministério Público do Trabalho (MPT), em atenção à Resolução CNMP 118/2014, cria sua política de autocomposição, em 2018, por meio da Resolução CSMPT 157/2018, concretizada nos Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público do Trabalho (Nupia-MPT), que realizam as atividades de autocomposição, dentre elas a

mediação, em todas as Procuradorias Regionais do Trabalho (PRT), sediadas nas capitais, e Procuradorias do Trabalho nos Municípios (PTM).

O Nupia-MPT tem por finalidade a implementação da Política Nacional de Autocomposição no Ministério Público do Trabalho para a efetivação de direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis por meio de mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos e controvérsias.

As pessoas que integram o Nupia-MPT se esforçam para a construção de uma nova linha de atuação institucional, o que passa, necessariamente, pela mudança de percepção e entendimento acerca do papel de agentes públicos investidos de atribuições constitucionais que envolvem, ao mesmo tempo, as atuações finalísticas de cunho estratégico, investigativo/persecutório, *custos legis* e autocompositivo.

A atuação em autocomposição exige, da pessoa mediadora, ação de liderança pacífica dirigida para a interlocução entre as partes envolvidas visando ao diálogo e à solução da controvérsia como parte relevante da aplicação do sistema de justiça.

Os comandos constitucionais e legais permitem, ao MPT, exercer a atuação em autocomposição como integrante do sistema autocompositivo do Ministério Público brasileiro, em observância à diretriz emanada do CNMP, com respostas céleres para a construção de soluções sólidas e equilibradas dos conflitos, que, nas relações de trabalho, apresentam questões multifacetadas e complexas, demandando intenso diálogo social e olhar qualificado de seus(suas) operadores(as).

A mudança de mentalidade institucional na atuação junto ao Nupia tem aproximado o MPT das entidades sindicais profissionais e patronais, dos órgãos públicos, dos entes privados, do empresariado e, em especial, colocado à disposição da sociedade a prestação de um serviço público especializado, célere e sem custo.

Nesse contexto, as atividades iniciadas em 2020, a partir de um diagnóstico nacional sobre a existência ou não de atividade mediadora, seguiram-se, nos anos de 2021 e 2022, com ênfase, principalmente, no projeto de capacitação para a consolidação dessa frente de atuação. As experiências de outras instituições levaram-nos à análise dos mo-

delos adotados e comentados nos primeiros cursos realizados, sendo a maioria com base na Resolução CNJ 125/2010 e no Manual de Mediação Judicial.

A partir das especificidades de atuação constitucional e legal do MPT no mundo do trabalho, cujas relações entre partes costumam ser continuadas ao mesmo tempo em que as modalidades de conciliação e negociação já constam amplamente das práticas diárias institucionais, percebeu-se a necessidade de desenvolvimento da modalidade autocompositiva de mediação pelos Nupia-MPT. Para tanto, criou-se um programa de capacitação estruturado em mediação, com cursos iniciais de nivelamento cognitivo de abrangência ampla e exposição pormenorizada de fundamentos e técnicas utilizadas, complementados com elementos de comunicação não violenta, realizados em cinco módulos e série de quatro *webinários* com profissionais reconhecidos na área.

Nos anos de 2020, 2021 e 2022, foram realizadas 3 edições da capacitação denominada “Técnicas de Autocomposição para o MPT”. Em 2021 e 2022, foi ofertado o curso de aprofundamento em autocomposição, voltado para a atuação no dia a dia institucional, titulado de “O MPT na Autocomposição”, destinado a todas as pessoas que participaram da primeira etapa da capacitação.

Também foi ofertado, em 2021, o curso de “Comunicação Não Violenta” direcionado às atividades do Nupia. De forma inédita, nesse mesmo ano, foi promovida a capacitação sobre autocomposição e a atuação do Nupia no “Curso de Ingresso e Vitaliciamento de Procuradores(as) do Trabalho – CIV”.

No segundo semestre de 2022, foi oferecido o curso “O MPT e as eleições sindicais”, que, além do material didático e fóruns de discussões conduzidos pelos tutores do curso, contou com a realização de uma série de 3 *webinários* com especialistas que apresentaram aspectos práticos sobre o tema.

Em novembro de 2022, foi realizado o “Primeiro Seminário Internacional sobre Autocomposição”, com palestrantes da Itália, Portugal e Chile, que foi transmitido pelo *YouTube*, com tradução simultânea para o português e Libras.

Em 2023, foi definitivamente introduzido no calendário anual do Nupia-MPT os encontros de cunho internacional, com a realização do “Segundo Seminário Internacional

sobre Autocomposição”, evento necessário à partilha de conhecimentos e experiências em mediação em outros países e organismos internacionais. Nessa ocasião, conhecemos a realidade da autocomposição na França, nos EUA, em Portugal e em Cingapura, além das novas práticas do Tribunal de Contas da União à frente da Secex-Consensos, Secretaria que atua no âmbito da autocomposição.

Ainda no ano de 2023, o projeto de capacitação já consolidado ofertou os 3 cursos – “Técnicas de Autocomposição para o MPT”, “O MPT na Autocomposição” e “Comunicação Não Violenta” –, agora revisados e idealizados em formato de *e-book* para a modalidade autoinstrucional. Esse novo formato tem o objetivo de atender às solicitações de interessadas(os) em realizar a formação com maior liberdade de tempo e modo de estudo. Os referidos cursos tornaram-se obrigatórios, segundo a Resolução CSMPT 157/2018, para quem deseja integrar os Nupia no MPT. Nos arquivos anexos às aulas dos referidos cursos obrigatórios, *há um vasto e diversificado conteúdo programático com vídeos, textos e atividades complementares.*

Nesse mesmo ano de 2023, foi realizado o “Programa de Certificação ICFML - Nupia/MPT”, pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos-ICFML, no período intensivo de 07 de agosto a 11 de dezembro de 2023, com a participação de trinta membras, membros, servidoras e servidores, com os objetivos de: (i) utilizar os ensinamentos absorvidos em prol da prática de mediação e de negociação de conflitos para o melhor desempenho e desenvolvimento de sua atuação ministerial no âmbito do Sistema de Justiça no Brasil; (ii) estar equiparadas (os) às (aos) Mediadoras (es) formadas (os) pelo IMI – *International Mediation Institute* – por terem cumprido os critérios definidos por essa instituição no âmbito da qualificação e da experiência das (os) mediadoras (es) acreditados; e (iii) atuar como mediadora/mediador e facilitar o procedimento de mediação com técnicas e práticas de gestão de conflitos, observância à cultura da autoconsciência como Mediador e Mediadora e com repertório científico e eficaz, em nível internacional.

O ICFML é uma instituição sem fins lucrativos, acreditada do IMI – *International Mediation Institute* – por ter cumprido os critérios definidos por esta instituição no âmbito da qualificação e da experiência de mediadores(as) acreditados(as), além de ter demonstra-

do que faz a formação e certificação de mediador(a) para atuar e facilitar o procedimento de mediação com técnicas e práticas de gestão de conflitos, observância à cultura da autoconsciência como Mediador e Mediadora e com repertório científico e eficaz, em nível internacional.

O conteúdo da certificação foi composto por: Módulo 1: Gestão de Informação, *Mindset* e Conflito • Gerenciar conflitos. Especificidades dos conflitos multipartes. O CDP. • Escuta ativa e sua aplicação na comunicação assertiva • *Mindset* e processo de gestão de informação. Módulo 2: Negociação • Conceitos avançados de negociação • Estratégias e táticas de negociação – Modelo Harvard • Negociação em situações difíceis • Negociação multipartes. Módulo 3: Processo de Mediação • Meios de resolução alternativa de disputas (mediação, arbitragem, conciliação): especificidades e distinção • Vantagens e desvantagens de cada método • Como escolher o método mais apropriado • Processo de mediação e suas etapas – o modelo ICFML (vídeo com explicação dos critérios/fase) • Mediação em contexto empresarial • *Roleplays*. Módulo 4: Prática de Mediação *Online* (*Zoom*) • Processo: dinâmicas em ambiente online • Ferramentas e técnicas do mediador *online* • *Roleplay* de práticas *online* (processo ICFML).

A partir desse cabedal de conhecimento, o Nupia-MPT optou por adotar, como base principiológica, o modelo transformativo de mediação, desenvolvido por Joseph P. Folger, o qual entende que a pessoa mediadora tem a tarefa de colaborar para a transformação das relações entre as partes mediadas, com o fortalecimento das relações contínuas, sendo que as demais escolas e linhas de desenvolvimento do instituto da mediação também são contempladas de modo mais pontual, a exemplo da negociação do “Projeto de Harvard”, naquilo que se ajusta às peculiaridades da atuação institucional.

Dessa forma, muito pertinente é o enfoque de Gregório Assagra de Almeida *et al* (2015, p. 128) de que a prática de mediação deverá levar em consideração vários fatores, com destaque para a inserção dos direitos coletivos amplamente considerados, como direitos fundamentais, assim como para o princípio da transformação social.

2. APRESENTAÇÃO DO PROTOCOLO DE MEDIAÇÃO, OBSERVADA A PERSPECTIVA DE GÊNERO DO NUPIA-MPT

Uma vez adotado o modelo transformativo de mediação, sem dispensar os instrumentais de outros paradigmas⁴⁶, partiu-se para a criação de um protocolo específico que coloca o Nupia-MPT em consonância com o paradigma universal de mediação⁴⁷ (*Universal Disclosure Protocol for Mediation*, UDPM), o qual é abraçado pelo Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos (ICFML) que certifica, com diretrizes internacionais, as pessoas mediadoras do MPT.

Em vista a Política Nacional de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do MPT (Portaria nº 1.795/2019), aliada às ações estratégicas finalísticas, considerou-se um protocolo com as lentes de gênero e suas interseccionalidades, da comunicação inclusiva e aspectos de acessibilidade para pessoas com deficiência.

Também são consideradas, no protocolo de mediação do MPT, as proposições da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS8) de “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as pessoas”; (ODS5) de “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”; e (ODS16) de “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

O protocolo de mediação foi construído de forma a auxiliar as pessoas mediadoras que integram os Nupia, contendo as seis etapas da mediação, bem delineadas em eixos, objetivos e critérios, de fácil percepção e compreensão para a pessoa aplicá-lo:

46 Modelo de Havard do Programa de Negociação da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, com a forma colaborativa de negociar criada por John M. Haynes e apresentada por Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton; Modelo Sistêmico Narrativo, criado por Sara Cobb, com enfoque na recuperação da capacidade de dialogar.

47 O protocolo criado pela Aliança de Mediadores, contém tópicos específicos que entendem ser uma obra prática que indica o propósito e a forma de administrar o processo de mediação e os princípios de divulgação especialmente para promover autodeterminação das partes. Os elementos fundamentais a serem explicados por mediadores e mediadoras são: conflito de interesses, confidencialidade, o processo geral da mediação, o papel do mediador e das partes, a utilização da tecnologia e o impacto local. Acesso em 5/11/2023, UDPM – PROTOCOLO UNIVERSAL DE DIVULGAÇÃO PARA MEDIAÇÃO (universaldisclosureprotocolmediation.com).

O PROTOCOLO DE MEDIAÇÃO, OBSERVADA A PERSPECTIVA DE GÊNERO

O Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público do Trabalho (NUPIA-MPT), no intuito de orientar e proporcionar unidade à atuação, com observância dos princípios aplicáveis à autocomposição, em especial o da autonomia e vontade das partes, confidencialidade, imparcialidade, isonomia, oralidade, informalidade, busca do consenso, boa-fé, e

CONSIDERANDO o disposto no Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo o qual a sociedade brasileira está comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias;

CONSIDERANDO o disposto no §3º, do artigo 3º do Código de Processo Civil, a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual dos conflitos deverão ser estimulados por juízes(as), advogados(as), defensores(as) públicos e membros(as) do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial;

CONSIDERANDO a Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública;

CONSIDERANDO os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial a promoção do bem-estar de todos(as), sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quais outras formas de discriminação, conforme o inciso IV do art. 2º;

CONSIDERANDO a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, em especial, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS8) de Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as pessoas; (ODS5) de Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas e (ODS16) de Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

CONSIDERANDO a Política Nacional de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do MPT, Portaria nº 1.795/2019, a indicarem a perspectiva de gênero para a atividade finalística de autocomposição do MPT;

CONSIDERANDO o disposto no art. 7º, inciso VII, da Resolução CNMP nº 118/2014, sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

CONSIDERANDO que A Resolução CNMP nº 118/2014 indica que o acesso à Justiça é direito e garantia fundamental da sociedade e do indivíduo, e abrange o acesso ao Judiciário, mas vai além para incorporar, também, o direito de acesso a outros mecanismos e meios autocompositivos de resolução dos conflitos e controvérsias, inclusive o acesso ao Ministério Público com fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis sociais (art. 127, caput, CF 88);

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas no MPT, ressaltando a necessidade de uma cultura que priorize o diálogo e o consenso na resolução dos conflitos e controvérsias no âmbito do Ministério Público;

*CONSIDERANDO a Resolução CSMPT nº 157/2019, que institui o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição — NUPIA, define as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Autocomposição no âmbito do Ministério Público do Trabalho, **CONSOLIDA O PROTOCOLO DE MEDIAÇÃO, OBSERVADA A PERSPECTIVA DE GÊNERO, COM BASE NAS SEGUINTE DIRETRIZES:***

1º O Protocolo de Mediação, observada a Perspectiva de Gênero, tem em vista todos os objetivos estratégicos institucionais do MPT e, por meio do diálogo e com base na comunicação acessível, inclusiva e não violenta, busca a resolução de conflitos e controvérsias.

2º O Protocolo de Mediação, observada a Perspectiva de Gênero, tem como Macroprocessos do Planejamento Estratégico do MPT:

- a) Identificar interlocutores para mediação;*
- b) Gerenciar a rede de contatos de mediação;*
- c) Firmar termos de cooperação;*
- d) Promover eventos na temática do NUPIA;*
- e) Aplicar técnicas de autocomposição;*
- f) Realizar capacitação continuada em autocomposição;*
- g) Realizar reuniões e sessões de mediação;*
- h) Produzir documentos autocompositivos;*
- i) Gerenciar Banco de Boas Práticas de Autocomposição dos NUPIA;*
- j) Aplicar na autocomposição a perspectiva de gênero.*

3º O Protocolo de Mediação, observada a Perspectiva de Gênero, tem como normativos internos e finalidades:

3.1. Resolução CNMP nº 118/2014:

- a) Implementação da Política Nacional de Autocomposição no âmbito do Ministério Público do Trabalho;*
- b) Fomento da Política Nacional de Autocomposição;*
- c) Efetivação da defesa dos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis; e*
- d) Implementação de mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos e controvérsias.*

3.2. Resolução CSMPT nº 157/2018 (atualizada pela Resolução nº 191/2021 e Resolução nº 231/2023), cujas finalidades e competências estão descritas no artigo 3º:

- a) Ações concretas de incentivo à Autocomposição no MPT;*
- b) Interlocução com outros Ministérios Públicos e público externo;*
- c) Parcerias;*
- d) Programas e práticas de negociação e mediação internas;*
- e) Manutenção de cadastro de membros e membras capacitadas no programa de formação;*
- f) Elaboração de roteiros e procedimentos autocompositivos; e*
- g) Divulgação de boas práticas.*

4º Em todos os procedimentos administrativos do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição devem ser também observados os princípios e parâmetros da Política Nacional de Equidade, aplicando-se as lentes de gênero para que a mediação, a conciliação e a negociação ocorram sob a perspectiva de gênero, dentre outras:

4.1 A autocomposição, na perspectiva de gênero, exige da mediadora e do mediador observar se dentre as partes há mulheres em situação de

vulnerabilidade ou pertencentes a grupos discriminados, exemplo de mulheres negra, quilombola, indígena, lésbica, transgênero, com deficiência, idosa, gestante, lactante, entre outras;

4.2 *Observar se a controvérsia trazida para a mediação envolve questões de desigualdade estrutural;*

4.3 *Ajustar a forma de tratamento, a linguagem e as abordagens em relação às mulheres presentes;*

4.4 *Identificar e intervir sempre que constatar situações de assédio ou violência em relação às mulheres presentes;*

4.5 *Perguntar se alguma das mulheres presentes estão com seus(suas) filhos(as) e se necessitam de apoio – exemplo da sala de amamentação, pausas para amamentar, pausa para a parte atender responsabilidades familiares, telefonemas ou emergências;*

4.6 *Aferir se há acessibilidade no ambiente físico onde ocorre a autocomposição e se há acessibilidade na comunicação – exemplo intérprete Libras, audiodescrição e legendas; e*

4.7 *Indicar o livre uso de banheiros, por pessoas transgêneros, onde ocorre a autocomposição.*

5º O Protocolo de Mediação, observada a Perspectiva de Gênero do NUIA/ MPT possui estrutura própria, organizada em eixos, objetivos e critérios:

I - PRÉ-MEDIAÇÃO

II – ABERTURA ou INTRODUÇÃO

III - SESSÃO CONJUNTA

IV - SESSÃO PRIVADA (CAUCUS)

V - NEGOCIAÇÃO

VI – CONCLUSÃO

I) PRÉ-MEDIAÇÃO

a) EIXO: IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA INSTITUCIONAL DE MEDIAÇÃO

b) OBJETIVO: Estabelecer Conexão, Confiança e Credibilidade

c) CRITÉRIOS:

MPT goza de respeito, isenção, conhecimento técnico e especializado e credibilidade;

Mudança da concepção procedimental, comparada à atuação investigativa ou custos legis;

Forma apropriada de convidar, dialogar e abordar as partes e advogados(as) antes e durante a sessão de mediação;

A pré-mediação é considerada uma das fases mais importante do procedimento, sendo necessária atenção, dedicação e empatia;

A acessibilidade deverá estar presente nos espaços físicos e virtuais de uma mediação, sendo necessário saber se estarão presentes pessoas com deficiência de forma a dispor de recursos de comunicação (exemplo: pessoa surda que necessita de intérprete da Libras);

Servidores e Servidoras que integram o Gabinete devem estar em sintonia e compreender a relevância do instituto da Mediação para o MPT, a Sociedade e as Partes, por isso têm que estar capacitado nos três Cursos de formação (Introdução às Técnicas de Autocomposição, MPT na Autocomposição e CNV);

O atendimento inicial e as tratativas durante o desenrolar da mediação devem demonstrar o interesse do MPT em auxiliar as partes na busca do

consenso, com educação, receptividade, empatia e dedicação (tempo e escuta ativa).

II - ABERTURA ou INTRODUÇÃO

a) EIXO: RELACIONAMENTO/RAPPORT

b) OBJETIVO: FOMENTAR CONFIANÇA NA(O) MEDIADORA(O) E NO PROCEDIMENTO

c) CRITÉRIOS: Acolhimento das partes; criação de clima positivo; contato visual e igualitário;

Solicitar apresentações (ajustar a forma de chamamento);

Explicar o papel do(a) mediador(a), lembrar que quem media não é o ponto focal da mediação – mediar é zelar para que as partes alcancem autonomia para decidir;

Explicar como é o procedimento;

Explicar os princípios da mediação, em especial a confidencialidade;

Explicar o princípio da autonomia e validar o poder de decidir das partes presentes;

Fazer pausas para verificar se existem questões e confirmar o que está sendo dito (de forma verbal e não-verbal);

Definir as diretivas de comunicação desejada entre as partes presentes;

Explicar o(s) objetivo(s) da sessão da mediação (escuta ativa, busca dos interesses, diálogo e acordo, se possível);

Fixar os combinados: respeito à fala, protagonismo das partes, isonomia e participação técnica da(o) Advogada(o).

III - SESSÃO CONJUNTA

a) EIXO: DECLARAÇÃO OBJETIVA DOS FATOS pelas partes (ainda não cabe aprofundar as questões para não alavancar o conflito);

b) OBJETIVO: Promover a Escuta Ativa e Recíproca; CRIAR AGENDA!

c) CRITÉRIOS:

Identificação de Preocupações/Questões de cada parte;

Incentivo à Escuta Ativa;

Resumo das falas e Reformulação dos tópicos de forma neutra integrando o conteúdo e os sentimentos, ex.: "A) Sr(a). Xx disse", "Nas suas palavras ..." "O(A) Sr(a). Zz descreveu..." "...Falou de frustração e tristeza quando...";

Identificar as preocupações;

Identificação dos interesses mútuos dos tópicos elencados, quando apropriado;

Verificar com as partes, se está conforme elas queriam trazer para a mesa da mediação, organizar por ordem de prioridade, para definição da agenda (com objetividade, estrutura e esclarecendo que a ordem pode ser modificada; questionar se os tópicos são relevantes);

Os tópicos da agenda podem ser analisados em uma única sessão ou em diversas, a depender da complexidade;

IV - SESSÃO PRIVADA (CAUCUS)

a) EIXO: APROFUNDAMENTO DAS QUESTÕES, geração de alternativas (fora da mesa) e opções (na mesa); Melhor e Pior Cenário; Teste de Realidade; Escuta Ativa; Resumo e Questionamentos

b) OBJETIVO: Verificar se todas as questões foram levantadas e com base na confidencialidade estrita obter mais informações

c) CRITÉRIOS:

Explicação da confidencialidade da sessão no início e no final (validando o que pode ser levado à fase de negociação);
Considerar as necessidades da outra parte (ou de outras) – multiparcialidade;
Discutir e explorar questões/preocupações das partes;
Fazer a reformulação dos tópicos de forma neutra;
Identificar opções e testar essas opções na prática: fez teste de realidade sobre viabilidade da opção?;
Identificar alternativas;
Criar um ambiente seguro para as partes presentes;
Gerir as emoções com um nível de intervenção apropriado ao longo da sessão;
Identificar questões confidenciais, explorando os interesses das partes; e
Preparar as partes para sessão seguinte de negociação;

V - NEGOCIAÇÃO

a) EIXO: ALINHAMENTO E LEGITIMIDADE: *Ajudar as partes a falar uma para e com a outra; auxiliar para a compreensão mútua das opções, inclusive quanto a avaliar as suas implementações; resumir as questões, os fatos postos de acordo com os pontos da agenda.*

b) OBJETIVO: *Promover a criação e apresentação de opções pelas partes e avaliar essas opções como base para um acordo.*

c) CRITÉRIOS:

Promover a negociação direta entre as partes presentes, reformulando os pontos e acordo além dos pontos não abordados à medida que a negociação avança;
Fazer a gestão das intervenções de todos(as) os(as) presentes: partes e advogados(as);
Estimular as partes à reflexão de critérios objetivos e respectivo teste de realidade;
Abster-se de aconselhar soluções;
Fazer escuta ativa, resumo e questionamento, confirmando sempre com as partes presentes a sua compreensão;
Incentivar a ampliação das possibilidades de solução pelas partes; e
Ajudar na busca de soluções criativas, sem dar sugestões ou direcionamentos;

VI - CONCLUSÃO

a) EIXO: OBTER UM COMPROMISSO, *com resumo do ocorrido e validar com as partes*

b) OBJETIVO: *Confirmar e documentar o acordo, se existente, ou encerrar a mediação, por termo*

c) CRITÉRIOS:

Explicar a importância do acordo ou as consequências do não acordo;
Sintetizar progressivamente os pontos de convergência e divergência de forma compreensível para todas as pessoas presentes;
Verificar a compreensão dos(as) presentes sobre o que está sendo acordado;
Resumir com detalhes o que está sendo acordado ou será resolvido pelas partes presentes depois da sessão de mediação, com apoio dos(as) advogados(as) como, por exemplo, elaborar o termo de acordo para próxima sessão;

Fixar data, horário, local ou modalidade (presencial ou online), conferir os dados de contato e deixar alguma reflexão para a sessão de retorno, caso haja nova sessão para aprimorar a discussão;
Esclarecer dúvidas existentes em caso de acordo;
Convidar os(as) advogados(as) a auxiliarem na elaboração dos requisitos legais do acordo, quando for o caso;
Ler o termo de encerramento, caso não haja acordo;

3. ATUAÇÃO FINALÍSTICA DO NUPIA-MPT E BOAS PRÁTICAS

A mediação de conflitos efetivada pelas pessoas mediadoras do Nupia-MPT, tendo como paradigma o Protocolo de Mediação, observada a Perspectiva de Gênero, além de apoiar a transformação entre as partes mediadas, proporciona-lhes a possibilidade de rever formas habituais de interação; permitir o constante autoconhecimento e a visão sobre novas formas de pensar; desenvolver estratégias transformacionais; possibilitar a mudança sistêmica; reforçar o aprendizado, a ouvir e a desenvolver empatia para permitir que a mudança aconteça; e criar e inspirar o exercício da inteligência colaborativa, como base para seu desempenho profissional competente, seguindo critérios de qualidade internacionais.

A partir das capacitações realizadas em 2023 e os Cursos ministrados pelo ICFML – Instituto de Certificação e Formação de Mediadores Lusófonos (organização independente e sem fins lucrativos), foi permitido **às(aos) integrantes do Nupia-MPT** apresentar efetivas boas práticas, seguindo os padrões profissionais para mediação e negociação (presencial e *online*) dentro de critérios internacionais. Os casos exemplificativos a seguir serão apenas indicados para observar o estrito o princípio da confidencialidade:

3.1 PA-MED 000005.2023.34.000/2 – AMERICANAS S.A.

Pedido de mediação formulado pela Força Sindical em face da Americanas S.A. em janeiro/2023, para tratar do processo de recuperação judicial da empresa e da necessidade de resguardo dos empregos e direitos dos mais de 44.000 trabalhadores diretos e das centenas de milhares de trabalhadores de toda a rede de fornecedores. Mediação conduzida pelo Subprocurador-Geral integrante do Nupia Nacional Francisco Gerson Marques de Lima, em comediação com a Assessora Jurídica do Nupia-PGT, Renata Porto Adri. Foram realizadas diversas sessões conjuntas. Na primeira sessão realizada, diante dos relatos da Força Sindical, o MPT observou que é possível que os fatos narrados se caracterizem como dispensa em massa e, portanto, é necessário haver tratativas com os sindicatos, entre si ou com a mediação do MPT, justificando que a matéria receba tratamento coletivo. O MPT também pontuou que é interesse da empresa dialogar sobre essa situação em razão da preservação de sua imagem, de sua sobrevivência financeira, da continuidade de suas atividades empresariais e de suas relações comerciais e trabalhistas. Nova sessão com o comparecimento da empresa e com advogados-negociadores. A condução e o ambiente dialogal eficiente e eficaz permitiu concluir, no início de 2024, que as homologações têm sido feitas regularmente, assim como os pagamentos, e que o comprometimento da empresa e das entidades sindicais com a mediação afastou a existência da dispensa em massa.

3.2 PA-MED 000055.2023.34.000/6 – VIA VAREJO S.A. (CASAS BAHIA)

Pedido de mediação solicitado pela Força Sindical em virtude da notícia de fechamento de quase 100 lojas das Casas Bahia e consequente demissão de mais de 6.000 trabalhadores. Realizada a primeira sessão de mediação, conduzida pela Subprocuradora-Geral do Trabalho Maria Aparecida Gugel, coordenadora do NupiaPGT, em comediação com a Assessora Jurídica do Nupia-PGT, Renata Porto Adri, com a Força Sindical Nacional e a empresa, foram realizadas sessões de mediação e estabelecido diálogo produtivo e continuado, inclusive em paralelo entre as partes, resultando na formulação de acordo e requerimento do arquivamento do procedimento.

3.3 PA-MED 000058.2023.34.000/8 – CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA SAÚDE

Mediação solicitada pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA SAÚDE - CNTS e FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ENFERMEIROS - FNE, com vistas a dialogar com as entidades patronais os seguintes pontos: - Lei Federal n. 14.602/2023, que dispõe sobre as condições de repouso dos profissionais de enfermagem durante o horário de trabalho; - Lei Federal n. 14.457/2022, que institui o Programa Emprega + Mulheres, alterando dispositivos da CLT -; e Resolução Cofen n. 543/2017, que estabelece os parâmetros mínimos para dimensionar o quantitativo de profissionais das diferentes categorias de enfermagem para os serviços/locais em que são realizadas atividades de enfermagem.

Mediação conduzida pelo Subprocurador-Geral do Trabalho Luiz da Silva Flores, em mediação com a Assessora Jurídica do Nupia-PGT, Renata Porto Adri. Possibilitou a melhora do diálogo entre as entidades sindicais, que elaboraram juntos um documento referente às Especificações Mínimas necessárias à implementação da Sala de Descanso e avançam agora para o segundo tópico que tratará do tema Assédio.

3.4 PA-MED 000064.2023.34.000/7 – NAVEGAÇÃO AÉREA

Mediação iniciada na PRT-1ª Região (RJ), a pedido do SINDICATO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA PROTEÇÃO AO VOO em face da NAV BRASIL SERVIÇOS DE NAVEGAÇÃO AÉREA visando à composição acerca da celebração do acordo coletivo de trabalho para o período 2023/2025, cujas cláusulas foram aos poucos sendo acordadas nas sessões conjuntas e individuais conduzidas pela Subprocuradora-Geral do Trabalho Eliane Araque dos Santos, em mediação com a Assessora Jurídica do Nupia-PGT, Renata Porto Adri, com significativos avanços, apenas obstados por impasse quanto ao reajuste salarial que dependia da concordância de órgão externo à mediação (SEST), resultando frutífera, em parte, sendo submetido pelo Sindicato, após destacar o relevante trabalho desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho, petição junto ao TST, nos autos da TutCautAnt 10000838-95.2023.5.00.0000, que contou com o apoio do Subprocurador-Geral do Tra-

balho Luiz da Silva Flores, que informa ter a categoria aprovado a proposta de acordo coletivo para 2023 a 2025, o que resultou no arquivamento do procedimento.

4. INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS DO NUPIA-MPT

Os dados e informações relativos ao ano de 2023 foram obtidos do sistema interno MPT/GAIA, que integra o Sistema MPT-Digital e agrega ferramentas informacionais elaboradas pela Secretaria de Pesquisa e Análise do Ministério Público do Trabalho (SPEA-MPT).

Foram aplicados os seguintes filtros para a coleta dos dados: ANO, PA-MED, Autuados e Instaurados, em Andamento, por Unidade Administrativa Regional (PRT), para obter o quantitativo Regional e o Total, por ano, dos procedimentos de mediação no Ministério Público do Trabalho, nas 24 Procuradorias Regionais do Trabalho.

Em síntese, tomando como base apuração no mês de janeiro/2024 temos:

PA-MED AUTUADOS NO ANO DE 2023 NO BRASIL	
PGT	5
PRT01	161
PRT02	190
PRT03	117
PRT04	30
PRT05	239
PRT06	104
PRT07	213
PRT08	37
PRT09	134
PRT10	63
PRT11	19
PRT1	227
PRT13	12
PRT14	8

PA-MED AUTUADOS NO ANO DE 2023 NO BRASIL	
PRT15	197
PRT16	161
PRT17	42
PRT18	21
PRT19	58
PRT20	26
PRT21	26
PRT22	18
PRT23	5
PRT24	26
TOTAL: 1.939	

CONCLUSÃO

O Nupia-MPT firma-se na estruturação de seu sistema autocompositivo, em especial na prática do instituto da mediação, assim como na conscientização e na capacitação das pessoas mediadoras, que o integram nessa importante política institucional.

O foco no programa de capacitação, com diversas atividades, cursos obrigatórios de formação em autocomposição no formato autoinstrucional, além de cursos específicos e temáticos, como o seminário internacional, são exemplos do fomento à atuação qualificada do Nupia-MPT, que tem como premissas fundamentais o oferecimento de um serviço de qualidade para a sociedade, baseado na confiança e na credibilidade já existentes, para intermediação de soluções pacíficas, duradouras e que resguardecem direitos.

A adoção do Protocolo de Mediação do Nupia-MPT, observada a perspectiva de gênero, dará às pessoas mediadoras o suporte técnico necessário à implementação e à consolidação desta frente de atuação institucional.

REFERÊNCIAS

ADRI, Renata Porto e Celeida Celentano Laporta. Organizadoras. *A Consensualidade aplicada às relações laborais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas em mediação: aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash Editora, 2017. *Posfácio*: Maria Aparecida Gugel.

ALMEIDA, Tania e *tal*. *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ALMEIDA, Tania. *Caixa de Ferramentas em Mediação II Novos Aportes*. São Paulo: Dash Editora, 2023. *A Busca do Consenso e a Consensualidade*. Renata Porto Adri. pp. 152-158.

CNMP. *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/Conselho Nacional do Ministério Público*. 2ª ed. Brasília: CNMP, 2015.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Tradução Ricardo Vasques Vieira. Rio de Janeiro: Solomon Editores, 2014.

NASCIMBENI, Asdrubal Franco, Maria Odete Duque Bertasi e Ricardo Borges Ranzolin. Temas de Mediação e Arbitragem VII. Porto Alegre: LEX, 2022. Artigo *Comediação público privada: fundamentos sob a perspectiva pragmática*, Flávia Corrêa Azeredo de Freitas e Renata Porto Adri, pp. 101-124.

SOUZA, Luciane Moessa de. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

WATANABE, Kazuo. Estratégias para a solução pacífica dos conflitos de interesses. In: CURY, Augusto (org.). *Soluções pacíficas de conflitos para um Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Nuipa contra os crimes de ódio: experiências de autocomposição no enfrentamento aos crimes de discriminação e intolerância no Ministério Público de São Paulo

‘Nuipa’ against hate crimes: experiences of self-composition in confronting crimes of discrimination and intolerance in the ‘Ministerio Publico de Sao Paulo’

Cristiane Correa de Souza Hillal⁴⁸

Juliana Silva Pasqua⁴⁹

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de apresentar o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas para Prevenção e Repressão dos Delitos de Intolerância, Preconceito e Discriminação - Nuipa Contra Crimes de Ódio (Nuipa Gecradi) - do Ministério Público do Estado de São Paulo. Primeiramente, é apresentado o contexto institucional em que foi criado o núcleo no Ministério Público, bem como sua normativa, estrutura e funcionamento, pensados de forma a acomodar os princípios e prioridades escolhidos para a atuação. No tópico seguinte, destaca-se o aspecto participativo do núcleo, apresentando as cooperações realizadas com a sociedade civil e outros órgãos do poder público. Após, são trazidas reflexões acerca dos desafios dessa experiência, com destaque às peculiaridades da autocomposição nessa área, que lida com questões individuais, porém com inafastáveis repercussões coletivas, a fim de destacar alguns dos cuidados que um

48 Promotora de Justiça do Ministério Público de São Paulo

49 Assessora do Ministério Público de São Paulo, Mestra em Direitos Fundamentais pela Universidade Ludwig-Maximilians de Munique, Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo, Especialista em Práticas Restaurativas de Solução de Conflitos.

projeto autocompositivo, nessa seara, deve adotar. Por fim, são mencionadas as expectativas para os próximos passos do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Política Nacional de Incentivo à Autocomposição; Ministério Público Estadual; crimes de ódio; discriminação; acordos de não persecução penal.

ABSTRACT: This article aims to present the Nucleus of Incentive in Self-Compositional Practices for the Prevention and Repression of Crimes of Intolerance, Prejudice and Discrimination - Nuipa Against Hate Crimes (Nuipa Gecradi) - of the District Attorney's Office of the State of São Paulo. First, the institutional context in which the nucleus was created in the District Attorney's Office is presented, as well as its regulations, structure and functioning, designed to accommodate the principles and priorities chosen for the action. In the next topic, the participatory aspect of the nucleus stands out, presenting the cooperation carried out with civil society and other government agencies. Then, reflections are brought about the challenges of this experience, highlighting the peculiarities of self-composition in this area, which deals with individual issues, but with unavoidable collective repercussions, in order to highlight some of the cautions that a self-composing project in this area must adopt. Finally, we deal with the expectations for the next steps of the work.

KEYWORDS: National Policy to Encourage Self-composition; District Attorney Office; hate crimes; discrimination; non-criminal prosecution agreements.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de apresentar a experiência do Nuipa Contra os Crimes de Ódio, núcleo criado no Ministério Público de São Paulo, em dezembro de 2021, destinado ao enfrentamento dos crimes de racismo, discriminação e preconceito, por meio de práticas autocompositivas.

O primeiro tópico do texto relembra o contexto de criação do núcleo dentro do Ministério Público de São Paulo, inserido em iniciativas maiores de aprimoramento do enfrentamento ao racismo e demais discriminações, bem como de incentivo à autocomposição, apresentando-se, ao fim, a primeira experiência inspiradora da área. A seguir, será apresentada a normativa que regulamenta o núcleo, como foi estruturado seu funcionamento, sua composição, e serão destacados os métodos, procedimentos e protocolos por meio dos quais vêm se desenvolvendo os trabalhos, com menção a alguns dos casos práticos.

No próximo item, destacamos um importante aspecto constitutivo do trabalho do Nuipa Gecradi: a cooperação tanto com órgãos do poder público quanto com a sociedade civil, como forma de qualificação dos trabalhos.

Por fim, encontram-se as conclusões do artigo, com destaque para os próximos passos, desafios e expectativas. O texto busca apresentar as peculiaridades do trabalho nessa área, e, sobretudo ao final, dedica-se a expor o desafio enfrentado pelo Nuipa na autocomposição de casos que envolvem discriminações de grupos minoritários ou minorizados, considerando especialmente, que, nunca, nesses casos, trataremos apenas de questões individuais. Os casos também possuem um viés coletivo, tanto por reproduzirem nos fatos discriminações e preconceitos que são culturais, estruturais e estruturantes de nossa sociedade quanto por refletirem a dor não apenas da vítima individual, mas de uma coletividade, que convive diariamente com a discriminação e que está representada naquela pessoa, concretizada por um nome e um endereço que aparecem no boletim de ocorrência policial ou na notícia de fato que aporta nas Promotorias de Justiça.

1. PRIMEIROS PASSOS: CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO NUIPA CONTRA CRIMES DE ÓDIO

Em setembro do ano de 2020, o Ministério Público de São Paulo, em observação às normativas internacionais e federais de combate à discriminação racial, bem como às recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no caso Simone Diniz, iniciou a implantação de uma série de medidas para o maior aprimoramento de sua atuação nas questões raciais.

Por meio da Portaria nº 9.269/2020⁵⁰, foi criada a Rede de Enfrentamento ao Racismo, com o objetivo de conhecer o cenário de implementação das políticas afirmativas de igualdade racial na instituição e estudar ferramentas para a transformação da realidade de discriminações e promoção da igualdade. A Rede é formada por Promotores(as) de

50 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, Portaria 9.269/2020, de 03 de setembro de 2020, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/9269-prt%o202020.pdf. Acesso em: 23/05/2024.

Justiça Coordenadores(as) do Centro de Apoio Cível de Tutela Coletiva e Criminal do Nui-
pa, Procuradores(as) e demais Promotores(as), profissionais do NAT (Núcleo de Asses-
soria Técnica Psicossocial do MPSP), e demais servidores(as) e estagiários(as) interes-
sados(as), e se organizou internamente em subgrupos temáticos, para aprofundamento
dos estudos e propostas de medidas.

No mesmo dia e nos mesmos moldes, foi também criada a Rede de Valorização da
Diversidade, por meio da Portaria 9.270/2020⁵¹, com o objetivo de lançar o mesmo olhar
específico às dificuldades e violências sofridas pela população LGBTI+, buscando solu-
ções para seu melhor enfrentamento.

Ainda nesse contexto, a partir da observação das peculiaridades que envolvem os
crimes de racismo, discriminação e preconceito, e buscando o aprimoramento da atua-
ção criminal nesses casos, a Procuradoria-Geral de Justiça e o Órgão Especial do Colégio
de Procuradores do Ministério Público de São Paulo criaram, em setembro de 2020, o
Grupo Especial de Combate aos Crimes Raciais e de Intolerância (Gecradi), por meio da Re-
solução nº 1.227/2020⁵². O objetivo desse grupo é identificar, prevenir e reprimir os delitos
de intolerância praticados na capital do estado, respeitando a primazia da competência
da Promotoria Natural.

Dentre as competências de atuação do Gecradi, encontra-se a atuação naqueles
casos em que, encaminhados pelo(a) Promotor(a) natural ao grupo especial, seria cabível
a propositura de Acordo de Não Persecução Penal (ANPP), nos termos do artigo 28-A, do
Código de Processo Penal, isso é, crimes sem violência ou grave ameaça, com pena míni-
ma inferior a 4 (quatro) anos, cometidos por réus primários, com bons antecedentes, que
não teriam usufruído do benefício anteriormente.

A possibilidade de realização de acordos de não persecução penal em casos de ra-
cismo não é incontroversa. Pesquisa do CNJ ⁵³, que consolidou informações sobre a apli-

51 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, Portaria 9.270/2020, de 03 de setembro de 2020, da Procuradoria-Geral de Justiça. Dispo-
nível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/9270-prt%o202020.pdf. Acesso em: 23/05/2024.

52 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, Resolução 1.227/2020, de 15 de setembro de 2020, da Procuradoria-Geral de Justiça e
Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

53 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação
do Acordo de não Persecução Penal no Brasil. Conselho Nacional de Justiça ... [et al.]; coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana

cação do instituto em todos os estados do Brasil, apontou que alguns Ministérios Públicos possuem recomendação para não aplicação do ANPP nos casos de racismo e injúria racial, ou como no caso do MPBA, tentam disciplinar sua utilização⁵⁴. Na doutrina, ainda que haja controvérsias, vale destacar o posicionamento de Lívia Sant’Anna Vaz, que não entende o acordo de não persecução penal como um instrumento de despenalização, mas como uma resposta penal mais célere e, possivelmente, mais eficiente e ampla do que a advinda de um processo penal, além de destinar especial olhar à reparação da vítima.⁵⁵

No âmbito do Ministério Público de São Paulo, o Centro de Apoio Operacional Criminal tem incentivado a realização de ANPPs nos casos cabíveis⁵⁶, destacando que, caso o órgão de execução considere o acordo suficiente para a prevenção e a reprovação do delito, seria possível a sua aplicação também em casos de racismo.

A utilização crescente dos ANPPs não é um fenômeno aleatório dentro do Ministério Público, mas se insere em um contexto maior de estímulo a soluções autocompositivas e busca por maior efetividade e resolutividade. A Carta de Brasília foi um grande marco dessa postura, tratando-se de documento que expressa o compromisso com uma atuação resolutiva em busca de resultados e de transformação social⁵⁷.

Nesse contexto de busca por maior efetividade, encontra-se também a iniciativa do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, organizada pelo CNMP, para a definição de objetivos estratégicos, traçando uma agenda de prioridades e estratégias

Lanfredi [et al.]. Brasília, 2023, p. 118-120. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em 23/05/2024.

54 MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA. Concrim: enunciados aprovados. Ministério Público da Bahia, Salvador, 2023. Disponível em: www.mpba.mp.br/sites/default/files/area/criminal/2022/enunciados-aprovados-20220831.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

55 VAZ, Lívia Sant’Anna. O acordo de não persecução penal nos casos de racismo. Migalhas, 03 de dezembro de 2021. <https://www.migalhas.com.br/coluna/olhares-interseccionais/356037/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-nos-casos-de-racismo>. Acesso em 23/05/2024.

56 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, Roteiro para o acordo de não persecução penal e a lei 13.964/19, nos termos da Resolução nº 1.618/2023-PGJ-CPJ-CGMP, realização Secretaria Especial de Políticas Criminais e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais CAO-Crim, 4ª ed., de 20 de junho de 2023, p. 16. Disponível em https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/PGJ/O15-nt%o202023.pdf. Acesso em 23/05/2024.

57 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas corregedorias do Ministério Público. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em 23/05/2024.

para a atuação ministerial. Nos processos incentivados, observa-se a necessidade do fortalecimento da atuação integrada do Ministério Público, a ampliação da atuação extrajudicial como forma de pacificação, o incentivo à atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, e também a melhoria da comunicação, tanto com o(a) cidadão(ã) quanto institucionalmente e por meio de parcerias e cooperações.⁵⁸

Portanto, com vistas a essas novidades institucionais e estímulos estratégicos, o Nuipa e o Gecradi dedicaram-se à construção de um projeto específico para subsidiar a propositura dos ANPPs, em casos de discriminação, que considerasse suas especificidades e explorasse, de forma mais colaborativa e com a valorização da voz da vítima, as possibilidades de obrigações para os acordos, de forma a oferecer uma resposta adequada e suficiente ao crime, com o objetivo de reparação e prevenção.

Grande inspiração para esse projeto foi um precedente ocorrido na cidade de Campinas, no ano de 2017. Trata-se de um caso em que duas jovens negras, que eram bolsistas em uma renomada faculdade privada de Direito, foram vítimas de injúria racial por parte de outros alunos da turma. Infelizmente, e em um primeiro momento, os casos foram arquivados, tanto na esfera criminal quanto na esfera cível difusa, em que se discutia a possibilidade de responsabilização dos estudantes, por dano moral coletivo. Na esfera criminal, o arquivamento encontrou eco na falta de letramento e sensibilidade que ainda marca, majoritariamente, o Sistema de Justiça e acabou sendo homologado. O mesmo não ocorreu no âmbito interno do Ministério Público. Quando o arquivamento do inquérito civil aportou no Conselho Superior do Ministério Público para ser homologado, a então Conselheira Dra. Liliana Mercadante Mortari deliberou, acompanhada por seus pares, pelo retorno dos autos à Promotoria de Justiça de origem para que uma autocomposição, sob a forma negociada e instrumentalizada, em um compromisso de ajustamento, pudessem ser tentada com os estudantes infratores.

Estavam abertas as portas para se discutir, a partir de um acordo, o enfrentamento do racismo.

58 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Mapa estratégico nacional. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Mapa_Estrat%C3%A9gico_Nacional.PDF. Acesso em 24/05/2024.

Logo ficou claro, na primeira escuta das vítimas e dos estudantes acusados, que o acordo não poderia ser convencional e resolvido, apenas, de forma pecuniária e indenizatória.

O caso atingia jovens estudantes de faculdade privada frequentada pela elite de Campinas que não trabalhavam, o que significava inferir que seriam os pais, e não os estudantes autores, que arcariam com eventuais valores acordados a título de indenização individual e coletiva.

Além disso, estava-se diante de uma relação continuada entre vítimas e autores, que perduraria no ambiente acadêmico e que, quanto mais o tempo passava, mais acirrava ressentimentos, impactando todo o ambiente universitário.

Na primeira escuta, havida pela Promotora de Justiça coautora desse artigo, ficou muito claro que os estudantes infratores tinham a firme convicção de que não agiram de forma racista, mas sim dentro de um contexto de humor que as vítimas insistiam em não compreender. As vítimas, por sua vez, já extremamente vulnerabilizadas, hostilizadas e revitimizadas no ambiente acadêmico pela denúncia do caso, planejavam desistir do curso, embora, em verdade, apenas desejassem se sentir pertencidas àquele espaço, em condição que não fosse de subalternização social, na prestação de serviços não intelectuais, como era o caso das demais pessoas negras que ocupavam aquele ambiente até então. “Eu sou a primeira geração de minha família a chegar em uma universidade” disse uma delas, “mas o que era um conto de fadas virou um pesadelo”, complementou na escuta havida.

Assim, a Promotora decidiu apostar em uma autocomposição que previsse mais do que obrigações pecuniárias. Estava claro que os estudantes ofensores deveriam ter a oportunidade de ter acesso a mais informação sobre o racismo e, para além de um letramento específico, que pudessem conviver com movimentos negros de enfrentamento ao racismo, ouvindo suas dores, de forma que, além de se informar, fossem afetados emocionalmente pela experiência da alteridade.

Nessa linha, a Promotoria chamou para a autocomposição a Coordenadoria Setorial de Promoção Igualdade Racial do Município de Campinas, gerida por pessoas negras

que, com a representatividade e a expertise de um órgão dedicado às questões raciais, promoveu conversas com as vítimas e os autores dos fatos, alinhando as expectativas de forma a identificar atividades de conscientização e prestação de serviços pelas quais eles pudessem passar.

Nesse processo, por exemplo, um dos jovens responsabilizou-se por fazer um documentário sobre um membro importante do movimento negro da cidade, utilizando-se de sua habilidade e conhecimento para a criação de um produto audiovisual de interesse para a comunidade negra local. Alguns outros estudantes comprometeram-se a cumprir horas de trabalho acompanhando atendimentos jurídicos a vítimas de racismo, de forma que entraram em contato com toda a sorte de violências cometidas contra as pessoas negras que ali buscavam o serviço, posicionando-se primeiramente, como defensores àqueles que emprestavam seus conhecimentos jurídicos para acolher vítimas.

Uma das jovens, durante esse processo de sensibilização às vulnerabilidades, relatou ter se descoberto e aceito como uma pessoa lésbica, expressando verbalmente, na Promotoria de Justiça, findo o cumprimento de seu compromisso de ajustamento, que entendia que o ódio que direcionou às colegas negras era expressão de sua própria falta de aceitação própria como membro de um grupo também vulnerabilizado e discriminado. O cumprimento do acordo, portanto, por uma das estudantes ofensoras, serviu de oportunidade de autoconhecimento e deslocamento subjetivo que a levou a um patamar de maior dignidade, vislumbrando maneiras mais verdadeiras de se relacionar no mundo a partir de quem era.

Durante todo esse processo, as vítimas puderam ter a participação que desejaram, sendo que uma delas se envolveu mais ativamente nas atividades, e a outra concordou com sua realização e preferiu manter-se mais distante, porém também avaliando a experiência como positiva. Ao fim, as duas sentiram-se novamente integradas na turma e permaneceram no curso, agora respeitadas e valorizadas no ambiente acadêmico.

A partir dessa sistemática de diálogos, ainda, foi firmado acordo com a instituição universitária para a reformulação da grade do curso de Direito, de forma a incluir as ques-

tões raciais e de enfrentamento ao racismo, evitando novos conflitos e aprimorando a formação dos futuros(as) operadores(as) do Direito.

A experiência, assim, gerou impactos em todas as pessoas que, de forma direta ou indireta, dela participaram, incluindo os representantes dos movimentos negros, as vítimas, seus familiares, a comunidade acadêmica, a Promotora coautora desse artigo, sua equipe de trabalho e a própria instituição do Ministério Público, que reafirmou a fé na autocomposição como instrumento resolutivo de solução de conflitos e de transformação subjetiva e social no caminho da construção de uma sociedade mais justa, solidária e a salvo de toda sorte de discriminações.

Assim, inserido nesse contexto e inspirado por experiências positivas anteriores de autocomposição para enfrentamento do racismo, é criado o Nuipa Gecradi, por meio da Resolução 1.399/2021⁵⁹, da Procuradoria-Geral de Justiça, com o objetivo de atuar, em um primeiro momento, nos casos concretos submetidos pelo Gecradi, formulando diretrizes e parâmetros para a resposta penal adequada e suficiente aos crimes de ódio. No próximo tópico, é exposta a normativa do núcleo e seu modo de funcionamento, bem como destacados alguns casos práticos.

2. O CAMINHO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO NUIPA GECRADI

Criado em dezembro de 2021, o Nuipa Gecradi iniciou suas atividades no ano de 2022, ao longo do qual foram realizadas reuniões periódicas para a formatação do trabalho, com a delimitação de prioridades e objetivos, e a consequente definição do plano de ação.

2.1 COMPOSIÇÃO DO NUIPA GECRADI

O Nuipa Gecradi é composto por uma Câmara de Trabalho, formada por integrantes do MPSP que podem ser de todo o estado. Atualmente, a Câmara é estruturada com a

59 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, Resolução 1.399/2021, de 17 de dezembro de 2021, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1399.pdf. Acesso em 23/05/2024.

coordenação de um(a) Promotor(a) de Justiça, sem prejuízo de suas atribuições, em conjunto com a Coordenação do Nuipa Central, que é exercida atualmente por três Promotoras de Justiça, sem prejuízo de sua função. Além disso, o Nuipa Gecradi conta com apoio administrativo e técnico jurídico de servidoras lotadas no Nuipa Central. Para o andamento dos trabalhos, a coordenação do núcleo reúne-se periodicamente com a equipe para as decisões cabíveis e encaminhamentos dos casos, para que, então, a Câmara realize reuniões mensais para a discussão dos casos submetidos e deliberações necessárias.

2.2 FLUXO DE TRABALHO

Com a definição do plano de ações e estudo de casos-piloto durante seu primeiro ano de existência, bem como a construção de cooperações, que serão melhor detalhadas no tópico seguinte do artigo, passou-se, posteriormente, à etapa de construção dos fluxos de trabalho.

Nesse momento, foram estudadas e elaboradas todas as etapas da atuação, desde o formulário de submissão de casos à documentação em procedimentos do SEI; os relatórios dos casos; os registros de atendimentos das vítimas; registro e encaminhamentos das reuniões; avaliações de satisfação dos participantes; e modos de encerramento dos casos.

Aqui, é muito importante ressaltar que a definição dos fluxos e modelos de documentação não pretende fixar a forma de tratamento dos casos, o que seria contrário à própria ideia da iniciativa, da atenção especial às peculiaridades de cada situação. O objetivo foi elaborar um fluxo de trabalho que oferecesse mais previsibilidade e agilidade, bem como segurança e transparência; e, ao mesmo tempo, garantisse os princípios relevantes para a atuação: escuta atenta e valorização da vontade da vítima, construção de plano de ação específico a cada caso, elaboração colegiada das decisões sobre o cabimento dos ANPPs e os parâmetros para sua propositura.

No anexo 1 deste artigo é possível encontrar o fluxograma elaborado para os procedimentos do Nuipa Gecradi, que se descreve brevemente a seguir. O primeiro passo é a seleção, pelo Gecradi, dos casos em que seja aplicável a previsão do ANPP, e, a prin-

cópia, adequado, conforme avaliação do(a) Promotor(a) natural. Os casos selecionados são submetidos ao Nuipa por meio de formulário *online*, e concomitantemente enviados ao SAAF (Serviço de Apoio à Atividade-fim do MPSP), que depois será responsável pelo agendamento de audiência com o(a) autor(a) dos fatos para futura proposta de ANPP.

Com a chegada do caso ao Nuipa, a Assessoria Técnica elabora um relatório dos fatos e realiza atendimento da vítima por videoconferência ou presencialmente. Esse atendimento é pautado por nosso Protocolo de Atendimento à Vítima de Crimes de Ódio, que traz um passo a passo dessa reunião, bem como sumariza os direitos da vítima e os objetivos desse atendimento, a fim de fornecer um atendimento qualificado, evitando, assim, a revitimização.

Além da escuta acolhedora, a Assessoria Técnica fornece todas as informações sobre o andamento do caso, em uma linguagem simples e acessível, e informa as opções jurídico-legais para prosseguimento, esclarecendo sobre a denúncia criminal e seus possíveis resultados, assim como a possibilidade do ANPP e suas múltiplas possibilidades. Esse momento é de fundamental importância, pois colhe o posicionamento informado da vítima sobre qual caminho corresponde melhor a seu anseio de justiça. É também explicado que a decisão final cabe ao(a) Promotor(a) do caso, pois em nenhum momento a vontade da vítima, ou mesmo a deliberação do Nuipa Gecradi, elidem a competência da promotoria natural, embora atuem como importantes balizadores de sua atuação em uma seara tão complexa como a dos crimes de discriminação.

Após, os casos e as considerações das respectivas vítimas são apresentados na reunião da Câmara, que delibera sobre possíveis novas diligências, como consulta parceiros para melhores encaminhamentos, decide sobre parâmetros para o ANPP ou, até mesmo, excepcionalmente, recomenda a denúncia criminal, se entender que, por algum motivo, o ANPP não é cabível naquele caso concreto. Com essa deliberação, o caso é devolvido ao Gecradi, que dá prosseguimento nas diligências.

O Nuipa continua acompanhando o caso, a fim de registrar se o ANPP foi aceito pelo(a) autor(a), homologado e, após, devidamente cumprido, é o momento em que são remetidas informações do andamento à vítima caso ela tenha demonstrado interesse em

recebê-las. E, como forma de controle da atuação, encaminha-se formulário *online* para avaliação de satisfação da vítima acerca do procedimento, para posterior compilação dos dados.

2.3 ELABORAÇÃO DA PROPOSTA DE ANPP

Com a breve descrição do procedimento pelo qual passam os casos dentro do Nuipa Gecradi, ressalta-se que, além do contato com a vítima para informação e coleta de sua percepção sobre possíveis caminhos, o núcleo ainda apoia o(a) Promotor(a) no contato com o(a) autor(a) dos fatos. Para a efetiva propositura do ANPP, avaliam-se também as condições do(a) autor(a) do fato, buscando compreender quais medidas seriam mais efetivas para sua conscientização e quais suas capacidades para as medidas de reparação, tanto pecuniárias quanto aquelas que exijam outras habilidades, talentos, tempo, experiência, de forma que se aproxime de obrigações suficientemente justas e efetivas.

É importante destacar que os acordos propostos no Nuipa Gecradi sempre buscam atuar em diferentes dimensões. A primeira delas é a reparação dos danos causados à vítima, por meio de indenização, caso seja de seu interesse; e/ou outras formas de reparação que podem ser construídas em conjunto com a vítima e venham a lhe parecer justas, como um pedido de desculpas ou obrigações específicas que se relacionam com aspectos fáticos do caso.

A segunda dimensão, também essencial para a efetividade do ANPP, trata-se de medidas de conscientização, que podem ser cursos *online* sobre a temática envolvida no caso, leituras pertinentes, visitas monitoradas em museus ou memoriais, participação em eventos, palestras ou grupos de conscientização, ou prestação de serviços comunitários em locais onde seja possível a sensibilização para a temática da discriminação praticada. Para o aspecto da conscientização, será destacada no item seguinte a importância de nossas parcerias.

Como terceira dimensão para os impactos almejados, busca-se uma forma de reparação coletiva dos danos, como por meio do pagamento de prestação pecuniária a entidade pública que atue para o enfrentamento de discriminações, ou então prestações *in*

natura, como a aquisição de materiais de que tais entidades necessitem, ou ainda alguma forma de amplificar a conscientização, como a realização de campanhas informativas na comunidade envolvida nos fatos.

2.4 CASOS PRÁTICOS

Nesse tópico, considera-se válido destacar alguns exemplos de casos que já passaram pelo Nuipa Gecradi e tiveram ANPPs homologados. Um deles é o caso de uma propaganda de curso *online* em rede social que possuía conteúdo racista e também misógino, tendo sido elaborado um ANPP que incluía medidas de letramento do responsável pela empresa, que, no caso, assumiu a autoria do conteúdo publicitário; e também incluía obrigações de reparação coletiva, por meio do fornecimento de 400 bolsas de estudo em cursos *online* para adolescentes da rede de acolhimento, bem como a aquisição de 130 tablets a serem encaminhados às instituições para permitir o acesso aos cursos.

Outro caso em que se configurou a injúria racial e foi realizado ANPP com o apoio do Nuipa Gecradi, foi o caso de uma jovem negra que recebeu comentários discriminatórios em relação ao seu cabelo. No caso, as duas autoras do fato comprometeram-se ao pagamento de uma indenização para a vítima, à aquisição de livros de temática antirracista e/ou escritos por autorias negras para doação a bibliotecas públicas, e, também, à prestação de serviços comunitários.

Os casos de LGBTI+fobia também são recebidos pelo Nuipa. Destacamos, por exemplo, um caso em que um jovem havia sofrido discriminação homofóbica por parte de colegas da faculdade, que associaram sua sexualidade a doenças sexualmente transmissíveis, causando-lhe, inclusive, constrangimento público no ambiente acadêmico. Em seu atendimento, a vítima solicitou que, se possível, os autores se comprometessem, por meio do ANPP, a não comparecer em seu evento de formatura, de forma que ele pudesse aproveitar o momento de forma tranquila, sem constrangimentos, como uma forma de reparação simbólica, além de pagamento de prestação pecuniária a entidade pública. Esse caso é um exemplo direto da importância da escuta da vítima, que pode trazer sugestões

simples, que, porquanto específicas de sua realidade, não seriam imaginadas pelo(a) Promotor(a), mas que, para si, possuem grande efeito reparador.

Por fim, destaca-se um caso de capacitismo, em que uma criança que se encontra no espectro autista foi vítima de discriminação por parte de um vizinho de apartamento, que reclamou dos barulhos produzidos por ele, associando sua condição a uma questão de falta de frequência a templo religioso. No caso, após escuta da representante legal da vítima, o autor dos fatos comprometeu-se a pagar indenização à vítima, e promover divulgação de informações sobre capacitismo e autismo no grupo do condomínio onde residem, a fim de afetar positivamente a comunidade em que a vítima está inserida.

3. CAMINHADA COLETIVA: COOPERAÇÕES PARA O DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL, ACADEMIA E MOVIMENTOS SOCIAIS COMO MEIO E FIM

Quando o poeta definiu a vida como sendo “mutirão de todos”, certamente não pensou nos Núcleos de Incentivo em Autocomposição do Ministério Público que se propusessem a desconstruir ódios. Mas, sem prever, Guimarães Rosa, o artesão das palavras, fincou raízes na grande aposta que fazemos todos os dias: de que somente com todas as pessoas, sem se esquecer de nenhuma, é possível imaginar e construir uma sociedade estruturada em laços sociais que não massacrem singularidades, ao mesmo tempo em que é capaz de restaurar as feridas ainda abertas de grupos identificados pela dor e pelo ódio do outro.

Se estamos enfrentando ódios que são dirigidos a grupos em razão de predicados que os identificam, como cor da pele, gênero, orientação sexual, diversidade funcional, idade ou outros atributos, por razões que guardam raízes históricas, políticas, econômicas e/ou culturais, não é possível esquecer do grupo quando se cuida do um. Assim como não é possível tratar o grupo sem descuidar da escuta do único.

O Nuipa contra crimes de ódio, como já vimos até o momento, se alicerça em algumas premissas importantes, e uma delas é a certeza de que a construção de cada acordo

de não persecução penal é uma tarefa artesanal, que não comporta produção massificada ou em série.

Nessa artesanaria, não apenas o lugar da vítima diretamente atingida merece destaque, como também o do grupo em que ela se insere e que é atingido pela reprodução de uma conduta discriminatória historicamente normalizada. Cada acordo que busca uma reparação de um mal individual é, também, parte da restauração de um mal geracional. Cada resposta bem dada, que provoca o deslocamento de uma posição subjetiva no mundo, colocando alguém do lugar de um reprodutor de opressão ao lugar de um sujeito consciente da necessidade de desconstruir os preconceitos que lhe foram ensinados, é uma reparação histórica.

Por isso, desde que o contra crimes de ódio começou a trabalhar no apoio à parametrização de acordos de não persecução penal, começou, também, a alinhar termos de cooperação formais com entidades da sociedade civil, universidades e órgãos públicos.

No grande mutirão de todos, a Conib (Confederação Israelita do Brasil), que luta contra o antissemitismo, já ofereceu, a infratores, possibilidades de visitas guiadas a museus que tratam do holocausto; as Mães Pela Diversidade já se sentaram, em roda, com pais e mães homofóbicos que sofriam por conta de seus filhos e, após conhecerem outras perspectivas de famílias, mudaram radicalmente suas relações conturbadas de amor e de cuidado. A Prefeitura de São Paulo, por meio de sua Secretaria de Direitos Humanos, com seus projetos públicos voltados à diversidade, já encaminhou inúmeros infratores para grupos de conscientização e prestação de serviços que guardam estreita relação com a agressão praticada. As bibliotecas dos centros de referência de promoção da igualdade racial têm sido preenchidas com livros antirracistas que são lidos e resenhados pelos infratores, e as vítimas, tanto diretas como simbolicamente representadas pelos movimentos sociais, têm sido chamadas a falar de suas dores e de suas expectativas do que seria, afinal, o “fazer justiça”.

Contrariando as suposições que se poderiam ter, ao se perguntar às vítimas qual o seu desejo e o que gostariam que fosse feito em termos de justiça contra o agressor, a grande maioria passa longe dos sentimentos de vingança e da vontade de devolver o mal

com o mal. “Que se arrependa e não faça isso com mais ninguém”, elas dizem, na maior parte das vezes. “Que entenda o que eu sofri”, “que me peça desculpas”.

A cultura de paz, já se sabe amplamente, passa ao largo da ideia do perdão pelo perdão, ou do famoso “dar a outra face”.

A paz não existe, como já ensinou Paulo Freire, sem a prévia e “justa ira”. A ira que é mobilizadora de reparação, reconstrução, transformação. Precisamos, pois, ouvir os irados por justiça. Os movimentos que se organizam sem medo de apostar na liberdade, na seriedade, na amorosidade, na solidariedade das pessoas e, assim, esperançados e indignados, combaterem, ao nosso lado, o que Freire chamou de “cinismo das ideologias fatalistas e a sua recusa inflexível ao sonho e à utopia contra as injustiças a que são submetidos os esfarrapados do mundo”.

Na justa ira não há vingança, como se poderia apressadamente imaginar. Há reparação individual e coletiva, emocional e política. Para além da satisfação da vítima, há uma chance dada ao infrator de se reposicionar no mundo de forma mais aberta, amorosa e interessante, para o mundo e para ele mesmo.⁶⁰

4. O PORVIR: CONCLUSÕES, DESAFIOS E EXPECTATIVAS

Vimos, no decorrer do texto, que o Nuipa para enfrentamento de crimes de ódio tem sido uma experiência profunda em técnicas autocompositivas que se articulam em rede, com diversos atores sociais, em uma dinâmica dialógica, horizontalizada e comprometida com a justiça social e a desconstrução de paradigmas culturais excludentes de grupos minorizados.

Não tem sido tarefa fácil a aposta na autocomposição em situações extremas, em que o ódio ao outro, pelo que ele é e representa, é o vetor de um crime.

É certamente mais simples falar de reparação quando é o patrimônio material que foi vilipendiado ou, ainda, falar de dano moral quando o que está em discussão é um conflito com base em fatos concretos ou em relações intersubjetivas conturbadas.

60 FREIRE, Paulo. *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 14.

Mas como reparar um ódio entre pessoas que, por vezes, sequer se conhecem? Como enfrentar ódios que atravessam os sujeitos e são decorrentes da própria formação histórica de um povo? É possível, afinal, compor com quem odeia?

Essas perguntas estão no dia a dia do trabalho desse Núcleo e são colocadas constantemente pelos movimentos sociais que fazem parcerias com o Ministério Público.

Natural e justa a desconfiança.

Cabe-nos enfrentar os questionamentos com humildade e acolhida.

Estamos no país que jamais adotou, como deveria, uma justiça de transição para enfrentamento de suas chagas históricas, a se destacar, dentre elas, os séculos de escravização e naturalização da violência de Estado contra corpos negros.

Não é fácil, portanto, do lugar de um ator do sistema de Justiça que é, em sua maioria, composto por pessoas brancas, procedentes de classes sociais economicamente favorecidas, defender a ética do diálogo quando a linguagem sempre foi a do açoite e da invisibilidade.

Compreende-se, pois, o receio de que a autocomposição seja uma forma de garantir a impunidade, ou mais uma forma de apagar o sofrimento dos grupos historicamente vulnerabilizados.

O receio, porém, se dissipa quando apresentamos o resultado que se dá no próprio processo de construção do acordo e, depois, se materializa na efetiva transformação subjetiva dos agentes infratores, do seu entorno e da própria instituição do Ministério Público.

A nova engenharia institucional, com redes, grupos de estudo e câmeras de trabalho tem - a despeito da estrutura ainda a demandar aprimoramentos - criado ambiente responsável e consistente de discussão sobre cada caso na perspectiva individual e coletiva.

As constantes trocas com os parceiros públicos, as universidades e as entidades da sociedade civil têm se revelado como oportunidades de letramento, alteridade e construção de um sistema de justiça penal mais próximo dos ideários da Constituição.

Aos poucos, na artesanaria de cada acordo, após escuta de tantos, vão sendo construídos caminhos responsivos que, longe de banalizarem o mal, apresentam alternativa criativa, singular, resolutive e preventiva de conflitos.

A experiência tem cada vez deixado mais evidente que resolutividade é movimento. Como o próprio nome diz, resolutividade é resultado com atividade. Resolutividade, pois, se dá no alcance da mudança pretendida após o acordo, mas também no processo de construção desse acordo, em que as dores são expostas com clareza e as vítimas sentem-se pertencidas e escutadas não apenas sobre os fatos, mas também sobre as dores ancestrais despertadas pelo fato em discussão.

Na circulação dessa dor, que é reparada em forma de letramento, serviços à comunidade, prestação pecuniária e ações que são construídas em conjunto com movimento social, academia, vítimas e poder público parceiro, sobram oportunidades de refazimento da tessitura esgarçada pela irracionalidade do preconceito.

Refaz-se a vítima violentada. Refaz-se o grupo historicamente excluído das instâncias de poder e decisão ao qual ele pertence. Refaz-se o infrator que ganha nova perspectiva de ser e estar no mundo. Refaz-se a instituição do Ministério Público, com a oportunidade de descobrir caminhos mais efetivos para cumprir o projeto cívico-político que a Constituição lhe destinou.

Refaz-se a radical aposta na força da palavra.

É de Conceição Evaristo o anúncio do fim do tempo de todas as dores. O “silêncio escapou”, ela disse. “Hoje o anverso da mudez é a nudez do nosso gritante verso que se quer livre.”

REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, **Fortalecendo vias para as alternativas penais: um levantamento nacional da aplicação do Acordo de não Persecução Penal no Brasil**. Conselho Nacional de Justiça ... [et al.]; coordenação de Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi [et al.]. Brasília, 2023. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/lancamento-levantamento-anpp-1.pdf>. Acesso em 23/05/2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, **Carta de Brasília: modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público**. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em 23/05/2024.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Mapa estratégico nacional**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Mapa_Estrat%C3%A9gico_Nacional.PDF. Acesso em 24/05/2024.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Resolução 9.269/2020, de 03 de setembro de 2020**, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/9269-prt%202020.pdf. Acesso em: 23/05/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, Portaria 9.270/2020, de 03 de setembro de 2020, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_img/PGJ/9270-prt%202020.pdf. Acesso em: 23/05/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Resolução 1.227/2020, de 15 de setembro de 2020**, da Procuradoria-Geral de Justiça e Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça. Disponível em: https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1227.pdf. Acesso em: 23/05/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Resolução 1.399/2021, de 17 de dezembro de 2021**, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/RESOLUCOES/1399.pdf. Acesso em 23/05/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Roteiro para o acordo de não persecução penal e a lei 13.964/19, nos termos da Resolução nº 1.618/2023-PGJ-CPJ-CGMP**, realização Secretaria Especial de Políticas Criminais e Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais CAO-Crim, 4ª ed., de 20 de junho de 2023, p. 16. Disponível em https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/PGJ/015-nt%202023.pdf. Acesso em 23/05/2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA. **Concrim: enunciados aprovados. Ministério Público da Bahia**, Salvador, 2023. Disponível em: www.mpba.mp.br/sites/default/files/area/criminal/2022/enunciados-aprovados-20220831.pdf. Acesso em: 16 mar. 2023.

VAZ, Livia Sant'Anna. **O acordo de não persecução penal nos casos de racismo**. Migalhas, 03 de dezembro de 2021. <https://www.migalhas.com.br/coluna/olhares-interseccionais/356037/o-acordo-de-nao-persecucao-penal-nos-casos-de-racismo>. Acesso em 23/05/2024.

Reparação para quem? ANPP com perspectiva de autocomposição vítima-centrada

Reparation for Whom? ANPP with a Victim-Centered Self-Composition Perspective

Ana Tereza Ribeiro Salles Giacomini⁶¹

Cláudia Natividade⁶²

Elisa Borges Matos⁶³

Rita Narciso de Barros⁶⁴

Thamires Gonçalves Santos⁶⁵

RESUMO: O reconhecimento da importância da participação das vítimas em diversos procedimentos jurídicos tem sido um paradigma a ser consolidado nos espaços do sistema de justiça. Na atuação do Ministério Público, escutar e conversar com as vítimas imprime potência na atuação. A propositura do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – pode mostrar-se um momento propício de interação com as vítimas e, de forma assertiva, promover acolhimento e reparação. O ANPP, construído juntamente às vítimas, mostra-se

61 Promotora de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais e Coordenadora do Centro Estadual de Apoio às Vítimas – Casa Lilian. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pós-graduada pela FGV (Fundação Getúlio Vargas) e Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul).

62 Psicóloga e Assessora do Ministério Público de Minas Gerais lotada no Centro estadual de Apoio às Vítimas - Casa Lilian. Mestre e doutora em Estudos Linguísticos na linha de pesquisa de “Análise do Discurso e do Texto” da Faculdade de Letras de UFMG.

63 Estagiária de pós-graduação no Centro Estadual de Apoio às Vítimas do MPMG – Casa Lilian. Mestra em direito pela Universidade de Brasília (UnB). Orientadora jurídica e pesquisadora em Clínica de Direitos Humanos da UFMG. Pós-graduanda em direito penal e criminologia pela CEI.

64 Estagiária de pós-graduação no Centro Estadual de Apoio às Vítimas do MPMG – Casa Lilian. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Mestrado em Direito Internacional e Políticas do Desenvolvimento na Université Paris Cité (Paris Descartes).

65 Estagiária de pós-graduação no Centro Estadual de Apoio às Vítimas do MPMG – Casa Lilian. Graduada em psicologia pela Faculdade de Minas (Faminas) e pós graduanda pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

uma prática de autocomposição diferenciada, pois rompe com o binarismo Estado-réu. Para a comunicação com as vítimas, é preciso estratégias discursivas diferenciadas, visto que a linguagem jurídica nem sempre é palatável. A produção de materiais direcionados para vítimas, membros e servidores é uma boa prática a ser implementada no Ministério Público.

PALAVRAS-CHAVE: Direito das vítimas; Acordo de Não Persecução Penal; Autocomposição.

ABSTRACT: The recognition of the importance of victim participation in many legal procedures has become a key paradigm to be established within the justice system. In the work of the Public Prosecutor's Office, listening to and engaging with victims enhances the effectiveness of its actions. The offering of the Non-Prosecution Agreement (ANPP) can be an opportune moment for interaction with victims and, in an assertive manner, can promote support and reparation. ANPPs developed in collaboration with victims represent a differentiated practice of self-settlement, as they break away from the state-defendant binarism. Effective communication with victims requires different discursive strategies, as legal language is not always accessible. Producing materials specifically targeted at victims, as well as members and staff, is a good practice to be implemented in the Public Prosecutor's Office.

KEYWORDS: Victims' rights; Non-Prosecution Agreement; Self-composition

INTRODUÇÃO

O Movimento Nacional em Defesa das Vítimas⁶⁶ atualmente sintetiza, em grande medida, os diversos desafios à efetivação dos direitos das vítimas e preconiza que, para a mudança paradigmática nesse campo, é necessário o desenvolvimento de ações coordenadas de mobilização, capacitação e incentivo a boas práticas voltadas a proteger e assegurar os direitos de vítimas de violência, omissão, ódio, intolerância, insegurança, desigualdade ou exploração. Nesse cenário, o desenvolvimento de práticas de atuação autocompositivas com o foco nas vítimas representa uma inovação no cenário brasileiro,

66 Embora o uso do hífen no português tenha regras específicas ele pode ser utilizado para unir duas palavras e criar um novo conceito.

sobretudo considerando que essas práticas, no âmbito criminal, muitas vezes, têm como eixo central a garantia e efetivação dos direitos de ofensores(as).

No marco desse giro histórico, a proposta desse artigo é descrever a experiência do Centro Estadual de Apoio às Vítimas - Casa Lilian, do Ministério Público de Minas Gerais⁶⁷, na produção de material vítima-centrado⁶⁸ para que essas, tomando o núcleo das decisões, possam participar das construções do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP⁶⁹, promovendo, assim, práticas de incentivo à autocomposição. Cabe elucidar aqui a proposta do sintagma “*vítimo-centrado*”, que une palavras de modo a expressar o sistema basilar da Casa Lilian, qual seja, promover apoio para as vítimas de criminalidade, acolhendo-as e garantindo seu protagonismo nos processos criminais, além de propagar informações para vítimas, Promotores e Promotoras de Justiça e equipes técnicas como forma de viabilizar o acesso aos direitos das vítimas de maneira efetiva.

A partir do marco das teorias do reconhecimento, a promoção de práticas vítima-centradas produz sentidos inconfundíveis na sua dimensão técnica e ética. Segundo Mendonça (2013, p. 117) “reconhecimento tornou-se um termo recorrente em diversas tentativas contemporâneas de definição de significado de justiça” e, por isso, em sua diversidade teórico-conceitual, apresentada aqui de forma absolutamente sintética, reconhecimento é o fundamento no qual se constrói a possibilidade de autorrealização de sujeitos sociais com participação, incentivo à luta afirmativa, tolerância às diversidades e pluralidades de existência humana, e permanente consideração dos interlocutores como polos válidos nos processos comunicacionais. Dessa forma, nossa proposta de trabalhar a partir de uma perspectiva vítima-centrada vai ao encontro da promoção de participação, reparação, verdade, justiça, apoio, proteção, segurança e diligência devida, e, a partir da criação de conteúdos que permeiam as ações voltadas para as vítimas e de processos informacionais, almeja-se instigar o engajamento, a autonomia e a autodeterminação das vítimas.

67 Para mais informações sobre a Casa Lilian, ver o site: <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/areas-de-atuacao/direitos-humanos/direitos-humanos/casa-lilian-centro-estadual-de-apoio-as-vitimas.shtml>.

68 Instituto previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal (CPP)

69 Cartilha Informativa sobre ANPP para as Vítimas <https://heyzine.com/flip-book/799223f6b0.html>

A partir dessas premissas, a Casa Lilian construiu materiais facilitadores que, organizados sob o título de “Guia Orientativo Para Propositura do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – com foco nas vítimas”⁷⁰, oferecem argumentos sobre como o ANPP pode ser oferecido e pactuado com as vítimas de forma a ser um valioso instrumento de autocomposição e reparação. Dessa forma, compõem o Guia Orientativo (i) um fluxograma de contato com as vítimas⁷¹, em forma de passo a passo para auxiliar Promotores, Promotoras e equipes técnicas a realizarem o primeiro contato, via *whatsapp* ou videoconferência/telefone, para que possam informá-las sobre direitos e coletar informações e documentos de forma a qualificar os pedidos de reparação; e (ii) um material direcionado para as vítimas que, em forma de Cartilha Informativa⁷², que tem o objetivo de explicitar o que é o ANPP, os casos em que é aplicável e quais as vantagens desse para vítimas e autores(as). Esses materiais propõem uma abordagem sensível e empática, com linguagem mais adequada ao interlocutor, cujo foco é considerar as necessidades das vítimas ao colocá-las, portanto, no centro da construção do ANPP.

Assim, o presente artigo apresentará um argumento sobre como o ANPP pode ser um instrumento de reparação para vítimas e, em uma dimensão autocompositiva, espera-se que o material produzido pela Casa Lilian seja uma porta para que membros e servidores do Ministério Público possam promover diálogos com as vítimas de forma assertiva.

1. POR QUE O FOCO NAS VÍTIMAS É UM DIFERENCIAL?

A Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua resolução 40/34, de 29 de novembro de 1985, ateve-se a dois tipos específicos de vítimas - as de delito e as de abuso de poder, e conceituou vítima de criminalidade como a pessoa ou familiar que tenha sofrido dano físico ou mental em razão da violação de seus direitos fundamentais por ações ou

70 Fluxograma de Contato com as Vítimas <https://heyzine.com/flip-book/9825beaa8a.html>

71 O movimento é realizado conjuntamente pelo Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal e Escola Superior do Ministério Público da União. Para mais informações, consultar o site: <https://www.cnmp.mp.br/defesadasvitas/>

72 Guia Orientativo para Propositura do Acordo de Não Persecução Penal com foco nas vítimas https://www.canva.com/design/DAGHMWcpXiA/5B-vhGDPFQknsiXCIQ2-Gw/view?utm_content=DAGHMW-cpXiA&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=editor

omissões ilícitas, tendo, como efeito, o sofrimento emocional e/ou prejuízo econômico. A partir do pressuposto de que inexistente uma “vítima padrão”, um modelo generalizante de experiência de vitimização, tem-se que suas necessidades podem variar enormemente de acordo com a natureza da vitimização, do trauma ocasionado, de suas experiências anteriores (que podem potencializar ou fragilizar seus recursos emocionais protetivos), dentre outros aspectos. No entanto, de forma geral, é preciso considerar como pontos focais o tratamento respeitoso e qualificado, a segurança das vítimas com análises adequadas de riscos e vulnerabilidades, os encaminhamentos qualificados para redes de apoio e proteção e acesso a direitos, a promoção de autonomia e autodeterminação das vítimas, e os processos comunicacionais que, no contato com as vítimas, devem ser de fácil entendimento e linguagem acessível.

Sobre esse último aspecto, o Guia para Estruturação da Política Judiciária de Atenção e Apoio às Vítimas (2023) identifica que as vítimas não sentem que recebem a atenção necessária e a relação com o sistema de justiça e segurança é marcada por distanciamento, o que se corporifica em muitos níveis. Segundo o citado documento, as vítimas relatam barreiras como ambientes institucionais pouco acolhedores, processos informacionais confusos e não efetivos, desconhecimento de ritos processuais e seus atores, falta de empatia de operadores do direito e ocorrência de tratamento estereotipado e preconceituoso. Dentre outras críticas apontadas pelas vítimas ao sistema de segurança e justiça, destaca-se o não acesso à reparação integral, especialmente porque indenizações e outras medidas reparatorias estão condicionadas, no cenário brasileiro, ao andamento das investigações e dos processos criminais, e, em regra, limitam-se à compensação financeira.

As demandas e queixas identificadas acima compõem um duro retrato das experiências das vítimas no sistema de justiça brasileiro e figuram como reiterada vitimização secundária no âmbito dos órgãos formais do Estado, o que contribui para agravar o sofrimento da vítima. A vitimização secundária, também chamada de revitimização ou sobrevitimização, ocorre quando há desrespeito às garantias e aos direitos fundamentais das vítimas de crimes e infrações penais no curso da investigação ou do processo

penal. Assim, instituir diálogos com as vítimas é ampliar as ferramentas de atuação dos membros e servidores do Ministério Público em prol da vítima, humanizar o atendimento e trazer maior efetividade na proteção dos direitos das vítimas, além de evitar a revitimização. Ignorar a possibilidade de incluir as vítimas na centralidade das discussões e deliberações jurídicas pode, como quase sempre, colocá-las em rotas críticas de busca por direitos de forma litigante e revitimizante. De outro lado, possibilitar a reparação dos danos por meio do ANPP, com a participação efetiva das vítimas, contribui para abreviar seus percursos extenuantes em busca de reparação, com a possibilidade de ampliar sua sensação de justiça.

2. ANPP COMO PONTE PARA A RESTAURAÇÃO DAS VÍTIMAS

O Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – é uma ferramenta que permite resolver casos de infrações penais de gravidade intermediária por meio de um acordo entre o Ministério Público e a pessoa investigada, podendo ser feito ao final da fase de investigação criminal e, se cumprido corretamente, encerra a persecução penal contra o(a) investigado(a). No contexto do ANPP, é crucial que o Ministério Público discuta os termos do acordo com a vítima, não apenas para garantir que seus direitos patrimoniais sejam atendidos, mas também para assegurar que ela seja ouvida, tenha acesso a informações sobre a investigação e o acordo, e receba compensação pelos danos causados pela infração penal. O ANPP permite que isso ocorra de forma mais rápida e menos dispendiosa e traumática do que um processo penal.

Na esfera criminal, a reparação dos danos sofridos pela vítima é um tema que recentemente tem recebido crescente atenção e centralizado importantes debates no campo jurídico. A Resolução nº 243/2021 do CNMP, que estabelece as diretrizes da Política Institucional de Proteção Integral, Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas, reforça a responsabilidade do Ministério Público brasileiro nesse tema. Em seus artigos 8º e 9º, a Resolução enfatiza o dever do MP de incentivar a participação ativa das vítimas nas fases de investigação e processo, bem como de pleitear a fixação de um valor mínimo para

a reparação de danos materiais, morais e psicológicos causados pela infração penal ou ato infracional, abrangendo vítimas diretas, indiretas e coletivas.

É importante destacar que a reparação não se limita à compensação financeira e que nem todas as vítimas veem o encarceramento do(a) ofensor(a) como a melhor forma de reparação. Nesse ensejo, a abertura para delinear outras formas de responsabilizar os(as) infratores(as) e reparar os danos sofridos pelas vítimas é uma importante ferramenta aos usos do ANPP em prol da reparação de danos. Métodos como o uso de técnicas da Justiça Restaurativa, pedidos de desculpas (públicos ou privados), participação dos(as) infratores(as) em programas especializados ou na prestação de serviços à comunidade são boas práticas de reparação que saem dos contornos tradicionais punitivos ou de compensações pecuniárias. A participação e escuta da vítima mostra-se, nesse contexto, fundamental a uma prática autocompositiva no âmbito do ANPP, que poderá trazer perspectivas diversas e criativas sobre que tipo de reparação pode ser, ali, negociada, considerando os interesses da vítima, os danos por ela sofridos, e as possibilidades da pessoa investigada.

Em um cenário de autocomposição e, ainda, novidade na cultura jurídica brasileira, as práticas de Justiça Restaurativa – JR – ganham força no âmbito penal ao aparecerem como alternativa ao modelo vigente, que promove simultaneamente o encarceramento em massa e a impunidade. Conforme apontam Mendonça, Camado, Roncada (2020, p. 82) “a JR é uma política pública transformadora, com princípios, valores e metodologia próprios, indo muito além da finalidade de solucionar um conflito”. As práticas da Justiça Restaurativa podem ser empregadas como uma forma de responsabilização adequada ao autor(a) do crime, sem, para tanto, infringir sua autonomia, liberdade e garantias enquanto pessoa investigada, acusada ou condenada. Dessa forma, a JR e o ANPP coexistem no judiciário e podem ser compreendidas como práticas complementares, tendo em vista o propósito reparador do ANPP, notável na redação do art. 28-A, *caput*, inciso I do CPP, que estabelece como a primeira das condições necessárias ao acordo a de reparar o dano ou restituir a coisa à vítima.

Se houver o interesse livre e voluntário da vítima e do ofensor em se reunir para discutir a situação a partir do delito, a abordagem restaurativa é capaz de oferecer um ambiente seguro e inclusivo, por meio da qual a compreensão mútua e um possível acordo de reparação de danos podem ser alcançados (BONAVIDES, SOUZA, SILVA, 2020). A interlocução entre práticas restaurativas e o procedimento de celebração do ANPP depende, antes de tudo, do entendimento de agentes do judiciário, sobretudo os membros do Ministério Público, acerca dos fluxos envolvendo a proposta e celebração do acordo, bem como dos pressupostos e etapas relacionadas a uma abordagem restaurativa.

Destaca-se que

o ANPP busca efetivar os princípios da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição) da proporcionalidade (art. 5º, inciso LVI), da celeridade (art. 5º, inciso LXXVIII), e o princípio acusatório (art. 129, incisos I, VI e VI), oportunizando ao sujeito a chance de evitar a estigmatização do processo, eventual aplicação de pena e contribuir com a pacificação social, o que é maximizado pela interlocução entre as práticas restaurativas e este instituto. (BONAVIDES, SOUZA, SILVA, 2020, p. 342)

Desse modo, ao conjugar o ANPP com a JR, ambos os institutos são potencializados e tornam-se mais próximos de seu fim transformador, contribuindo para evitar ou mitigar danos advindos do próprio processo de persecução penal, tanto para a vítima quanto para o ofensor. O potencial de utilização conjunta dos dois institutos é patente, tendo em vista suas semelhanças, tanto pelo fluxo inovador e distinto do modelo de processo penal vigente quanto pela capacidade de harmonização social entre vítima, agressor(a) e comunidade, por meio do reconhecimento da culpa e reparação.

Assim, Promotores e Promotoras que incentivam e promovem práticas de JR em conjugação com ANPP têm a oportunidade de inovar no campo de consolidação dos direitos das vítimas, contribuindo para qualificar a escuta de seus interesses e o atendimento de suas necessidades com maior celeridade, bem como para construir e consolidar novos caminhos no âmbito da responsabilização de ofensores(as).

Mais do que reparação, o ANPP pode avançar em fornecer restauração às vítimas. Para isso, um primeiro contato aproximativo e acolhedor é ponto de partida.

3. COMO SE COMUNICAR COM AS VÍTIMAS: A PRÁTICA DE CONSTRUÇÃO DE MATERIAL ORIENTATIVO PARA MEMBROS E SERVIDORES

A linguagem jurídica é tradicionalmente complexa, formal e inacessível para pessoas fora do campo do Direito. A herança histórica dessa linguagem preserva a tradição e a autoridade, mantendo também relações de poder desiguais. Cidadãos que estão incluídos e letrados nesse campo conseguem compreender o sistema jurídico, enquanto aqueles que não estão enfrentam grandes dificuldades.

A linguagem é um comportamento social que sofre mudanças conforme as transformações na sociedade. Ela é usada para cumprir certas funções na comunicação humana, determinadas pelas necessidades sociais e comunicativas dos falantes. Assim, a linguagem é vista como um sistema de escolhas, no qual os falantes selecionam, entre diferentes opções linguísticas, a que melhor comunica suas intenções. Toda linguagem possui um contexto de situação — relacionado ao conteúdo ou assunto, quem fala para quem, assim como o modo de comunicação, que pode ser oral, escrito, de sinais, formal ou informal, entre outros — e um contexto de cultura — normas, valores e práticas culturais que influenciam a linguagem. Portanto, esses dois níveis precisam ser considerados para que a linguagem possa comunicar efetivamente o que se deseja ou necessita (HALLIDAY; HASAN, 1989).

Assim, produzir materiais orientativos para se comunicar com efetividade com as vítimas é um grande desafio institucional, pois os domínios discursivos são variados e, encontrar um meio termo que comunique complexidades, torna-se tarefa diária que exige empenho. Assim, o primeiro desafio enfrentado pela Casa Lilian, na construção do material, foi oferecer, de forma diferenciada, temas, abordagens e linguagem contextualizada para membros, servidores e vítimas.

O Guia Orientativo Para Propositura do Acordo de Não Persecução Penal – ANPP – com foco nas vítimas, material formulado para Promotores e Promotoras, apresenta argumentos e recomendações de boas práticas na propositura do ANPP. Dentro do Guia Orientativo, há dois outros produtos, sendo o primeiro um Fluxograma de Contato com

as Vítimas, em forma de passo a passo, para auxiliar promotores, promotoras e equipes técnicas a realizarem o primeiro contato com a vítima, pelo *whatsapp* e videoconferência/telefone, para que possam informá-las sobre direitos e coletar informações e documentos de forma a qualificar os pedidos de reparação. Para a construção desse material, foram analisadas as etapas e requisitos do ANPP contidos nos documentos legais, destacando as informações essenciais para serem elucidadas às vítimas. O fluxograma possui uma estrutura detalhada para a realização do contato com as vítimas, apresentando exemplos práticos de como falar durante a ligação telefônica ou videoconferência e como conduzi-la. Essa construção foi elaborada visando que o contato com as vítimas seja assertivo e empático, usando uma linguagem acessível durante o contato e respeitando a subjetividade de cada vítima.

O segundo produto é a Cartilha Informativa sobre ANPP para as vítimas cujo objetivo é explicitar o que é o ANPP, os casos em que é aplicável, os benefícios do acordo na perspectiva das vítimas e autores(as), como informar danos patrimoniais e extrapatrimoniais sobre a reparação dos danos, e onde/como as vítimas podem conseguir apoio e orientação.

De forma geral, as diretrizes de produção do material explicitado acima seguiram a veiculação de informação objetiva, completa, célere e contemporânea; o uso de linguagem acessível, simples, aproximativa, inteligível e apropriada ao universo da vítima, de forma a democratizar o acesso às informações jurídicas; a promoção de informação como processo essencial para o acesso a outros direitos de forma efetiva como os de participação, reparação, verdade e justiça, apoio, proteção, segurança e diligência devida; a utilização de meios disponíveis e aptos para celeridade e eficácia de comunicação com a vítima, seja por telefone, *whatsapp*, presencialmente ou teleconferência com as bases mais apropriadas para as vítimas; e a publicidade aos direitos das vítimas como contribuição para a formação de cultura de respeito e promoção dos seus direitos.

O material produzido passou por rodadas de validação interna para que, após ajustes, pudesse ser disponibilizado agora para o público interno e externo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acordo de Não Persecução Penal, enquanto ferramenta de justiça penal consensual/negociada, voltada a infrações penais de mediana gravidade, e cuja propositura é ato privativo do Ministério Público, pode e deve integrar como parte não somente defesa e acusação para sua realização. Há outros elementos que podem produzir justiça e, dentre eles, o contato com as vítimas para que, deslocado de uma posição binária, possa ampliar a propositura do ANPP incluindo quem mais se afetou pelo crime tanto em termos individuais quanto coletivos. Presume-se, portanto, que a boa aplicação do ANPP pode aproximar a Justiça com a sociedade na medida em que prioriza as vítimas e humaniza o direito, tornando a Justiça efetiva para quem ela deve servir. Dessa forma, as possibilidades de acolhimento e reparação tornam-se bem mais factíveis, pois, além de aproximar vítimas do Ministério Público, assegura, a elas, tranquilidade e confiança se bem conduzido o processo de sua participação.

A superação de barreiras identificadas na comunicação com as vítimas e que, por consequência, as aproximam do sistema de Justiça é um passo importante na consolidação dos direitos das vítimas e, nesse sentido, é preciso um esforço em rede para que materiais informativos sejam amplamente aplicados e distribuídos, especialmente em locais de grande circulação.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Samia Saad Galloti; SOUZA, Willian Lira de; SILVA, Mário Edson Passerino Fischer da. A valorização da vítima e a justiça restaurativa no âmbito do acordo de não-persecução penal. *In*: AMBI, Eduardo; SILVA, Danni Sales; MARINELA, Fernanda (orgs.). Pacote anticrime: Volume I. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná, 2020. p. 328-348.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Resolução nº 243, de 18 de outubro de 2021: dispõe sobre a Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resolucao-n-243-2021.pdf>. Acesso em: 07 Jun. 2024

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Guia para a estruturação da política judiciária de atenção e apoio às vítimas. Coordenação de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi ... [et al.]. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/12/guia-estruturacao-politica-atencao-vitimas-digital.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2024.

HALLIDAY, M. A. K.; HASAN, Ruqaiya. Language, context and text: aspects of language in a social-semiotic perspective. Oxford: Oxford University Press, 1989.

MENDONÇA, Andrey Borges de; CAMARGO, Fernão Pompêo de; RONCADA, Katia Herminia Martins Lazarano. Acordo de não persecução penal e a justiça restaurativa: mais um passo no caminho da transformação social. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; NETO, Manoel Jorge e Silva; MOTA, Helena Mercês Claret da; MONTENEGRO, Cristina Rasia; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. (orgs.). Direitos Fundamentais em Processo: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União. ESMPU: 1. ed. Brasília, 2020. p.65-93.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento. *In*: AVRITZER, L.; BIGNOTO, N.; FILGUEIRAS, F.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. Dimensões políticas da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DECLARAÇÃO DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS DE JUSTIÇA RELATIVOS ÀS VÍTIMAS DA CRIMINALIDADE E DE ABUSO DE PODER. Resolução 40/34, 29 de novembro de 1985. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/decl-princjusticavitimas.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2024.

Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas da Infância e Juventude e o Programa de Práticas Restaurativas no Ministério Público de São Paulo

Center of Incentive in Self-Compositional Practices For Childhood and Youth And the Restorative Practices Program in the Public Prosecution of São Paulo

Bruna Ribeiro Dourado Varejão⁷³

Fernanda Gomez Damico⁷⁴

Juliana Silva Pasqua⁷⁵

Sirleni Fernandes da Silva⁷⁶

RESUMO: O presente artigo aborda a adoção de boas práticas restaurativas pelo Ministério Público. Para tanto, apresenta a estruturação do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas (Nuipa) do Ministério Público do Estado de São Paulo, detalhando a concepção e execução do Programa de Justiça Restaurativa, vinculado ao Nuipa Infância e Juventude. O Programa, construído a partir de um Grupo de Trabalho da Procuradoria

73 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, designada como coordenadora do Núcleo de Práticas Autocompositivas (Nuipa) Infância e Juventude. Mestra em Direito e Desenvolvimento (FDRP/USP). Especialista em Direito Processual Penal (Anhanguera/Uniderp). Pós-Graduada em Ordem Jurídica e Ministério Público (FESMPDFT). Facilitadora em Justiça Restaurativa.

74 Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Pós-graduada em interesses difusos e coletivos pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo. Facilitadora em Justiça Restaurativa.

75 Assessora do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestra em Direitos Fundamentais pela Universidade Ludwig-Maximilians de Munique. Bacharela em Direito pela Universidade de São Paulo. Especialista em Práticas Restaurativas de Solução de Conflitos.

76 Promotora de Justiça da Infância e Juventude de São Bernardo do Campo, designada para a coordenação do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas - Nuipa e Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva - Área da Infância e Juventude. Membro do Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva - Conafar/CNMP.

Geral de Justiça, garante a implementação de práticas restaurativas para a abordagem de casos complexos, envolvendo adolescentes em situação de risco ou em conflito com a lei. Para tanto, prevê a criação de um Grupo Gestor Interinstitucional, envolvendo vários atores da rede de proteção de direitos. Implementado desde 2022, inicialmente, em quatro comarcas piloto, o Programa foi expandido, em 2024, para nove outras localidades. Quer-se, com o relato, estimular a troca de experiências e vivências em práticas ministeriais que buscam uma abordagem transversal, dialogal e resolutive dos conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Restaurativa; Infância e Juventude; Boas práticas; Ministério Público.

ABSTRACT: This article addresses the adoption of restorative practices by the Public Prosecutor's Office. It presents the structuring of the Nucleus for Incentives in Self-Composing Practices (Nuipa) of the Public Ministry of the State of São Paulo, detailing the conception and execution of the Restorative Justice Program, linked to Nuipa Childhood and Youth. The Program, built from a Working Group of the Attorney General's Office, guarantees the implementation of restorative practices to approach complex cases, involving adolescents at risk or in conflict with the law. To this end, it envisages the creation of an Interinstitutional Group, involving various actors in the rights protection network. Implemented since 2022, initially, in four pilot districts, the Program was expanded, in 2024, to nine other locations. The report aims to encourage the exchange of experiences in practices that seek a transversal, dialogical and conflict-resolving approach.

KEYWORDS: Restorative Justice; Childhood and youth; Good practices; Public prosecution.

INTRODUÇÃO

O conflito é inerente à vivência humana em todas as suas relações, com família, amigos, vizinhos, colegas de trabalho, estranhos e conhecidos. A limitação dos bens e a ilimitação da vontade é fato gerador de constantes embates. Se é certo que os conflitos são uma constante, é necessário decidir como se quer abordá-los. A maneira, bélica ou dialogal, com qual se busca equacionar as diferenças determina que tipo de convivência comunitária se deseja construir. As divergências são inevitáveis, a conflituosidade, não.

Com raízes nas práticas de povos originários, a Justiça Restaurativa resgata a ancestralidade na abordagem dos conflitos. Usando lentes restaurativas, esses passam

a ser vistos como oportunidade para a compreensão mais profunda dos contextos que ensejaram o ato causador de dano. Ao invés de compartimentar a resolução das disputas em “caixas”, como faz a justiça retributiva ou punitiva, que divide as demandas em cíveis, criminais, infracionais etc., a Justiça Restaurativa propõe um olhar abrangente, que contempla as causas e consequências da contenda.

Por determinação constitucional e vocação histórica, o Ministério Público é órgão essencial à Justiça, tendo recebido, dentre outras, a importante função de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Para o fiel cumprimento do seu mister, cabe ao *Parquet* atuar de maneira efetiva e resolutiva na solução dos conflitos.

Nesse contexto, as práticas restaurativas apresentam-se como uma nova forma de abordagem dos casos levados à apreciação ministerial. Afastando-se da lógica tradicional de ganhador e perdedor, típica da justiça punitiva, a Justiça Restaurativa busca identificar os danos oriundos da ofensa, possibilitando às partes a elaboração consensual de formas de reparação, garantindo soluções mais efetivas. Com isso, de acordo com a perspectiva que aqui se adota, a atuação do Ministério Público dá um salto qualitativo, pois mostra-se mais atinente às reais necessidades das partes, dispensando especial cuidado à vítima e prevenindo novas contendas.

No Brasil, as primeiras experiências restaurativas datam de 2005, engendradas por meio de uma parceria firmada pelo Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Hoje, quase 20 anos depois, os projetos e programas multiplicaram-se, com iniciativas plurais nas mais diversas áreas. Uma das características mais marcantes do restaurativismo brasileiro é sua implementação, prioritariamente, pelo Poder Judiciário.

Sua importância, contudo, não passou despercebida pelo Ministério Público, razão pela qual a Resolução nº 118, de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dispõe, já em seu primeiro artigo, que cabe ao órgão ministerial “implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos”.

Em consonância à referida normativa, o Ministério Público de São Paulo (MPSP) instituiu, em 14 de dezembro de 2017, seu Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas (Nuipa). A concepção, criação e história do Núcleo é pormenorizada na primeira parte do texto. Em seguida, apresenta-se o Programa de Justiça Restaurativa do MPSP, com o detalhamento de sua idealização, estruturação e normatização. Na terceira parte, são expostos os resultados da iniciativa, colocada em prática desde setembro de 2022, com especial foco para os desafios e relato das vivências.

Quer-se, com o presente artigo, contribuir com a divulgação de boas práticas restaurativas no Ministério Público, compartilhando os percursos traçados para a criação e implementação de um Programa que tem berço na instituição, de maneira independente do Poder Judiciário. São, assim, relatadas as dores e delícias da busca por uma atuação ministerial focada na autocomposição e na implementação efetiva do acesso à Justiça.

1. NÚCLEO DE INCENTIVO EM PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS (NUIPA): UM BREVE HISTÓRICO

O Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas do Ministério Público de São Paulo, criado pela Resolução nº 1.062/2017-PGJ, está inserido na Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, instituída por meio da Resolução nº 118/2014 do CNMP e tem, por finalidade, fomentar e apoiar a atuação institucional voltada à solução consensual de conflitos coletivos e individuais, quando existir causa legal a justificar a intervenção ministerial.

Para adequadamente apresentar o Nuipa, é importante dizer que, à época de sua criação, mostrava-se clara a necessidade de mudanças na atuação institucional e nas estruturas do Ministério Público brasileiro. Confirmava-se, naquele momento, a percepção de que os métodos predominantemente utilizados, como a busca prioritária de providimentos judiciais para a concretização dos direitos, não favoreciam a atuação sociomediadora que o perfil constitucional da instituição exigia.

A concepção de acesso à Justiça por meio de múltiplas portas e da tutela justa e efetiva de direitos a partir da construção de consensos emancipadores estava cada vez mais fortalecida.

Essa perspectiva é muito bem apresentada por Goulart⁷⁷, para quem o Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, passou a ser agente de concretização da promessa constitucional de promoção da erradicação da pobreza e da diminuição das desigualdades sociais (art. 3º, CF88). No entanto, a travessia do velho modelo ao novo ainda estava em andamento, demandando movimentos de natureza estrutural e de formação de nova mentalidade a ser incorporada.

Dois documentos em muito auxiliam a compreensão desse momento, o primeiro deles é a Carta de Brasília, acordo firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público de todo o Brasil, no qual se explicita as premissas para a concretização do compromisso institucional de atuação resolutiva, na busca de cumprir o princípio constitucional de transformação social para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 1º, CF88), para o qual as instituições de acesso à justiça, com destaque ao Ministério Público, devem desempenhar especial papel.

Para tanto, a Carta de Brasília traz, como uma de suas principais diretrizes de atuação institucional, a primazia da resolução consensual de conflitos como forma de concretizar o acesso à justiça e aos métodos mais adequados de solução de conflitos, na busca de um uso racional da judicialização de demandas.

Outras duas diretrizes norteadoras apresentadas na Carta de Brasília mostram-se bastante pertinentes ao tema tratado neste artigo: a qualificação da intervenção institucional a partir de um conhecimento mais amplo e profundo da realidade em que se pretende atuar e a criação de canais institucionais que possibilitem a interação permanente dos membros com a sociedade.

O alcance de conhecimento prévio e consistente da realidade na qual se pretenda incidir demanda a aproximação, por meio de diálogo seguro e horizontal, do Ministério

77 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

Público com os titulares do direito tutelado e os atores envolvidos ou impactados pelo problema.

Ademais, a construção de solução adequada para questões complexas exige o envolvimento de diversos setores sociais, como gestores, sociedade civil e produtores do conhecimento. A diversidade de saberes, que em muito extrapolam a seara jurídica de olhares e de experiências é mais que desejável: é, na realidade, imprescindível para a transversalidade da atuação que se pretende alcançar na arena autocompositiva. Por isso, está na centralidade das diretrizes de atuação apresentadas pela Carta de Brasília a criação de canais que possibilitem constantes diálogos e integração de esforços interinstitucionais.

Outro documento importante deste momento, que nos convida a uma revisitação de nossa atuação, é a Recomendação nº 54/2017 do CNMP, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Busca-se, com essa política nacional, uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes e fica claro, ao longo de toda a recomendação, a priorização da resolução extrajudicial de conflitos, controvérsias ou situações de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade (art. 1º, §2º).

O enfoque na resolutividade como uma postura, um modo de estar e agir diante do conflito, demanda um alinhamento entre a atividade funcional e a organização institucional, por isso, a criação do Nuipa foi um passo no caminho de estruturação de um modelo de Ministério Público Resolutivo e o fortalecimento alcançado por esse núcleo nos últimos anos, uma aposta institucional importante na busca da efetividade de nossa atuação.

Com relação aos avanços alcançados pelo Nuipa, destaca-se que, desde a criação, esse núcleo vem abrindo diferentes frentes de atuação para cumprir suas finalidades de apoio e fomento à autocomposição. A princípio, os trabalhos focaram no apoio de iniciativas em andamento, instauradas antes mesmo da criação do núcleo de autocomposição, esse foi o caso dos Nuipas Cíveis, que inauguraram, com a utilização da técnica de me-

dição, a cultura institucional de autocomposição nos casos cíveis individuais, especificamente aqueles conflitos que envolvem pessoas com deficiência e idosas em situação de risco.⁷⁸

Em seguida, o desafio de fomentar a autocomposição em políticas públicas estruturantes demandou a criação do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas de Interesses Difusos e Coletivos - Nuipa Difusos –, um espaço institucional de apoio à construção de soluções extrajudiciais de conflitos difusos e/ou coletivos complexos, criado a partir da Portaria nº 2.517/21 – PGJ –, sob a perspectiva da indução e aprimoramento de políticas públicas, sempre que esse caminho se mostrar possível e adequado.

No entanto, também no âmbito criminal, a construção de consensos tem sido estimulada pelo Nuipa que, por meio da publicação da Resolução 1.399/2021-PGJ, criou o Nuipa Contra Crimes de Ódio que, em um primeiro momento, funciona no âmbito da Capital, para suporte, quando pertinente, às demandas submetidas ao Grupo Especial de Combate aos Crimes Raciais e de Intolerância (Gecradi).

Por fim, a iniciativa mais recente do Nuipa, e que será objeto de maior explanação neste artigo, procura alcançar um conhecimento mais amplo dos conflitos complexos que chegam à mesa das Promotorias de Justiça da Infância e Juventude, visando, com isso, a uma abordagem transformativa da realidade em que incide. Para tanto, criou-se o Programa Institucional de Justiça Restaurativa na área da Infância e Juventude no âmbito do MPSP e o Nuipa Infância e Juventude, por meio da Resolução 1.836/2024-PGJ.

2. PROGRAMA DE JUSTIÇA RESTAURATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO: IDEALIZAÇÃO

A partir da observação das experiências restaurativas no Judiciário brasileiro e seus bons resultados, assim como da criação e consolidação do Nuipa Central no MPSP, em julho de 2021, foi criado o Grupo de Trabalho de Justiça Restaurativa, conforme Por-

78 SARRUBO, Mario Luiz. [org]. **Ministério Público Estratégico - Resolução Consensual e Tratamento Adequado dos Conflitos. Volume 8**. Editora Foco: São Paulo, 2024.

taria nº 7.383/2021, da Procuradoria-Geral de Justiça. O objetivo do Grupo era fomentar internamente o desenvolvimento das práticas restaurativas por meio da elaboração de um projeto político-institucional.

Após a realização de reuniões periódicas por cerca de um ano, o referido Grupo desenvolveu o “Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da infância e Juventude no âmbito do MPSP”⁷⁹.

A escolha da área da infância e juventude não se deu de maneira aleatória. Primeiramente, trata-se de matéria em que existe menor resistência institucional à implementação de projetos de viés menos punitivo e retribucionista, e mais reintegrador e reparador, em razão da principiologia própria que a rege. Ademais, a maior flexibilidade procedimental da área da Infância e Juventude permite uma adaptação da atuação das Promotorias para o emprego de iniciativas restaurativas.

Nesse sentido, aliás, a Lei nº 12.594/2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, prevê, em seu art. 35, III, que, na execução das medidas socioeducativas, deve ser dada “prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e, sempre que possível, atendam às necessidades das vítimas”, sendo um dos poucos instrumentos normativos que fala expressamente em restauração no Brasil.

Além disso, a área da Infância e Juventude pressupõe a atuação multidisciplinar, em conjunto com a rede de proteção dos direitos das crianças e adolescentes, de forma que o aspecto participativo, comunitário e integrador da Justiça Restaurativa pode contribuir de forma efetiva para a prática mais resolutiva e eficaz do órgão ministerial. Trata-se de temática em que se reconhece expressamente a corresponsabilidade entre família, Estado e sociedade, tanto para a prevenção de conflitos quanto para a construção de soluções efetivas, o que justifica uma forma de lidar com as questões que envolvam todas as pessoas interessadas e corresponsáveis, como propõem as práticas restaurativas.

79 GRUPO DE TRABALHO NUIPA INFÂNCIA E JUVENTUDE. **Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público de São Paulo, São Paulo**, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/nui-pa-infancia>. Acesso em 22 mai. 2024.

Por fim, ainda que a Justiça Restaurativa possa trazer benefícios a diversos públicos, é fato que crianças e adolescentes estão na fase mais inicial de seu desenvolvimento e, portanto, a reflexão mais profunda sobre as situações vivenciadas e suas causas e consequências pode ter maior potencial de gerar efeitos positivos, colaborando de forma mais intensa para mudanças pessoais, familiares e comunitárias.

Definido que o Projeto seria voltado à Infância e Juventude, iniciou-se a reflexão sobre os conflitos que seriam por ele abrangidos, se infracionais (adolescentes em conflito com a lei) ou cíveis (crianças e adolescentes em situação de risco). Decidiu-se, então, pela estruturação de um Projeto que se voltasse para a solução de “conflitos complexos”, independentemente da área.

A decisão sobre quais casos seriam abrangidos deriva da perspectiva de que o potencial da Justiça Restaurativa reside, precisamente, na sua habilidade de abordar os conflitos humanos de maneira multifocal, sem as amarras tradicionalmente impostas pela justiça punitiva, que, deliberadamente, divide as contendas em ‘caixas’ (criminal, cível, infracional, etc.). Aqui, importa ressaltar que a prática de atos infracionais, quase sempre, ocorre paralelamente à situação de vulnerabilidade.

Assim, a submissão de casos ao Núcleo de Práticas Restaurativas não fica limitada a uma determinada classificação jurídica do ato causador do conflito (ato infracional, infração disciplinar ou violação dos deveres parentais), tampouco ao ambiente em que ocorre a violência (escolar, familiar, institucional ou social), mas, sim, à compreensão da complexidade do caso e do potencial de se alcançarem melhores resultados com a aplicação dos métodos autocompositivos próprios da Justiça Restaurativa.

Nesse contexto, foram definidos como “conflitos complexos” aqueles em que há rompimento, efetivo ou potencial, de vínculos, sejam eles familiares, escolares ou comunitários. Entendeu-se que, de um lado, as Promotorias necessitavam de mais ferramentas para lidar com esses casos, possibilitando melhores encaminhamentos, e, de outro lado, que as práticas restaurativas têm potencial de qualificar, especialmente o tratamento dessas demandas, por focarem na identificação dos danos e no fortalecimento ou reconstrução de vínculos.

O Projeto prevê a possibilidade de encaminhamento de casos para facilitadores cadastrados nos bancos das Promotorias de Justiça. Procurando evitar a ampliação do espectro punitivo (ainda que para possibilitar a aplicação da Justiça Restaurativa), foram previstos que os casos a serem encaminhados já deveriam estar recebendo a tutela estatal, quer por meio de procedimento administrativo instaurado na Promotoria de Justiça, quer por processo judicial.

Em agosto de 2022, o Projeto foi aprovado pela Procuradoria-Geral de Justiça para implementação inicial em quatro comarcas piloto: Cajuru, Pontal, Lençóis Paulistas e Jundiá⁸⁰. Buscando possibilitar a avaliação da experiência e seus desafios em locais com realidades distintas, foram escolhidas comarcas de tamanho diverso (duas Promotorias iniciais, uma intermediária e uma final respectivamente).

Para execução do Projeto, cada Promotoria piloto solicitou a criação de um Nuipa Infância e Juventude local, sendo estes formalizados por meio da Portaria nº 7.742/2023, da Procuradoria-Geral de Justiça, em junho de 2023. O Nuipa Infância e Juventude local é, portanto, o vetor indutor da iniciativa na comarca e a referência institucional para a implantação da Justiça Restaurativa.

Na construção de canais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com outras instituições e a sociedade civil para aplicação das práticas restaurativas, o Nuipa local fica responsável pela criação de um Grupo Gestor Interinstitucional, a ser composto por integrantes da rede de proteção dos direitos da criança e do adolescente, e outros órgãos relevantes localmente. Refletindo a essência interinstitucional e comunitária da Justiça Restaurativa, a Promotoria compartilha a efetiva implantação do Projeto com esses atores.

A composição dos grupos gestores varia conforme a localidade, envolvendo, exemplificativamente, Secretaria de Assistência Social, Creas, CMDCA, Saica, Fundação Casa, OAB, Secretarias de Educação estadual e municipal, Conselho Tutelar, Poder Legislativo municipal, Poder Judiciário, Defensoria Pública, Universidades e outros.

80 Inicialmente o Projeto incluía a participação de uma quinta Promotoria, que passou por alterações institucionais e, por fim, não ingressou naquele primeiro momento.

O Grupo Gestor Interinstitucional é o responsável pela implementação local da iniciativa, isto é, por seu efetivo desenvolvimento e realização. O grupo realiza reuniões periódicas, a fim de entender e sistematizar os conflitos e dificuldades locais, a partir da experiência profissional das pessoas envolvidas. O levantamento de dados iniciais contribui para a elaboração de um Plano de Ações e para o fortalecimento da Rede de Apoio à iniciativa.

Considerando que as práticas restaurativas ainda não são amplamente conhecidas, o Nuipa elaborou, em parceria com a Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP/SP), um curso de extensão e formação em Justiça Restaurativa, buscando capacitar os participantes dos Grupos Gestores (e outros atores locais).

O curso é dividido em duas partes. A primeira, de caráter teórico, é realizada remotamente ou *online*. Nela, são abordados os princípios e valores, a base normativa e os aspectos mais gerais da Justiça Restaurativa, a fim de fornecer uma base sólida de conhecimento sobre o tema para as pessoas que construirão o projeto ou estarão em contato com ele em seu dia a dia profissional.

Após o primeiro módulo do curso, ministrado pela ESMP/SP, é realizada a segunda parte, de capacitação presencial das pessoas que serão facilitadoras de práticas restaurativas. Esse módulo é ministrado localmente por facilitadora formadora. Com isso, cria-se um banco de indivíduos capacitados e formados, cadastrados em cada Promotoria de Justiça, que poderão atuar com os casos complexos encaminhados, aos quais podem ser aplicadas técnicas restaurativas.

Merece menção que nem todos os participantes do primeiro módulo irão participar do segundo, tanto em razão da disponibilidade de agenda quanto pela logística de estruturação da etapa prática e presencial. A ideia é, justamente, permitir a ampla difusão da parte teórica que, por isso, tem acesso facilitado (é realizada remotamente de maneira gratuita). Em paralelo, alguns dos indivíduos que concluírem a primeira parte poderão solicitar a inscrição para o módulo prático.

Após concluir o curso de formação, o Grupo Gestor busca formalizar a sua atuação, por meio da criação de um regimento interno ou de uma política municipal de Justiça Restaurativa, e, também, a partir da elaboração de planos de ações.

Nesse contexto, para além do encaminhamento dos casos complexos mapeados pelas Promotorias, os Grupos Gestores têm protagonizado iniciativas diversas, conforme as necessidades que identificam localmente, buscando fomentar a cultura de paz e a adoção da solução dialógica de conflitos no âmbito das comarcas piloto. Para tanto, são realizadas reuniões periódicas para discussão de casos, além de palestras em escolas e órgãos públicos a respeito da Justiça Restaurativa, tendo se observado uma melhoria expressiva no diálogo interinstitucional da rede de proteção.

É importante destacar que o Projeto não se limita à aplicação apenas em casos individuais, mas busca pela própria essência da Justiça Restaurativa, por identificar os fatores motivadores das situações ocorridas e, de forma integrada com a rede, por contribuir para o aprimoramento das políticas públicas pertinentes, colaborando com a prevenção de novas ocorrências.

A partir das experiências das quatro comarcas piloto, em novembro de 2023, foram abertas inscrições para novas Promotorias de Infância e Juventude interessadas na adesão ao Projeto. Com os novos interessados, iniciou-se a segunda etapa de implantação e foram criados nove novos Nuipas locais, em abril de 2024, por meio da Portaria 4.265/2024, da Procuradoria-Geral de Justiça, nos municípios de Franca, Cravinhos, Hortolândia, Jacareí, Mirassol, Pederneiras, Poá, Roseira, Várzea Paulista.

O Grupo de Trabalho, embora tivesse inicialmente apenas o objetivo de elaboração do projeto, continuou em atividade no apoio de sua implementação, por meio da coordenação do Nuipa Central. Em abril de 2024, com a publicação da Resolução 1.836/2024, da Procuradoria-Geral de Justiça, foi formalizado o Programa Institucional de Justiça Restaurativa na área da Infância e Juventude no âmbito do MPSP, que conta com uma Câmara de Trabalho própria para o acompanhamento do projeto em todas as Promotorias.

3. NUIPA INFÂNCIA E JUVENTUDE E PRÁTICAS RESTAURATIVAS: VIVÊNCIAS E DESAFIOS

Para a implementação do Projeto de Justiça Restaurativa, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, houve a seleção de quatro comarcas piloto (Cajuru, Pontal, Lençóis Paulista e Jundiaí). Cada uma dessas Promotorias de Justiça ficou responsável por estruturar o Projeto por meio da formação de um grupo gestor interinstitucional. Em seguida, os integrantes do grupo gestor participaram de curso *online* teórico, realizado em parceria com a Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (ESMP/SP). Com a finalização da etapa teórica, teve início, localmente, a formação prática dos facilitadores, pessoas capacitadas a realizar os círculos restaurativos, com o foco na área da Infância e da Juventude, infracional ou não.

Para a etapa prática, as comarcas piloto escolheram pessoas interessadas que já compunham o grupo gestor interinstitucional, visando à formação de um grupo heterogêneo, com a participação de servidores de vários equipamentos da rede de proteção de direitos das crianças e adolescentes - Creas (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente), Saica (Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes), Conselho Tutelar, OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) e Secretarias de ensino estadual e municipal -, capacitando-se, assim, diversas instituições para a aplicação das práticas restaurativas.

Considerando a distância de algumas dessas comarcas da Capital e buscando ampliar o acesso à formação, optou-se por realizar a etapa prática localmente. As comarcas de Cajuru e Pontal, em conjunto, realizaram o curso na sede do Ministério Público da cidade de Ribeirão Preto/SP, em parceria com a ESMP/SP de São Paulo e as Prefeituras dos municípios envolvidos (Pontal, Cajuru, Cássia dos Coqueiros e Santa Cruz da Esperança – esses três municípios últimos compõem a comarca de Cajuru).

Nas comarcas de Jundiaí e Lençóis Paulista o curso está sendo (primeiro caso) ou foi (segundo caso) realizado também de forma local em cada uma dessas cidades, sen-

do custeado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDMCA), também em parceria com a ESMP/SP.

Participaram da primeira etapa (teórica) do curso 147 pessoas das quatro comarcas piloto. Na etapa prática, até o presente momento, 47 pessoas já concluíram a capacitação e estão aptas a realizar círculos restaurativos, sejam eles conflitivos ou não.

Após os bons frutos colhidos na implementação do Projeto nas comarcas piloto, em 2024, ele está em fase de expansão, com a inscrição de nove novas comarcas (Franca, Cravinhos, Hortolândia, Jacareí, Mirassol, Pederneiras, Poá, Roseira, Várzea Paulista). Em maio deste ano, 673 pessoas oriundas das redes de proteção dessas Promotorias de Justiça estão participando do curso teórico.

Também em 2024, como assinalado anteriormente, o Projeto foi institucionalizado no âmbito do Ministério Público de São Paulo, passando a contar com *locus* próprio para seu desenvolvimento, a partir da criação do Nuipa Infância e Juventude. Pode-se falar, agora, em um Programa de Justiça Restaurativa do MPSP, com estruturação, normatização e coordenação individualizadas.

Como resultado prático, já é possível notar, nas comarcas piloto, uma maior integração da rede de proteção e garantia de direitos das crianças e dos adolescentes em razão das reuniões periódicas do grupo gestor interinstitucional e da nova formação em Justiça Restaurativa. Essa maior integração gera efeitos benéficos, repercutindo, em especial, na relação entre o Ministério Público e os órgãos da rede de proteção, pois estimula o diálogo, contribuindo para a resolução de casos complexos acompanhados pela Promotoria de Justiça, por meio de notícias de fato e procedimentos administrativos.

Além disso, a formação das equipes em Justiça Restaurativa, que são compostas, em sua maioria, pela população das próprias comarcas, implica, também, na maior participação da comunidade na abordagem dos conflitos, disseminando a cultura restaurativista por todos os 26 municípios abrangidos pelo Projeto.

A importância da participação comunitária na resolução dos conflitos é preconizada por Howard Zehr, autor que é referência mundial em Justiça Restaurativa:

[...] a comunidade tem um papel a desempenhar. Parte da tragédia da sociedade moderna é nossa tendência de delegar a solução de nossos

problemas a especialistas. É o que fazemos em relação à saúde, educação e criação de filhos – e com certeza também aos males e conflitos que chamamos de crimes. Ao fazê-lo, perdemos o poder e a capacidade de resolver nossos próprios problemas.⁸¹

Na comarca de Cajuru, em decorrência do Projeto, foram realizadas palestras nas escolas estaduais e municipais. Para tanto, primeiro optou-se por ouvir os professores, por meio de um questionário simples em que se perguntava quais temas deveriam ser abordados. Foram escolhidos os temas *bullying*, saúde mental e assédio sexual. A partir disso, o grupo gestor interinstitucional elaborou cartilha própria, em que os três temas eram cotejados com a Justiça Restaurativa e a promoção da cultura de paz. Após a realização das palestras nas escolas, todos os diretores e coordenadores relataram melhora na convivência entre alunos e professores.

Apesar de muito ter sido alcançado nos quase três anos desde que foi criado o Grupo de Trabalho destinado à sua concepção, o Projeto ainda enfrenta dificuldades.

Em primeiro lugar, tem-se que a falta de regulamentação em âmbito municipal faz com que as reuniões periódicas dos grupos gestores dependam exclusivamente do interesse dos participantes. Nesse ponto, está se buscando, junto ao poder público, a edição de Projetos de lei municipal ou, mesmo, de resoluções do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDMCA) para a normatização do projeto de maneira institucional.

A falta de espaço físico próprio para as reuniões também é um empecilho, uma vez que, em regra, é necessária a solicitação de cessão de um prédio público municipal para as reuniões do grupo gestor e para a realização dos círculos restaurativos. Experiências em outras localidades demonstram que é possível a criação de sedes próprias, como ocorreu na comarca de Tatuí/SP.⁸² Nesse contexto, os projetos de lei municipais e as resoluções do CDMCA, mencionados acima, também têm por objetivo prever um espaço físico

81 ZEHR, Howard. **Trocando as lentes:** justiça restaurativa para o nosso tempo. 4ª edição. São Paulo: Palas Athenas, 2008, p. 209.

82 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Notícia **Tatuí inaugura Unidade Comunitária “Paulo Setúbal” do Núcleo de Justiça Restaurativa**. 27/05/2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia= 51301>. Acesso em 23 mai. 2024.

para a realização de reuniões periódicas e círculos restaurativos, a fim de se vencer esse entrave.

A rotatividade de servidores e pessoal, nas instituições que integram o grupo gestor, do mesmo modo, obstaculiza a implementação das práticas autocompositivas a longo prazo, razão pela qual tem se optado por privilegiar servidores efetivos, quando possível.

Outro ponto de dificuldade diz respeito ao aspecto financeiro, posto que são necessários investimentos em professores, bem como gastos com alimentação e deslocamento do pessoal que realiza a etapa prática do curso de formação. Essas despesas têm sido custeadas pelas Prefeituras Municipais ou CMDCA's.

A despeito das dificuldades, os ganhos já foram diversos e abrangentes, e a implementação do Projeto traz um novo olhar para a solução de casos complexos, por meio do diálogo e da participação efetiva dos envolvidos no conflito.

Trata-se de uma verdadeira mudança de paradigma que possibilita formas alternativas de solução dos conflitos, não privilegiando tão somente o método tradicional, com ajuizamento de ações e punição, em que a vítima é tratada apenas como objeto de prova, sem que seja efetivamente ouvida e atendida em seus direitos e necessidades.

Além disso, em se tratando de um projeto de iniciativa própria do Ministério Público, independentemente do Poder Judiciário, possibilita-se, igualmente, uma nova abordagem na atuação de Promotores de Justiça para a resolução de casos complexos no âmbito da Infância e da Juventude (infracionais ou não), por meio da identificação e busca da efetiva reparação dos danos, contemplando todas as partes envolvidas, em especial a vítima, além de prever uma série de ações para a promoção da cultura de paz e prevenção de conflitos, garantindo, ademais, uma maior integração com a rede de proteção.

CONCLUSÕES

A Justiça Restaurativa oferece um novo horizonte de possibilidades para a atuação do Ministério Público, permitindo uma compreensão mais abrangente, empática e multifocal dos conflitos. Por meio da aplicação de técnicas restaurativas, as partes podem assumir a centralidade na equalização da contenda, buscando, de maneira voluntária,

construir soluções possíveis que foquem na responsabilização ao invés da culpabilização e atendam às reais necessidades daquele que sofreu o dano.

Com isso em mente, o Ministério Público de São Paulo elaborou seu Projeto de implementação de práticas restaurativas com aplicação na área da Infância e Juventude, que permite uma abordagem diferenciada de casos complexos, infracionais ou não, pois busca identificar os danos e repará-los, contemplando todas as partes envolvidas, especialmente a vítima. E, ainda, prevê uma série de ações para a promoção da cultura de paz, inclusive por meio de aprimoramentos necessários nas políticas públicas com impacto na infância e juventude, que se verifiquem pertinentes para a prevenção de novos conflitos, além de proporcionar uma maior integração da rede de proteção de direitos da criança e do adolescente.

A iniciativa é inovadora por ser própria do Ministério Público, independentemente da existência de projeto judicial. Nesse contexto, embora já venham sendo implementados há vinte anos pelo Poder Judiciário, os projetos de Justiça Restaurativa ainda são pouco numerosos no âmbito dos Ministérios Públicos. No entanto, a prática tem sido incentivada, inclusive pelo CNMP, que busca ampliar a solução autocompositiva de conflitos.

Após sua implementação em quatro Promotorias piloto, o Projeto foi ampliado para nove outras localidades e são previstos novos ciclos de adesão ao Programa, para que, paulatinamente, se avance para todo o Estado. Por isso, foi criado um Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas da Infância e Juventude, com estrutura própria, para dar sequência ao Projeto que, agora, é um Programa institucional do MPSP.

Embora tenha sido inicialmente concebido para aplicação em casos conflitivos, a interação entre as Promotorias de Justiça e os Grupos Gestores Interinstitucionais acabou ampliando o escopo do Programa, que, agora, envolve a articulação da rede de proteção, a formação (teórica e prática) em Justiça Restaurativa e o desenvolvimento de planos de atuação que alcancem ações de promoção da cultura de paz (como palestras e círculos restaurativos não conflitivos) e a concepção e aprimoramento de políticas públicas. Em paralelo, os facilitadores formados pela ESMP/SP e cadastrados em cada Nuipa local re-

cebem casos complexos já mapeados pela Promotoria de Justiça, buscando o equacionamento dessas demandas e a prevenção de novas ocorrências.

As dificuldades têm se apresentado durante o trajeto de concretização do Programa, conforme já exposto. Apesar disso, acredita-se no potencial transformador de iniciativas como essa, que são eminentemente dialogais e transversais e promovem a aproximação do Ministério Público com a comunidade, tanto no mapeamento das necessidades sociais quanto na construção conjunta de alternativas, modo de proceder que aumenta a legitimação democrática da atuação institucional e fortalece a empatia da sociedade, que se enxerga nas ações do Ministério Público. Por fim, ao buscar um conhecimento mais profundo do problema, ampliando o olhar do individual ao coletivo, a Justiça Restaurativa também retira da invisibilidade problemas sociais e necessidades não atendidas, mantendo, em andamento, o ciclo das políticas públicas, a partir da participação direta dos titulares do direito.

A Justiça, enquanto valor essencialmente plural, possui caráter social, firmando suas bases nas relações humanas. Nesse contexto, entende-se que uma Justiça verdadeira não pode ser feita “por” nós, mas deve ser construída “conosco”. A Justiça Restaurativa é, muito mais que a justiça punitiva e retributiva, capaz de abraçar a multidimensionalidade humana, na medida em que enxerga o conflito como uma oportunidade criativa de construção de uma solução negociada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário oficial da União, 2012.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Resolução nº 1.062/2017**, de 14 de dezembro de 2017, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/resolucoes-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Portaria nº 2.517/21**, de 10 de março de 2021, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portarias-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Resolução 1.399/2021**, de 16 de dezembro de 2021, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/resolucoes-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

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

GRUPO DE TRABALHO NUIPA INFÂNCIA E JUVENTUDE, **Projeto para Aplicação de Práticas Restaurativas na Área da Infância e Juventude no âmbito do Ministério Público de São Paulo**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/nuipa-infancia>. Acesso em 22 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Portaria nº 7.383/2021**, de 27 de julho de 2021, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portarias-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Portaria nº 7.742/2023**, de 19 de junho de 2023, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portarias-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Resolução 1.836/2024**, de 09 de abril de 2024, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/resolucoes-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO, **Portaria nº 4.265/2024**, de 03 de abril de 2024, da Procuradoria-Geral de Justiça. Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/portarias-procuradoria-geral-de-justica>. Acesso em 22 mai. 2024.

SARRUBO, Mario Luiz. (org). **Ministério Público Estratégico - Resolução Consensual e Tratamento Adequado dos Conflitos. Volume 8**. Editora Foco: São Paulo, 2024

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Notícia Tatuí inaugura Unidade Comunitária “Paulo Setúbal” do Núcleo de Justiça Restaurativa**. 27/05/2018. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia= 51301>. Acesso em 23 mai. 2024.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes: um novo foco sobre o crime e a justiça**. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athenas, 2008.

Papel das redes de assistência à saúde na mediação de conflitos no MPSP, Nuipa 3 Santo Amaro

The role of health support systems in conflict mediation at MPSP, Nuipa 3 Santo Amaro

Silvia Luisa Servos Tabacow Hidal⁸³

Heloísa Maria Desgualdo⁸⁴

Monika Rosemarie Feldenheimer da Silva⁸⁵

RESUMO: Este artigo apresenta a mediação de conflitos realizada pela Equipe de Mediação no MPSP, Nuipa 3 de Santo Amaro. A inclusão das Redes de Assistência à Saúde vem ocorrendo esporadicamente desde o início da instalação da mediação no MPSP em 2011. Em 2024, incluiu-se a Rede em 7 mediações virtuais. Por meio dessa inclusão e dos seus resultados, pretende-se comprovar a melhora da participação do mediando e de sua família durante a mediação, facilitando a realização de combinados que poderão ser realizados após o término da mediação, tirando a pessoa com deficiência ou pessoa idosa da situação de vulnerabilidade e risco. As famílias que já são atendidas pela Rede puderam ter novas perspectivas e saíram da vulnerabilidade. As Redes viram a importância da participação conjunta possibilitada pela mediação.

PALAVRAS-CHAVE: Mediação de Conflitos Cível; Redes de Apoio; Saúde; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência.

83 Mediadora no MPSP, coordenadora da equipe de Mediação Nuipa 3, mediadora Nuipa 6. Mestre em Executive Master of Advanced Studies in Mediation and Negotiation pela University Institute Kurt Bösch, Suíça. Estudou na Harvard Law School, Program on Negotiation, "Advanced Mediation: Mediating Complex Disputes."

84 Advogada na área de Família e Sucessões, Especialização em Direito Tributário, Mediadora do MPSP, Coordenadora da Equipe de Mediação do Nuipa 6 e integrante da Equipe de Mediação do Nuipa 3.

85 Bacharel em Ciências Sociais pela USP, capacitada nos métodos consensuais de solução de conflitos pela ESA/OAB e Mediadora nos Nuipas 3 e 6.

ABSTRACT: This article presents Conflict Mediation carried out by the mediation team at MPSP, Nuipa 3 in Santo Amaro. The involvement of Health Care Networks has occurred sporadically since the beginning of the introduction of mediation at the MPSP in 2011. In 2024, the Health Care Network has been included in 7 virtual mediations. Through their involvement and its results, the aim here is to substantiate the improvement in attendance of mediation of participants and their families in mediation, making it easier to make arrangements that can be carried out after the end of mediation procedure, removing people with disabilities. or elderly people from situations of vulnerability and risk. Families who were already assisted by the Network were able to gain new perspectives and emerge from vulnerability. The Networks have acknowledged the importance of joint participation made possible by mediation.

KEYWORDS: Civil Conflict Mediation; Support Networks; Health; Elderly person; Person with Disabilities.

INTRODUÇÃO

O Ministério Público de São Paulo (MPSP) conta com a Equipe de Mediação que, desde o ano de 2011, integra o Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas (Nuipa⁸⁶ 3Cível), quando implantada na Promotoria Cível do Foro Regional de Santo Amaro para atuar em mediações envolvendo pessoas idosas em situação de risco e vulnerabilidade.

Já naquela época, vislumbrou-se a possibilidade de estender os atendimentos a famílias de pessoas com deficiência também em situação de risco e vulnerabilidade, e assim foi feito.

No decorrer dos anos, percebeu-se a importância da inclusão da Rede de Assistência à Saúde em alguns dos atendimentos. Hoje não são raras as vezes em que os profissionais das Unidades Básicas de Saúde (UBS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), Centro de Assistência Psicossocial (CAPS), Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Núcleos de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ), Programa de Assistência ao Idoso (PAI), Supervisão de Assistência Social (SAS), Equipe da Estratégia Saúde da Família (ESF), Equipe Multiprofissional da Atenção

86 Nuipa, disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/nuipa>, acesso em 22.05.2024

Básica (EMAB), Centro Dia para Pessoas Idosas (CDI), Serviço de Atendimento Social da Família (SASF), FAS-SP (Fórum de Assistência Social), dentre outros são convidados a participar dos encontros de mediação para, juntamente com a Equipe de Mediação, tentar a sensibilização dos familiares na promoção e/ou aprimoramento dos cuidados das pessoas idosas e com deficiência que, como aqueles profissionais, também são convidados a participar do processo de mediação.

No geral, as famílias atendidas pela Equipe de Mediação estão com os laços afetivos bastante esgarçados: os cuidados acabam sendo prestados por um único familiar que, exausto com a sobrecarga de obrigações, socorre-se do Ministério Público como forma de obter ajuda. Há casos, também, de encaminhamentos efetuados pelos próprios equipamentos de saúde, ou denúncias anônimas pelo Disque 100 e, com menor frequência, pedidos realizados pela própria pessoa idosa ou com deficiência. Em todos os casos, porém, os conflitos familiares impedem a implementação de cuidados adequados a essas pessoas, tal como estabelecido na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, também chamada de Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015⁸⁷ e no Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.⁸⁸

É nesse momento, por solicitação do Promotor de Justiça que acompanha o procedimento administrativo ou a notícia de fato, que entra em ação a Equipe de Mediação.

O objetivo na mediação não é somente estabelecer um processo generativo e práticas dialógicas (Fried Schnitman 2014) com a família da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, mas manter os combinados que os mediandos alcançam durante a mediação na presença do mediador/facilitador, melhorando a qualidade de vida da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, tirando-as da situação de vulnerabilidade e de risco.

Até 2020, foram poucas, mas com resultados importantes, as mediações nas quais foram chamados os profissionais da Rede para participarem dos encontros, uma vez que a maioria das mediações eram realizadas de forma presencial no Nuipa 3, no Foro Regional de Santo Amaro. O convite para a participação da Rede exigia o deslocamento de seus

87 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm,

88 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm

profissionais, deixando de atender *in loco* as pessoas que precisavam de sua ajuda e trabalho nos diversos estabelecimentos ligados à Rede de Saúde. Nesse sentido, apesar de terem recebido o convite, não tinham como participar.

Mesmo assim, antes de 2020, de forma presencial, houve a participação da Rede de Assistência à Saúde em vários atendimentos de mediações. Serão mencionados ao longo deste trabalho algumas dessas mediações, em cujos relatos será mantido o princípio da confidencialidade, mediante alteração dos nomes dos participantes.

Os resultados obtidos nessas mediações fizeram a Equipe de Mediação perceber como os profissionais da Rede podem colaborar, junto com a mediação, para tirar a pessoa idosa ou a pessoa com deficiência da situação de vulnerabilidade ou da situação de risco nas quais se encontravam ao chegarem à mediação.

A Equipe de Mediação observou que os combinados alcançados, durante a mediação, na presença de profissionais da saúde, que também se sentiam escutados e reconhecidos, eram mantidos pelos mediandos após a mediação.

O desafio é aumentar a participação dos profissionais da Rede nas mediações realizadas no Nuipa 3.

A presente pesquisa foi realizada com base na contagem de casos com a inclusão da Rede a partir de 2020, quando se pensou em incluir os profissionais das áreas da saúde com maior frequência nos encontros de mediação. Foram tabuladas as mediações de acordo com a forma que foram realizadas presencial, virtual ou híbrida, assim como as mediações nas quais os profissionais da Rede colaboraram e, finalmente, como isso ajudou os mediandos e o MPSP na resolução do conflito e na extinção do processo.

1. FORMATO DA MEDIAÇÃO PRATICADA NO NUIPA 3

A equipe é composta, hoje, por 13 mediadoras voluntárias que se revezam nos atendimentos, que podem ser realizados de forma presencial, virtual ou híbrida. Diga-se, por oportuno, que a Equipe de Mediação do Nuipa 3 – Cível foi pioneira, na Capital, a realizar as mediações de forma virtual – experimento de sucesso que se deu no período da pandemia de COVID-19.

A proposta efetuada pela mediação, no modelo adotado pelo Nuipa 3, é a realização de encontros que podem se dar de forma conjunta – reunindo-se a pessoa idosa, todos os seus familiares e os agentes de saúde; ou de forma particular com cada um dos participantes do processo de mediação.

Os encontros são semanais, às sextas-feiras, na parte da manhã, das 10:00h às 11:30h.

O número de encontros em cada caso pode variar, mas, em média, são realizados de 5 a 6 encontros que ocorrem a cada 30 dias a pedido dos próprios mediandos, para que esses não sejam prejudicados nos seus respectivos trabalhos, ainda que sejam fornecidas declarações de comparecimento ao MP. Os atendimentos realizados pela equipe, no entanto, são semanais e ocorrem nas manhãs das sextas-feiras.

Tendo em conta o princípio de que somente participa da mediação quem quer, de acordo com o princípio da voluntariedade que está na Lei no. 13.140, de 26 de junho de 2015 ⁸⁹, várias são as possibilidades de se efetuarem as composições para os atendimentos.

Não se pode perder de vista, também, que a família da pessoa idosa e da pessoa com deficiência, bem como das pessoas envolvidas nos cuidados, caso não sejam da família, também merecem atenção. A mediação é para a pessoa idosa e para a pessoa com deficiência, mas todos fazem parte de uma “engrenagem” e não podem ser ignorados. É por isso que se diz, com propriedade, que a mediação não é terapia, mas acaba sendo terapêutica.

A mediação no modelo transformativo (Bush 2005), como o próprio nome indica, convida os mediandos à transformação das relações. Por se tratar de um espaço de fala e de escuta, a mediação proporciona a possibilidade de mudança na forma de comunicação entre as pessoas por meio de reflexões que as perguntas formuladas possam provocar em todos os participantes.

89 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm

Procura-se, nos atendimentos presenciais, manter um padrão na disposição física da sala onde são realizados os encontros. Geralmente, os dois mediadores de campo, aqueles que farão o atendimento direto aos mediandos, ficam sentados lado a lado e os mediandos no lado oposto da mesa. A Equipe Reflexiva, (Andersen, 2002) que ajudará na elaboração de perguntas e/ou trará reflexões “de um outro lugar”, permanecerá atrás dos mediandos.

De 2011 até 2020, a prática usual de atendimento na mediação era de forma presencial, no prédio do Nuipa 3, na sala de reuniões do Ministério Público. Foram, até então, esporádicas as mediações com a participação de algum familiar que morava em outra cidade ou estado, via *WhatsApp*, juntamente com os demais, que se encontravam presencialmente na sala de mediação.

A partir de março de 2020, data que marcou o início do *lockdown* ocasionado pela COVID 19, foram iniciados os atendimentos de forma virtual.

Nem todos os atendimentos que chegam para a mediação no Nuipa 3 Santo Amaro são casos em que as famílias são atendidas pela Rede. Alguns atendimentos são referentes ao público que utiliza serviço particular, tanto médico quanto hospitalar. Outros atendimentos são referentes a discórdias familiares, que são chamadas de conflitos geracionais. Esses conflitos são variados, por exemplo, pedidos de avós verem os netos, pessoas idosas terem todos os seus direitos respeitados, como ir à igreja, visitar amigos, passear, viajar, ter acesso e controle ao seu dinheiro, serem respeitados e outros direitos como todo cidadão tem.

O mesmo acontece com a pessoa com deficiência. Existem demandas para a mediação em que a pessoa com deficiência não é atendida pela Rede Pública, mas pela Rede Particular, como um hospital de retaguarda ou uma pessoa com deficiência em uma escola particular inclusiva. Nos dois casos mencionados acima, houve a participação das instituições privadas, com a colaboração de diretores, psicólogos, psiquiatras e outros profissionais.

Os agentes da Rede são convidados quando uma pessoa ou mais pessoas convidadas à Mediação já a utilizam e, a Equipe de Mediação vê a possibilidade de os ouvir e escutar e, juntos, trabalharem em uma alternativa possível para todos.

Falou-se, no curso dessa exposição, acerca da importância da participação da Rede de assistência da saúde nos encontros de mediação. Como “Rede” podem ser considerados todos os serviços públicos relacionados à saúde física e mental, nos âmbitos municipal e estadual, que são colocados à disposição da população.

A articulação desses serviços, tendo como porta de entrada as Unidades Básicas de Saúde, pode proporcionar às pessoas idosas e com deficiência, a melhoria de seus cuidados e o entendimento, por parte dos familiares, das reais condições e/ou patologias que acometem os seus familiares.

A forma de atendimento utilizada pela Equipe de Mediação também pode ser alterada quando da participação da Rede, mormente quando se trata de uma pessoa com algum transtorno mental cognitivo, tomando-se como exemplo a esquizofrenia.

Antes de 2020, um caso piloto de mediação no atendimento a pessoas com deficiência, proporcionou, a um dos genitores, o entendimento de que o comportamento do filho não se tratava de “birra”, “malcriação” ou “capricho”, e sim alterações de comportamentos ocasionados pela esquizofrenia. Compreendida a patologia houve adesão e cooperação no tratamento da pessoa com deficiência intelectual.

Tendo em vista as características da esquizofrenia, distúrbio que pode provocar a perda de contato com a realidade, a redução das demonstrações de emoções e a incapacidade da pessoa se comunicar com clareza, com a participação dos profissionais do CAPS e dos esclarecimentos fornecidos, o desenho da sala e da mesa pode ser modificado para que não se acionasse nenhum gatilho que pudesse, de alguma forma, provocar uma crise. Assim, a equipe reflexiva, que costuma sentar-se atrás dos mediandos, passou a sentar junto com os mediadores e se mantiveram em local no campo de visão do mediando.

A presença dos profissionais do CAPS, nesse caso em particular, foi importantíssima para que laços fossem criados e mantidos entre os mediandos e os mediadores e,

principalmente e mais uma vez, fosse entendida a patologia estabelecendo-se, ainda, qual poderia ser a participação dos demais familiares nos cuidados.

2. MEDIAÇÃO COM A PARTICIPAÇÃO PRESENCIAL DA REDE NO NUIPA 3

A Mediação presencial, relatada a seguir, realizada antes de 2020, teve a participação da Rede de forma presencial.

A Mediação foi realizada no MP de Santo Amaro, Nuipa 3, sob a coordenação da então Promotora de Justiça Dra. Mônica Lodder de O. dos S. Pereira em atendimento presencial. Todos os nomes foram alterados para evitar quebra de confidencialidade.

Processo Administrativo de 2018, da Sra. Isabel Fonseca, pessoa idosa, e Sr. Henrique Fonseca, pessoa com deficiência cognitiva, que chegou ao MP por meio de denúncia anônima, que apontava a falta de cuidados para com a Sra. Isabel Fonseca e que ela se encontraria em risco. Utilizou-se o método de resolução de conflitos através da mediação, que tem se mostrado adequado, uma vez que as pessoas optam por soluções que para elas são viáveis, exequíveis e que as satisfazem mais que uma ordem judicial imposta. O método de mediação utilizado foi o da mediação transformativa, na qual se escuta a narrativa (Winslade e Monk, 2000) de cada parte e procura-se construir uma nova narrativa a partir desses depoimentos.

Os atendimentos dos mediandos Sra. Isabel Fonseca, pessoa idosa; do Sr. Henrique Fonseca, pessoa com deficiência cognitiva; e do filho mais velho, Sr. Paulo, foram realizados em mediação (dois mediadores conduziram a mediação) juntamente com a equipe reflexiva, que fica sentada atrás das partes e faz perguntas reflexivas, quando requisitada. A mediação foi realizada em 4 encontros mensais. O objetivo foi que ambos saíssem do estado de risco e todos satisfeitos com as suas opções tomadas.

A Sra. Isabel Fonseca estava com início de Alzheimer. Era mãe de dois filhos, Sr. Henrique e Sr. Paulo. Ela morava na sua casa com o seu filho mais novo, Sr. Henrique, que tinha alguma deficiência cognitiva, com idade ao redor dos 50-55 anos. Ele era funcionário público e encontrava-se afastado ou aposentado e cuidava da mãe. Teria havido momentos, porém, em que a casa estaria muito suja; ademais, a Sra. Isabel estava sem

a devida assistência e cuidados necessários em relação à higiene própria e à sua saúde por motivo de não tomar e não lhe serem dados os remédios que lhe haviam sido prescritos. Era visível um laço muito forte entre o filho e a mãe. Ela havia cuidado durante toda a sua vida desse filho mais jovem, Sr. Henrique. E ele não imaginava viver sem a mãe e queria cuidar dela.

Para o 1º. encontro foram convidados e compareceram os dois filhos, Sr. Henrique e Sr. Paulo. Ouvimos ambos no mesmo ambiente. Foram utilizadas as seguintes ferramentas da mediação: a escuta, recontextualização, validação de sentimentos, organização de questões, enfoque prospectivo, teste de realidade e silêncio. Os sentimentos de ambos eram de impotência e de não reconhecimento. Ambos precisavam ser empoderados e reconhecidos.

Para o 2º. encontro foram convidados os irmãos e a mãe, Sra. Isabel. As partes foram escutadas em reuniões privadas, primeiro o Sr. Paulo e depois o Sr. Henrique e sua mãe. Em casos de pessoas com deficiências é importante dar a oportunidade de fala e de empoderar o irmão não deficiente, que muitas vezes, tanto na família como em situações diárias, é menos notado e menos ouvido que o irmão com deficiência.

A presença deles com a mãe foi um teste de realidade, no sentido de ver o amor que existia entre Sr. Henrique e sua mãe, assim como a incerteza dele efetivamente ter condições de cuidar dela. Ele não imaginava como seria no futuro com a evolução da doença, que ele negava, e afirmava que sob os seus cuidados ela iria melhorar.

Para os 3º. e 4º. encontros teve-se o cuidado de convidar a coordenadora e a assistente social do CAPS (Centro de Atenção Psicossocial) onde o irmão mais novo fazia as consultas, a sua psicóloga e a coordenadora do PAI (Programa de Atendimento ao Idoso). Ele sentiu-se apoiado, empoderado e cuidado por pessoas conhecidas.

Juntos, construíram um consenso, ou seja, montaram as alternativas para a mãe não precisar ser removida para um lar de idosos, ILPI, e, com isso, manter a sua independência e seu respeito na sua própria casa.

O Sr. Henrique comprometeu-se a ir semanalmente ao CAPS e tomar os seus remédios regularmente. Viu a importância de estar bem e medicado (empoderado para assumir responsabilidade) para poder cuidar da mãe.

Ele excepcionalmente foi incluído, como a mãe, no programa PAI. A assistente social ficou de passar semanalmente na casa.

O irmão mais velho, Sr. Paulo, ficou de passar mensalmente na casa da mãe para estar em contato mais próximo (empoderamento para se responsabilizar). Sentiu-se aliviado com a construção desse consenso.

A Sra. Isabel não se encontrava mais em estado de risco, o Sr. Henrique estava cuidado e medicado, então a mediação foi encerrada.

A mediação foi efetiva. A Sra. Isabel e o Sr. Henrique tiveram seus direitos de pessoa idosa e de pessoa com deficiência cognitiva contemplados, foram ouvidos e tiveram seus cuidados com higiene, alimentação, finanças, saúde, convivência e moradia assegurados. Saíram todos confortáveis e satisfeitos.

A participação da Rede foi de extrema importância, uma vez que já atendia tanto a mãe quanto o filho; o filho sentiu-se seguro e confortável quando a psicóloga estava presente durante o encontro de mediação.

Com a presença e a intervenção da Rede foi possível os mediandos construírem um combinado que incluía a condição de que o Sr. Henrique frequentasse semanalmente o CAPS (presente na reunião), assim como ele e a mãe, juntos, receberem a assistência do PAI (também representado na mediação).

Os acordos foram realizados com a presença e concordância da Rede e a percepção dessa de que o acordo poderia funcionar.

Os mediandos saíram com apoio da Rede para, dali para frente, continuarem a ser tratados e sentirem-se seguros.

Este atendimento despertou a reflexão sobre a importância da inclusão da Rede, antes, durante e depois da mediação.

O fato do mediando fazer uso da Rede antes de vir para a mediação lhe possibilita criar um vínculo com as pessoas, mesmo antes dos encontros.

Quando o mediando encontra-se, durante a mediação, com os profissionais da Rede, ele pode se sentir apoiado ou ainda confortável, confiante e seguro.

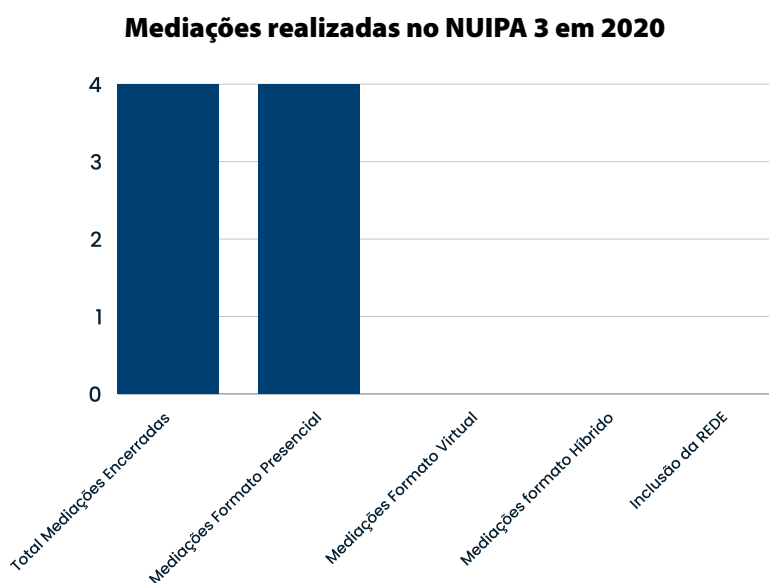
Após a mediação, é a Rede que proporciona ou facilita a continuidade da execução dos combinados, para que todos estejam bem e sem riscos.

3. ANÁLISE CONTEXTUAL QUANTITATIVA DAS MEDIAÇÕES COM A PARTICIPAÇÃO DA REDE

A partir de 2020, foi pensado em incluir os profissionais da Rede, desde que os mediados já estivessem sendo atendidos por eles

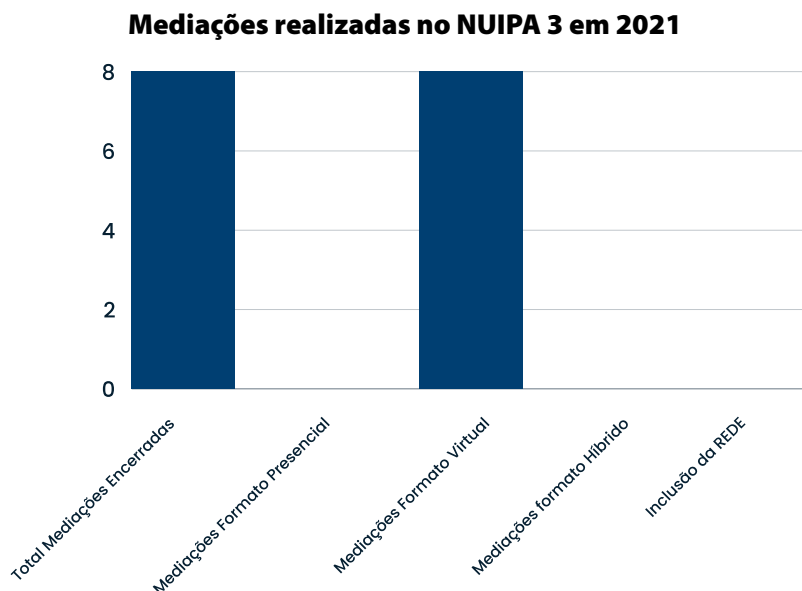
O ano de 2020 marcou o início da COVID 19, quando os atendimentos presenciais pararam de acontecer a partir de 13 de março daquele ano.

As 4 mediações iniciadas na forma presencial foram retomadas de forma virtual, mas não aparecem no gráfico abaixo, uma vez que somente as mediações encerradas foram contadas para efeito de estatística. No ano de 2020, não houve a inclusão e a participação da Rede.

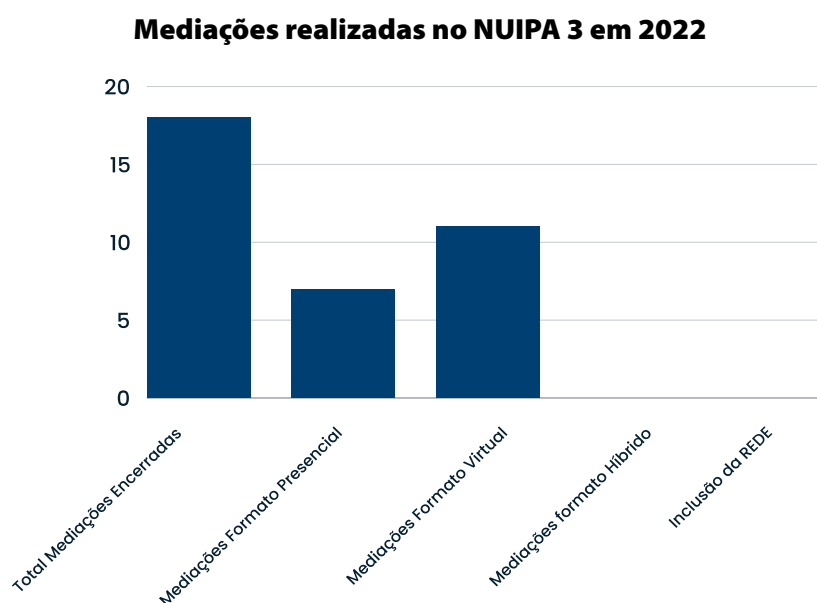


Em 2021, somente foram realizadas mediações virtuais.

Toda a Rede estava sobrecarregada com os atendimentos dos casos de COVID 19, e, apesar de ter sido o objetivo da equipe de mediadores a inclusão daquela nos atendimentos, isso não se realizou.

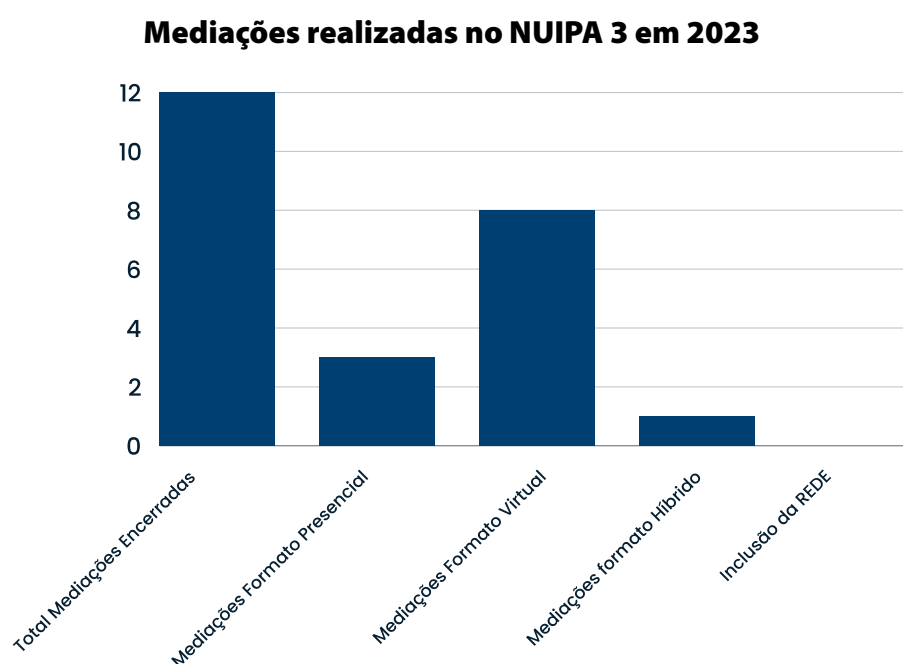


Em 2022, a Equipe de Mediação voltou a atender de forma presencial. Dos 18 atendimentos de mediação realizados naquele ano, 11 foram no formato virtual e 7 no formato presencial. Das mediações encerradas em 2022, nenhuma contou com a participação da Rede.



Como mencionado anteriormente, nem todos os atendimentos que vêm para a Equipe de Mediação são casos em que os mediandos utilizam a Rede.

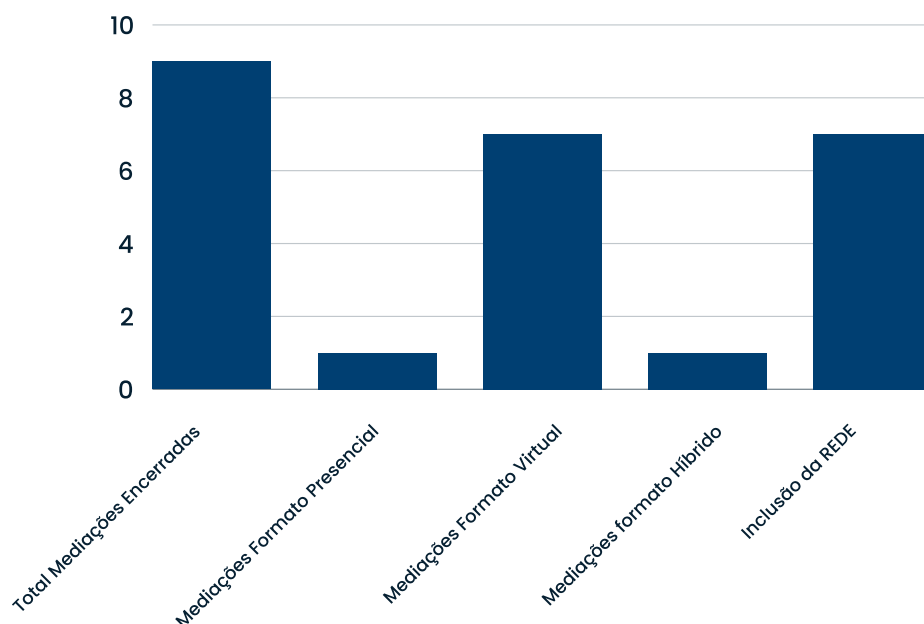
Em 2023, foram encerrados 12 (doze) atendimentos. Destes 12 (doze) atendimentos, 3(três) foram presenciais, 8 (oito) virtuais e 1 (um) atendimento em formato híbrido, ou seja, algumas partes presencialmente e outras virtualmente. Não houve a participação da Rede.



No ano em curso, até o dia 18.05.2024, foram atendidas 9 (nove) famílias, sendo 1 (uma) família de forma presencial, 7 (sete) famílias no formato virtual, sendo que 1 (uma) dessas 7 (sete) famílias tinha a participação da Rede particular – uma ILPI, e 1 (uma) família de forma híbrida – uma parte dos mediandos participou presencialmente; outra parte dos mediandos e a Rede, de forma virtual.

Neste ano, foi incluída a participação das Redes em 6 (seis) das mediações de forma virtual. Dessas 6 (seis) mediações virtuais com a participação da Rede foi realizada uma avaliação qualitativa a seguir:

Mediações realizadas no NUIPA 3 até 18.05.2024



4. ANÁLISE CONTEXTUAL QUALITATIVA DAS MEDIAÇÕES COM A PARTICIPAÇÃO DA REDE

Quando é feita a análise dos resultados qualitativos, é observado se a pessoa idosa ou com deficiência, depois de terem sido realizados os encontros de mediação, saiu da vulnerabilidade e do risco, se tem os seus direitos garantidos e se houve resgate social, cuidados médicos, participação ativa na sociedade, acolhimento e convivência com a família, além dos cuidados com a higiene pessoal, dentre outros.

Abaixo estão relatados os atendimentos de mediação realizados até dia 18.05.2024 com a participação da Rede.

4.1 MEDIAÇÃO COM A SRA. MARIA

A Sra. Maria é uma pessoa idosa com 70 anos. A denúncia veio por meio da Rede (Creas), relatando que faltava liberdade e dignidade para a Sra. Maria e que teriam ocorrido violência e maus-tratos.

O marido da Sra. Maria é falecido e ela tem 5 (cinco) filhos que não se comunicavam.

Ao todo, a Equipe de Mediação realizou 5 encontros. Os dois primeiros encontros foram realizados em *caucus*, encontros privados, em que as partes expõem as suas percepções e os seus anseios, pedidos e necessidades.

A Equipe de Mediação convidou, para o primeiro encontro virtual, os familiares da Sra. Maria, os 5 filhos e a irmã. Os filhos informaram que ela era diabética, depressiva, teria sofrido um AVC e que tinha pressão alta. Eles não tinham o hábito de visitá-la.

Para o segundo encontro virtual, foi convidada a Sra. Maria, os agentes da UBS, a assistente social e a nutricionista; e do CDI (Centro Dia para a Pessoa Idosa) participaram a fisioterapeuta e a psicóloga. A Sra. Maria disse sentir-se sozinha, porque ninguém a visitava.

A partir desse encontro e até o quinto, além da Sra. Maria, participaram os filhos e toda a Rede com os seus agentes. No último encontro, foi observado que houve o resgate social da Sra. Maria como pessoa, os agentes da Rede organizaram os cuidados médicos em relação à administração da insulina e demais medicamentos. A equipe do CDI, fisioterapeuta e psicóloga organizaram as atividades que ela iria realizar naquele local. Os filhos combinaram a visita regular à mãe.

A Sra. Maria sentiu-se acolhida, reconhecida pelos filhos como uma boa mãe e cuidada pelos agentes da UBS. Os filhos voltaram a se comunicar e a visitar a mãe.

Melhoraram a comunicação e a sensação de ajuda de todos, tanto dos agentes da saúde pública, que pela primeira vez se viram trabalhando juntos e se conheceram virtualmente, quanto dos familiares.

4.2 MEDIAÇÃO COM A SRA. LÚCIA

Lúcia é uma moça de 32 anos, pessoa com deficiência (PCD), sua mãe e seu pai são pessoas idosas (60+). A família de Lúcia não tinha acesso à internet em casa. A Rede, NPJ, iria ajudar os pais de Lúcia com a reunião virtual, realizando-a no endereço do próprio NPJ. Foram feitos apenas dois encontros virtuais com a Rede. A família, mãe, pai e filha, não atendeu aos convites feitos pela Equipe de Mediação.

Para o primeiro encontro virtual foram convidados o pai e a mãe de Lúcia. Eles não compareceram. Em seguida havia sido chamado, em *caucus* (encontro privado), a técnica de psicologia do Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ), que compareceu. Ela estava bem inteirada do caso da Lúcia. Relatou que, na percepção dela, a mãe estava sobrecarregada em relação à responsabilidade com os cuidados da filha e que o pai era uma figura ausente, mesmo morando na mesma casa, não interagindo nem com a esposa e nem com a filha.

Lúcia teria frequentado o Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência (NASP), onde socializava com outras pessoas. Após um conflito, a mãe não levou mais a filha àquele equipamento. Lúcia, a partir de então, passou a ficar em casa deitada, assistindo à televisão e não queria nem se levantar. A técnica de psicologia visitou a Lúcia e a mãe em casa. A mãe sentiu-se pressionada a enviar a filha ao NASP e verbalizou que isso, para ela, era muito difícil, já que Lúcia estava muito pesada e não queria sair da cama. A mãe não tinha carro e Lúcia não queria caminhar.

A técnica de psicologia trouxe a reflexão no sentido de haver ou não obrigação de a mãe levar a filha ao NASP, já que os cuidados para com a filha estão sendo prestados de forma satisfatória, e por não se tratar de um caso de negligência.

A técnica de psicologia disse que levou a reflexão para a mãe de como ela via o futuro (falando em relação à filha Lúcia). A mãe teria ficado muito alterada e a profissional entendeu que seria um assunto que ela (mãe) não queria abordar.

A Equipe de Mediação, junto com a técnica de psicologia, fez um *brainstorm* (chuva de ideias) de como a Rede poderia fornecer ajuda a Lúcia de outra forma. Apontado, como primeiro foco, a saúde de Lúcia, a técnica de psicologia falaria com um fisioterapeuta da Rede para verificar a possibilidade de fortalecer as suas pernas. Essa ação seria um cuidado com Lúcia e com sua mãe, ajudando na locomoção daquela, já que não se tratava de uma pessoa acamada. Em segundo lugar, a profissional pensou em acionar a UBS e o Creas para cuidar de todos os aspectos da família.

O caso foi arquivado pelo promotor, uma vez que a mãe não respondeu aos telefonemas da UBS e a mediação foi encerrada.

O resultado qualitativo para a mãe e para Lúcia foi que a técnica de psicologia tirou a pressão que a mãe sentia sobre si referente à “obrigação” que ela teria de levar a filha Lúcia ao NASP e a ajuda oferecida em relação à procura por fisioterapeuta, para ajudar Lúcia no fortalecimento da musculatura das pernas, em casa, para ela voltar a caminhar.

4.3 MEDIAÇÃO COM A SRA. MARINA

A Sra. Marina tem 76 anos, pessoa idosa (PI) e pessoa com deficiência degenerativa (PCD), diabetes, labilidade emocional e hipertensão. Ela tem uma irmã, Raquel, que também é pessoa idosa e que mora no mesmo terreno da irmã, que fica afastado 40km do centro de São Paulo, em região rural. Raquel entrou no MPSP com o pedido para obter a curatela de sua irmã.

A Equipe de Mediação pediu para que fossem convidados para mediação virtual as duas irmãs, Marina e Raquel, a gestora do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e a assistente social para ajudarem as irmãs na mediação virtual no espaço do CRAS.

As duas irmãs vieram para o primeiro encontro, que foi facilitado pela gestora do CRAS e pela assistente social. Marina não queria conversar, ela estava nervosa, pois o pedido dela era a obtenção da curatela.

A gestora e a assistente social do CRAS, mostraram-se muito cuidadosas e amorosas, observando, sob as suas perspectivas, as necessidades das duas irmãs idosas. Entenderam que precisavam conseguir, naquela região, uma consulta para diagnóstico da Sra. Marina, para que a irmã Raquel pudesse solicitar a curatela. Indicaram a UBS mais próxima à sua residência e o nome da pessoa com quem deveriam falar.

A mediação conseguiu reunir as irmãs e os agentes da saúde (CRAS), que facilitaram o acesso à internet e à reunião virtual para as irmãs. A Rede ajudou as mediandas a encontrarem o caminho para resolverem suas questões, que não fazem parte da mediação, como a obtenção do documento da curatela.

Raquel não quis mais voltar para outra reunião de mediação, o que é um direito dela, uma vez que a mediação é voluntária.

4.4 MEDIAÇÃO COM O SR. PEDRO

O Sr. Pedro tem 86 anos, tem parkinson e é casado com Marlene, que tem 83 anos e que está com Alzheimer, é cardíaca e tem labirintite. Já são atendidos por vários setores da Rede, pelo NPJ, pelo Creas e pela UBS, por meio do agente comunitário. A enfermeira de referência da família fez a denúncia ao MPSP, mencionando a falta de certos alimentos como frutas, verduras, além da necessidade de um cuidador profissional para o casal.

O casal tem 2 filhos, um filho é pessoa com deficiência visual (cego) e mora com a esposa no mesmo terreno que os pais. O outro filho mora próximo, mas não no mesmo terreno.

Foram convidados para a primeira mediação virtual o Sr. Pedro e a Sra. Marlene, junto com a Rede representada pelo gerente e assistente social do NPJ M'Boi Mirim, para auxiliarem o casal com o acesso à internet e ajudarem a contar a sua história. No mesmo dia, em outro horário, foram convidados os filhos e as noras.

O Sr. Pedro veio a falecer antes do atendimento.

O atendimento foi mantido e realizado em função da Sra. Marlene.

A Sra. Marlene não participou da reunião com a Rede, que veio representada pelo NPJ de M'Boi Mirim e pelo Creas M'Boi Mirim. A Rede falou acerca da nova configuração familiar. Informou que o estado de saúde da Sra. Marlene estaria estável, porém precisaria do apoio dos demais familiares, especialmente dos filhos e da irmã dela.

Os filhos e as noras foram ouvidos em *caucus*, um filho virtualmente e o outro, com deficiência visual (cego), presencialmente. Ambos mencionaram dificuldades de comunicação entre si.

A mediação prosseguirá e todos mediandos serão convidados novamente, para a escuta das narrativas de todos e, todos juntos poderem, ou não, iniciar um diálogo generativo que poderá, ou não, ajudar no apoio e convívio familiar com a Sra. Marlene, enquanto a Rede cuidará do bem-estar da saúde da Sra. Marlene.

4.5 MEDIAÇÃO COM SR. FÁBIO E SRA. AMÉLIA

Mediação iniciada no mês de março/2024. O Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico (NPJ) solicitou intervenção do Ministério Público tendo em vista o estado de saúde do Sr. Fábio, 84 anos, viúvo, 7 (sete) filhos, com vínculos familiares enfraquecidos. Mora com ele a neta Amélia, registrada como filha do Sr. Fábio, que possui problemas cognitivos importantes, necessitando de apoio para as atividades diárias. Amélia, PCD, é fruto do relacionamento entre o Sr. Fábio e sua filha Helena. Amélia, então, seria filha e neta desse senhor.

O Sr. Fábio faz uso de sonda vesical. Ele é atendido pela UBS, mas tem dificuldade para chegar até lá e, por não ter quem o acompanhe, deixa de comparecer às consultas médicas. Isso aumenta a frequência de atendimento hospitalar.

Pai e neta (registrada como filha) não contam com o apoio dos familiares; apenas com a ajuda de uma vizinha, de nome Flora, que presta assistência a Amélia, principalmente no que se refere aos cuidados e fornecimento de medicamentos.

Foram convidados para o primeiro encontro de mediação, o Sr. Fábio e seus 7(sete) filhos – Sandra, Aparecida, Roberto, José, Antônio, Amélia e Cecília, de forma virtual.

Àquele encontro compareceram somente Amélia e Emerson, filha e genro do Sr. Fábio.

No segundo encontro, também realizado de forma virtual, foi solicitada a participação da Rede, NPJ e Creas, que foi realizado diretamente na residência do Sr. Fábio; participaram desse encontro uma funcionária de cada equipamento, no acompanhamento da pessoa idosa e da filha Amélia. Além do Sr. Fábio e Amélia foram ouvidos os assistentes da Rede de Saúde Camila (Creas) e Nanci (NPJ).

Ambas confirmaram que o Sr. Fábio e Amélia não recebem qualquer tipo de ajuda da família em relação aos cuidados e que, quando contatados, os parentes não respondem aos chamados. Ambos, Sr. Fábio e Amélia, necessitam de acompanhamento médico e Amélia, em especial, precisa de estímulos para obter alguma autonomia, de acordo com os relatos de Camila e Nanci.

Dada a gravidade do caso, os profissionais do NPJ e do Creas, em contato também com a UBS que faz os atendimentos ambulatoriais ao Sr. Fábio, procurariam estabelecer uma articulação mais efetiva e urgente para o acompanhamento, tanto do Sr. Fábio quanto de Amélia.

Embora que para o terceiro encontro tenham sido convidados, novamente, todos os filhos do Sr. Fábio, incluindo também Flora, vizinha que presta cuidados, somente ela compareceu ao encontro presencial. É ela quem presta serviços na casa do Sr. Fábio, cozinha, faz mercado e compra medicamentos para o Sr. Fábio; por essa ajuda, recebe uma quantia mensal.

A Equipe de Mediação recebeu notícia do falecimento recente do Sr. Fábio; Amélia passará a morar com um sobrinho/primo; a mediação, todavia, prosseguirá para que sejam verificados como serão prestados os cuidados à Amélia. O caso está em andamento.

A participação da Rede, nesse caso, foi importantíssima para que houvesse um melhor entendimento da condição familiar e para que acontecesse uma maior articulação da Rede para a prestação de assistência ao Sr. Fábio e, a partir de agora, somente à Amélia.

4.6 MEDIAÇÃO COM O SR. ALEXANDRE

O Sr. Alexandre tem 84 anos, está acamado, tem comprometimento das vias urinárias e a sua esposa, Leila, tem 75 anos. O Sr. Alexandre já vem sendo atendido pela Rede – UBS de Varginha e CAPS Grajaú. A denúncia veio ao MPSP pela Rede, como vulnerabilidade social.

O casal tem dois filhos, de 39 e 37 anos, e a esposa tem mais um filho do primeiro casamento.

Foram convidados para o primeiro encontro de mediação virtual, os agentes da UBS de Varginha, CAPS adulto, FAS-SP Grajaú (Fórum de Assistência Social) e a interlocutora mental da Capela do Socorro. Todos compareceram ao primeiro encontro.

Os agentes relataram que os filhos não vão contrariar o pai; se este quer ficar somente deitado, na percepção deles, seria a vontade do pai e que vão respeitá-la.

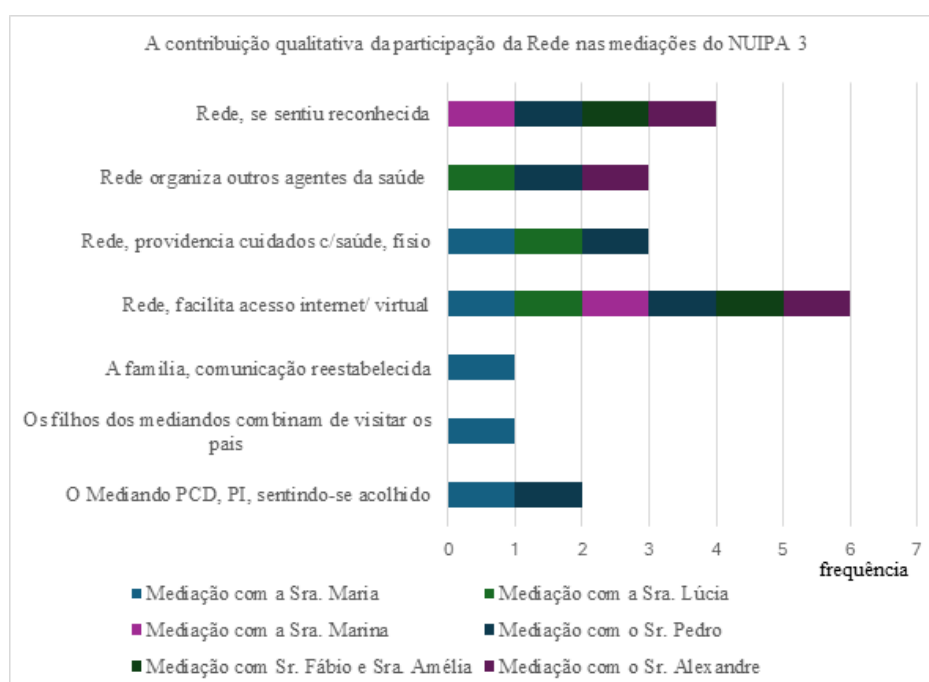
Para os agentes da saúde, o encontro de mediação foi muito importante, uma vez que se viram todos juntos, pois normalmente são muitos atores que trabalham isolados. No encontro, puderam refletir sobre os próximos passos que tomarão juntos, uma vez que, na percepção dos atores da saúde, o Sr. Alexandre não precisaria frequentar o CAPS adulto, pois se trataria de uma fragilidade no cuidado clínico, e que haveria pouco apoio da família.

Os agentes de saúde, entre eles, fizeram alguns combinados e vão providenciar os pedidos de exames clínicos para o Sr. Alexandre. A auxiliar da UBS irá à residência do Sr. Alexandre. Depois dos resultados dos exames, agendarão uma avaliação psicológica.

Todos concordaram e querem participar do próximo encontro de mediação. Pediram que fosse marcada para agosto de 2024 sugerindo que, além deles, outros atores fossem convidados, como a interlocução da violência, o CRAS e a pasta da pessoa idosa e a interlocução da Saúde Mental da CRS-SUL.

Os agentes da saúde saíram sentindo-se reconhecidos e contemplados pela Equipe de Mediação; conseguiram ver a importância do trabalho conjunto e mostraram-se esperançosos.

5. A CONTRIBUIÇÃO QUALITATIVA DA PARTICIPAÇÃO DA REDE NAS MEDIAÇÕES DO NUIPA 3



CONCLUSÃO

A Rede possibilitou o atendimento virtual em todos os atendimentos. O acesso à internet realizou-se no próprio local dos estabelecimentos físicos da Rede e o mediando dirigiu-se para esse local, ou a Rede levou o acesso da internet à residência dos median-dos.

A Rede sentiu-se reconhecida e motivada para colaborar com a mediação.

A Rede organizou/chamou outros agentes da saúde para colaborarem na mediação para melhorar no atendimento médico e a fisioterapia.

Nos 6(seis) atendimentos de mediação, os agentes da saúde da Rede perceberam a importância de todos se conhecerem e trabalharem em conjunto, de forma articulada. Perceberam que, por meio da comunicação entre os órgãos, podem alcançar uma me-lhora para o mediando. E, por fim, sentiram-se escutados e reconhecidos pela Equipe de Mediação.

A Rede indicou os caminhos para obtenção da documentação para a curatela e agendou exames necessários.

A Rede, junto com a Equipe de Mediação, obteve o relato em 1(um) atendimento da melhora da comunicação entre os familiares dos median-dos.

Dos familiares dos 6(seis) casos atendidos de fato, 5(cinco) expressaram o senti-mento de esperança.

Nos 5 (cinco) atendimentos, houve um movimento familiar de mudanças, novas composições e geraram, junto com a Rede, novas possibilidades para uma melhora físi-ca e emocional, para o futuro. Isso não teria sido possível sem a presença da Rede, uma vez que essa é quem oferece o atendimento às pessoas após os combinados realizados durante a mediação.

Ainda não terminaram todos os atendimentos mencionados, mas já houve a expres-são dos sentimentos tanto das pessoas da Rede quanto dos median-dos.

Quando a família já é atendida pelos agentes da Rede, é fundamental que todos sejam convidados para a mediação. Os “atores” que compõem a Rede de atendimento

sentem-se incluídos e escutados, e mostram-se extremamente participativos e podem, com o seu conhecimento técnico e a sua visão geral e ampla da Rede, propor soluções.

A participação do 3º, que pode ser a Rede Pública ou Privada (uma ILPI, por exemplo), como a Equipe de Mediação, já atendeu várias vezes, assim como outras pessoas ou órgãos que, de alguma forma, possam dar suporte emocional ou técnico aos mediandos, é fundamental. Wiliam Ury, mediador há mais de 50 anos, menciona, em uma entrevista na HSM (Cruz, A. 2024), a importância da 3ª parte na mediação. Na mediação, no Nuipa 3, é a Rede que pode construir uma ponte entre os mediandos e vários órgãos da saúde, inclusive ajudar o mediador, que não pode dar sugestão, na geração de opções e na ampliação de alternativas (Almeida, T. 2014).

Para os mediandos, a participação dos agentes da Rede, que são pessoas que fazem parte do seu dia a dia, pode oferecer-lhes conforto e esperança, uma vez que têm a certeza da continuidade do recebimento de apoio após os encontros de mediação.

Para os mediadores, é importantíssima a presença da Rede para entender todo o contexto, o que já foi oferecido no passado pela Rede, escutar as narrativas dessa e dos mediandos que, juntos, podem construir alternativas que melhorem a comunicação e a qualidade de vida da família, e que proporcionem, à pessoa idosa ou à pessoa com deficiência, uma saída da condição de risco e vulnerabilidade com uma nova e melhor perspectiva de vida futura.

Para o MPSP, a participação da Rede na mediação, ajuda a resolução do conflito e assim é construída uma solução viável, possível, que geralmente encerra o PA (Processo Administrativo) ou a NF (Notícia de Fato).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, T. **Caixa de ferramentas em mediação**. São Paulo: Dash ed., 2014. 43, 44 p.

ANDERSEN, T. **Processos Reflexivos**. Tradução de Rosa Maria Bergallo. 2a. ed. Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2002. 66-67 p.

BUSH, R. A. B.; FOLGER, J. P. **The promise of mediation: the transformative approach to con-**

flict. San Francisco: HB Printing, 2005.

CRUZ, A. **Os conceitos essenciais para uma negociação, por William Ury**. São Paulo. 2024.

MPSP. <https://www.mpsp.mp.br/nuipa>. **Nuipa Regional de Santo Amaro, capital, histórico e ações do NUIPA Santo Amaro**, 2022.

SCHNITMAN, D. F. Processo generativo e práticas dialógicas. **Perspectiva sistêmica**, 18 novembro 2016. 199. Disponível em: <<https://www.revistanps.com.br/nps/article/view/199>>. Acesso em: 22 maio 2024.

WINSLADE, J.; MONK, G. **Narrative Mediation: a new approach to conflict resolution**. San Francisco: Jossey-Bass, 2000. 57-93 p.

A realização de audiências extrajudiciais itinerantes como estratégia das promotorias de Justiça de Teresina especializadas na defesa da saúde pública

The holding of itinerant extrajudicial hearings as a strategy of the prosecutor's offices of Teresina specialized in the defense of public health

Eny Marcos Vieira Pontes⁹⁰

Brenda Virna de Carvalho Passos⁹¹

RESUMO: Este artigo busca contribuir para a compreensão do novo papel do Ministério Público na promoção dos direitos fundamentais, sobretudo aos relacionados ao Direito Sanitário, e na resolução de suas demandas coletivas, bem como na identificação de estratégias para o aprimoramento de sua atuação diante da crise do sistema judiciário brasileiro. Utiliza-se, para tal finalidade, a apresentação da estratégia, adotada pelas 29ª e 12ª Promotorias de Justiça de Teresina, na realização de Audiências Extrajudiciais Itinerantes, proporcionando os diálogos acerca da aplicação de políticas públicas de saúde nos locais de foco das maiores demandas.

90 Pós-graduado em Processo Penal pela Universidade Federal Do Ceará. Graduado em Direito na Universidade Federal Do Piauí. Curso de Aperfeiçoamento em Saúde Pública pela Fiocruz. Exerceu a Coordenação do Grupo Regional de Promotorias de Justiça Integradas de Defesa da Saúde Pública- MPPI durante a Pandemia Covid-19 e a Coordenação do Núcleo das Promotorias de Justiça Defesa da Cidadania, Meio Ambiente e Curadoria das Fundações e Terceiro Setor de Teresina – MPPI. Atualmente, é Promotor de Justiça titular da 29ª PJ de Teresina e em respondência pela 12ª PJ de Teresina, especializadas na Defesa da Saúde Pública.

91 Pós- graduada em Mediação de Conflitos e Arbitragem pela Escola do Legislativo Prof. Wilson Brandão/Faculdade Ademar Rosado. Pós- graduada em Direito Processual Civil pelo Instituto Signorelli. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Piauí. Atualmente, exerce o cargo de Analista Ministerial na 12ª Promotoria de Justiça de Teresina, especializada na defesa da Saúde Pública em face da Secretaria Estadual de Saúde/Estado do Piauí.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público Resolutivo; Desjudicialização; Negociação; Promotorias de Justiça de Teresina/Especializadas na Defesa da Saúde Pública; Audiência extrajudiciais itinerantes.

ABSTRACT: This article seeks to contribute to understanding the new role of the Public Prosecutor's Office in promoting fundamental rights, especially those related to Health Law and in resolving their collective demands, as well as identifying strategies to improve the performance in the face of the crisis in the judicial system Brazilian. For this purpose, it is presented the strategy adopted by the 29th and 12th Public Prosecutor's Offices of Teresina to hold Itinerant Extrajudicial Hearings, providing dialogues about the application of public health policies in the areas where the greatest demands are focused.

KEYWORDS: Resolutive Public Ministry; Dejudicialization; Negotiation; Public Prosecutor's Offices of Teresina/Specialized in Public Health Defense; Itinerant extrajudicial hearings.

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a realização de audiências extrajudiciais itinerantes pelas 12ª e 29ª Promotorias de Justiça de Teresina/Especializadas na Defesa da Saúde Pública, promovidas dentro dos serviços públicos de saúde ou dos órgãos de gestão, tais como hospitais e diretorias de regulação, com a finalidade de promover condições mais favoráveis para a realização de negociações pelo *Parquet*.

Inicia-se o presente desafio com a seguinte inquirição – problema deste trabalho: é possível que as Promotorias de Defesa da Saúde, diante das demandas coletivas que lhe surgem, conquistem melhorias no âmbito da saúde pública, sem acorrer-se do Poder Judiciário e utilizando-se de prática que contribua para as técnicas de negociação?

É importante destacar que o abarrotamento do Poder Judiciário não é um problema exclusivo do Piauí ou do Brasil, mas sim uma questão enfrentada por diversos sistemas judiciários ao redor do mundo. O acúmulo de processos tem resultado em atrasos significativos na resolução de casos, prejudicando a eficiência e a eficácia da justiça.

Quando se trata de demandas de âmbito coletivo referentes à saúde pública, a lentidão e a timidez do Judiciário podem ter impactos ainda mais significativos, uma vez que se referem a questões essenciais para a preservação do direito constitucional à vida.

Portanto, a escolha desse tema é pertinente, porque levanta questões importantes sobre a eficiência e a capacidade do sistema judiciário de lidar com as demandas da sociedade de forma adequada e oportuna. É fundamental buscar soluções que promovam a agilidade e a eficácia ao Sistema de Justiça, garantindo, assim, a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos.

Destarte, o Ministério Público desempenha um papel crucial na promoção do Estado de Direito e na proteção dos interesses coletivos e sociais, e, portanto, é fundamental entender como suas estratégias e ferramentas de trabalho podem ser aprimoradas para garantir uma maior efetividade na tutela dos direitos e na resolução de demandas, especialmente nas áreas de tutelas coletivas.

Busca-se aqui, também, avaliar a consonância da 12ª e 29ª Promotorias de Justiça de Teresina com as alterações estratégicas em âmbito nacional. Isso é relevante, porque permite verificar se as promotorias estão acompanhando as mudanças no contexto jurídico e social, e ajustando suas práticas e estratégias de trabalho de acordo com essas transformações.

Para o desenvolvimento desse trabalho, optou-se pela realização de pesquisa bibliográfica (com vasta análise de livros, artigos e periódicos sobre o tema) e de campo (análise dos procedimentos extrajudiciais da 12ª PJ e 29ª PJ de Teresina). No que diz respeito aos aspectos metodológicos, foram realizadas, na pesquisa, a abordagem qualitativa e quantitativa.

Nessa senda, nos dedicaremos nas próximas sessões: a) à postura resolutiva do Ministério Público diante da constituição de 1988; b) ao incentivo à autocomposição no ordenamento jurídico brasileiro e no Ministério Público; e c) à realização das audiências extrajudiciais itinerantes e a atuação resolutiva da 12ª e 29ª Promotorias de Justiça de Teresina/Especializadas na defesa da Saúde Pública.

1. A POSTURA RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 introduziu uma série de avanços ao consignar direitos e garantias fundamentais aos cidadãos, bem como ao estabelecer diretrizes para programas e ações a serem realizados pelos poderes públicos. Tais inovações, típicas de uma constituição programática ou diretiva, têm como objetivo principal garantir uma maior dignidade material para os brasileiros e promover a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Com a responsabilidade de supervisionar a efetivação das mudanças sociais consagradas nessa nova estrutura estatal, a Constituição Federal atribuiu, ao Ministério Público, um papel crucial, conferindo-lhe *status* de instituição essencial e ampliando significativamente suas atribuições, assumindo, assim, uma nova identidade e tornando-se um promotor social comprometido com a legalidade e a constitucionalidade.

Almeida, Beltrame e Romano (citados por Tepedino, 1999, p. 300) destacam que a Constituição atribuiu ao órgão ministerial um novo papel, elevando-o como o principal agente na promoção dos valores e direitos disponíveis, conferindo-lhe uma função promocional, detalhada no artigo 129 da CF/88.

Matos (citado por Casagrande, 2008, p.103), esclarece ainda melhor o novo papel da instituição diante da necessidade da concreta implementação dos direitos, garantias e programas estabelecidos pela nova Constituição dirigente:

A mudança do papel do Ministério Público tem como ponto de partida a preocupação generalizada entre os constituintes de que a Carta (...) tivesse mecanismos que assegurassem a sua efetiva implementação, de modo a que o processo de redemocratização pudesse assegurar mais do que uma democracia formal, mas sim um regime em que os direitos civis, políticos e sociais ganhassem concretude material, na forma de bens juridicamente exigíveis perante os tribunais. Na organização dos trabalhos (...) instalou-se 'uma Subcomissão de efetividade da Constituição'. Os debates (...) giravam em torno da ideia de criação de um sistema de ombudsman ou ouvidoria-geral dos cidadãos, a quem incumbiria (...) a implementação dos direitos previstos na Constituição. Essa ideia foi deixada de lado justamente por ter prevalecido o entendimento de que este papel deveria caber aos membros do Ministério Público, instituição que faria as vezes de filtro e motor para todas as espécies de queixas, petições e

reclamações do público em geral, selecionando os órgãos dos Poderes do Estado que deveriam ser acionados.

Bicudo (2007, p. 86), por sua vez, consigna que, quando a Constituição confere um poder geral ou estabelece um dever, implicitamente concede todos os poderes específicos necessários para exercer esse poder ou cumprir esse dever. Portanto, ao encarregar o Ministério Público brasileiro da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, também lhe foi atribuída a responsabilidade de concretizar tudo o que é fundamental para a sustentação do Estado Democrático.

Como se vê, após a Constituição/1988, o *Parquet* passou a ser visto como um guardião do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e para a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária - objetivos fundamentais da República, conforme previsto no artigo 3º, da Constituição. Dessa forma, a renovação e a ampliação do seu perfil, enseja uma mudança de postura, buscando-se superar uma versão meramente processual e burocrática, e adotar uma postura proativa, engajada na promoção de transformações sociais positivas.

Para tanto, é necessário aproximar-se da sociedade, fazer-se “as vezes de filtro e motor” de suas demandas, e priorizar o diálogo democrático com os órgãos de poder, por meio da utilização de seus instrumentos de atuação, tais como os procedimentos administrativos, e das diligências, também típicas, da ação ministerial, como as visitas de inspeções e as audiências extrajudiciais e públicas, a fim de que seja evitado o sistema judiciário, já assoberbado e, por vezes, ineficaz.

Rafael Simonetti Bueno da Silva coaduna com a necessidade de valorização da atuação extrajudicial do Ministério Público, como meio de exercer sua função constitucional, e argumenta acerca da necessidade de que sejam filtradas as demandas a serem levadas ao Poder Judiciário:

A ampliação e a valorização do modelo de Ministério Público resolutivo devem prevalecer, investindo-se na atuação extrajudicial dos conflitos sociais, atuando o membro do *parquet* preventivamente e utilizando-se dos mecanismos de que dispõe para exercer sua função constitucional, por exemplo, o inquérito civil, o procedimento administrativo e as reco-

mendações. É notório que o Poder Judiciário ainda se mostra refratário à tutela jurisdicional coletiva e à nova posição que a sociedade espera dele num mundo massificado e com crescentes demandas sociais amparadas em lei, longe, porém, de serem implantadas. Não bastasse esse aspecto, a sociedade ainda tem de suportar a delonga exagerada na resolução dos litígios que são submetidos à apreciação do Poder Judiciário, agravando-se e comprometendo-se, não raras vezes, a pacificação dos conflitos sociais, razão pela qual se torna imprescindível que o membro da instituição ministerial selecione as demandas que serão levadas a juízo (Silva, 2012, p.164).

Ainda em relação à insatisfação com a atuação do Poder Judiciário diante das demandas coletivas, Almeida também reforça a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público:

a atuação extrajudicial da Instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito. Essa situação tem mudado, mas de forma muito lenta e não retilínea. Não se nega aqui a importância do Poder Judiciário no estado democrático de direito, ao contrário, o que se constata e deve ser ressaltado é o seu despreparo para a apreciação das questões sociais fundamentais (Almeida, 2011).

Os instrumentos extraprocessuais de atuação do *Parquet*, portanto, enfatizam o diálogo interinstitucional com o Estado e com a sociedade, e possibilitam a tomada de decisões conjuntas, promovendo a transformação da realidade social, revelando-se uma alternativa diante da ausência de respostas do Poder Judiciário frente as ações coletivas que visam à proteção dos direitos e interesses sociais.

Assim, no contexto do constitucionalismo democrático, percebe-se a necessidade de os Promotores de Justiça adotarem uma postura proativa, aproximando-se e fomentando o diálogo com a sociedade e com os órgãos de gestão, recorrendo às vias judiciais apenas de maneira excepcional, quando todas as tentativas de solução extrajudicial se esgotarem. Deve-se compreender que as suas atribuições como agente de transformação social ultrapassam suas intervenções perante o Judiciário.

2. O INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Como visto, devido à crise enfrentada pelo Judiciário e ao esgotamento do modelo tradicional de atuação do Ministério Público, observa-se a necessidade de utilização de meios alternativos para a resolução das questões sociais fundamentais, notadamente no que se refere àquelas de natureza coletiva.

Na realidade, após a superação das barreiras que impediam o acesso formal ao Judiciário e a conquista da representação judiciária na defesa dos direitos difusos, percebeu-se a necessidade de alcançar uma justiça mais abrangente, com métodos alternativos de resolução, e que leve em consideração a diversidade e a complexidade das atuais controvérsias.

O II Pacto Republicano do Estado brasileiro, firmado em 2009 pelos presidentes dos três poderes, reflete esse movimento ao promover a mediação e conciliação como formas de resolução de conflitos, visando à pacificação social e à redução da judicialização excessiva. Essa tendência é corroborada pela Resolução CNJ Nº 125/2010, que estabeleceu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesse, incentivando o uso de meios autocompositivos pelo Judiciário.

Seguindo a mesma linha, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do art. 2º da Resolução Nº 118, de 1º de dezembro de 2014, instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição, com o objetivo de garantir a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da instituição:

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados.

Além disso, o CNMP publicou o “Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público”, em parceria com a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, buscando fornecer conhecimentos e técnicas para o uso eficiente dos métodos autocompositivos.

A Carta de Brasília, aprovada durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, reforça a importância da atuação proativa e resolutiva de seus membros, incentivando o uso de mecanismos de resolução consensual, como negociação, mediação e conciliação.

Essas iniciativas estão alinhadas com o Código de Processo Civil de 2015 e a Lei de Mediação, que também promovem o diálogo e a solução consensual de conflitos, evidenciando uma mudança de paradigma na atuação do Ministério Público em busca de uma justiça mais eficiente e acessível.

É importante destacar que o atual Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público enfatiza a importância de se intensificar o diálogo com a sociedade e fomentar a solução pacífica de conflitos.

Quanto aos objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico Nacional, Rodrigo Janot expressou no prefácio do “Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público” (2015, p. 10):

[...] é fundamental que o Ministério Público esteja conectado às transformações pelas quais passa a sociedade – e, por consequência, o Direito – neste século XXI, dentre elas o incremento da participação dos interessados na construção das soluções jurídicas que lhes afetam diretamente e a crescente aposta em alternativas ao processo judicial para resolução de controvérsias, alternativas que sejam mais céleres, informais e implementáveis. É nesse contexto que vem ganhando crescente destaque os chamados métodos autocompositivos de solução de controvérsias, em especial a negociação, a mediação e conciliação, que estão no cerne do estágio atual de evolução do movimento do acesso à justiça. Protagonista desse movimento desde o processo de abertura democrática, o Ministério Público brasileiro, com sua diferenciada configuração constitucional, tem muito a contribuir para o aprimoramento da utilização desses métodos na prática jurídica brasileira. Seja como negociador em defesa dos direitos coletivos, seja como mediador de conflitos sociais ou indutor de conciliação entre as partes nas causas que envolvem direitos indisponíveis ou de relevância social, o Ministério Público, com a credibilidade institucional conquistada pelo exercício de suas funções constitucionais, desempenha um papel determinante no uso desses métodos para a promoção da justiça e a pacificação social.

Além disso, durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, foi aprovada a Carta de Brasília, um documento no qual a Corregedoria Nacional e as Corre-

gedorias Gerais dos Estados aprovaram diretrizes com o intuito de modernizar o controle da atividade extrajudicial e promover a atuação resolutiva. Dentre as diretrizes aprovadas, destacam-se:

a) Adoção, pelos membros da Instituição, como agentes políticos, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise, exigindo-se, para tanto:

[...] - autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento em defesa da sociedade);

- capacidade de diálogo e de consenso;

[...] b) Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto:

- atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;

[...] - uso de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação que demande o exercício das atribuições constitucionais pelo Ministério Público;

- escolha correta dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;

- construção de consenso emancipador que valorize os direitos e as garantias constitucionais fundamentais;

- utilização racional do mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso;

[...] e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas.

A Carta de Brasília delineia as estratégias do Ministério Público, a atuação funcional de seus membros e as atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais, visando concretizar o compromisso institucional de gestão e atuação voltadas para uma abordagem mais resolutiva em busca de transformações sociais.

Observa-se que o Conselho Nacional do Ministério Público, responsável por uniformizar a atuação do MP brasileiro, reconheceu a necessidade de mudança de paradigma na atuação ministerial, especialmente diante das demandas coletivas. Essa mudança envolve a redução da judicialização e o estabelecimento de uma cultura de resolução de

conflitos baseada no diálogo e no consenso. Nesse sentido, tem-se enfatizado a eficácia dos mecanismos autocompositivos.

Por fim, é importante destacar que essa nova incumbência atribuída ao Ministério Público, de buscar novas formas de acesso à justiça por meio de métodos não adversárias, está alinhada com o Código de Processo Civil (especificamente em seus artigos 3º, §§ 2º e 3º) e com a Lei de Mediação (Lei Nº 13.140/2015). Ambos os atos normativos visam implementar o diálogo e a solução consensual de conflitos.

3. A REALIZAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS ITINERANTES E A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DAS 12ª E 29ª PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TERESINA/ESPECIALIZADAS NA DEFESA DA SAÚDE PÚBLICA

Conforme o exposto, o Ministério Público brasileiro tem priorizado, notadamente, nas demandas sociais coletivas, a sua atuação no âmbito extrajudicial, valendo-se das técnicas de autocomposição em alternativa ao acionamento do Poder Judiciário, a fim de proporcionar o alcance do conceito mais amplo de acesso à justiça aos cidadãos.

Em consonância com a referida estratégia, a 12ª e a 29ª Promotoria de Justiça de Teresina do Ministério Público do Piauí, especializadas na defesa da saúde pública (Resolução CPJ-MPPI nº 03, de 10 de abril de 2018), têm rompido com a cultura demandista de atuação e focado no consenso interinstitucional por meio do diálogo.

Para tanto, tem-se inovado com realizações de audiências extrajudiciais itinerantes, inclusive sessões públicas, promovidas dentro dos serviços de saúde ou em seus órgãos de controle e gestão, possibilitando, assim, um melhor diagnóstico e compreensão das condições de seu funcionamento, em uma franca negociação com os profissionais de saúde, os pacientes e suas associações, os representantes dos serviços conveniados ao SUS, os órgãos de classe e os gestores.

Frisa-se que o Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público consigna que a negociação não é um método autocompositivo engessado, envolvendo um aprendizado contínuo acerca do objeto da controvérsia e do problema em si, em uma

consubstancial dos seus aspectos culturais e éticos (Conselho Nacional do Ministério Público, 2015).

Cabe aqui mencionar que para Santos *apud* (Caivano; Gobbi; Padilla) a negociação é reconhecida como:

[...] a ciência e arte de procurar um acordo entre duas ou mais partes interdependentes, que desejam maximizar seus próprios resultados compreendendo que ganharão mais trabalhando juntas do que se mantiverem enfrentadas.” (2006, p. 139).

Para Fisher, Ury e Patton negociar é

Um meio básico de conseguir o que se quer de outrem. É uma comunicação bidirecional concebida para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos. (1922, p.15).

Nesse sentido, vem sendo desenvolvidos os trabalhos das Promotorias de Defesa da Saúde Pública de Teresina na tentativa de criação de um ambiente não resistente e vinculado ao atendimento dos interesses em comum dos participantes das audiências extrajudiciais itinerantes, quais sejam, a prestação de um serviço público de saúde digno, funcionando de acordo com as leis e regulamentos pertinentes.

Observa-se que a presença do Ministério Público dentro dos serviços de saúde tem desconstituído a figura de um Promotor de Justiça formal e inacessível ao diálogo, e ao recebimento de novas denúncias, bem como, tem facilitado a presença dos profissionais e gestores da saúde nas audiências extrajudiciais, tendo em vista a não necessidade de deslocamento e conseqüentemente a desnecessidade de se ausentar de um dia trabalho. Percebe-se que a presença do membro ministerial também traz benefícios aos pacientes, que, por sua vez, se acorrem da presença do membro ministerial para questioná-lo sobre as suas funções, relatando, posteriormente, as irregularidades vivenciadas no serviço.

É importante registrar que as referidas audiências são realizadas de forma periódica no bojo dos procedimentos extrajudiciais instaurados, sendo, por vezes, seguidas ou precedidas de visita de inspeção, permitindo acompanhar e, até mesmo, reavaliar os encaminhamentos consignados de forma consensual entre os gestores, profissionais de saúde, representantes da sociedade e membro do Ministério Público, bem como o cum-

primeto de outras diligências ministeriais, tais como recomendações administrativas e requisições de documentos realizadas por meio de ofícios.

Quanto à realização das visitas de inspeção, ressalta-se que essas são um instrumento importante para garantir que os serviços de saúde estejam cumprindo suas obrigações sanitárias e ofertando um padrão adequado de serviço à população.

Durante essas visitas, o Promotor de Justiça é capaz de verificar uma série de aspectos, incluindo a qualidade dos serviços prestados, as condições de higiene e segurança, o cumprimento das normas regulatórias e a proteção dos direitos dos pacientes. O Ministério Público, por meio de suas visitas de inspeção, busca não apenas fiscalizar, mas também promover a efetividade das políticas públicas, zelando pela integridade e pelo interesse coletivo.

Não se pode olvidar, ainda, que a presença do membro ministerial dentro dos serviços de saúde permite aferir não apenas questões técnicas e formais, mas também questões relacionadas ao bem-estar físico, mental, social e espiritual de todos aqueles que o compõem. É necessário valorizar o poder de fala de toda a cadeia sanitária, dando-se o devido respeito às suas pluralidades, afinal, como consigna Romano (2006, p. 197), quanto “mais livre de subjetivismo corporativo, mais a ação dos Promotores de Justiça será eficaz na tarefa árdua de resgatar a confiança da cidadania no Estado Democrático de Direito”.

A título de exemplo dos trabalhos desenvolvidos pelas Promotorias de Justiça de Teresina Especializadas na Defesa da Saúde Pública – no qual se prioriza a negociação integrativa, em que, nas palavras de Almeida, Beltrame e Romano (2015, p.129), “as partes cooperam para alcançar os máximos benefícios, integrando os seus interesses um acordo” – traz-se à baila o trabalho desenvolvido ao longo do Inquérito Civil Público 12ª PJ Nº 71/2019 (SIMP 000094-027/2019) – instaurado com o objetivo de apurar possíveis irregularidades diante das reiteradas suspensões do serviço de transplantes renais no Hospital Getúlio Vargas – HGV –, referência no serviço público em saúde de alta complexidade no estado.

No bojo do referido procedimento, após a realização audiências extrajudiciais itinerantes realizadas no Hospital Getúlio Vargas(HGV), no Centro de Hematologia e Hemoterapia do Piauí- Hemopi, e na Diretoria de Regulação Controle, Avaliação e Auditoria da Fundação Municipal de Saúde – DRCAA/FMS, verificou-se inúmeros fatores de deficiência na rede de assistência aos pacientes pré e pós transplante no estado, destacando a estrutura inadequada em diversos pontos na rede de assistência aos referidos pacientes, tais como: a descontinuidade no estoque de insumos necessários para a conservação dos órgãos a serem transplantados no Hospital Getúlio Vargas; a falta de equipamentos e de profissionais para a realização do diagnóstico de morte encefálica; fechamento de Comissões Intra-Hospitalares para Doação de Órgãos e Tecidos para Transplantes – CIH-DOTT - em hospitais de referência; a descontinuidade no fornecimento, pela Secretaria de Saúde, de medicamentos prescritos para os pacientes do pré e pós transplantes; a dificuldade de acesso, pelos pacientes, da fila de pré transplante aos exames e consultas periódicos necessárias; e a ausência de fluxos de encaminhamento dos pacientes (principalmente daqueles assistidos pelas clínicas privadas de hemodiálise conveniadas ao SUS) ao serviço de transplantador do estado.

Diante do referido cenário, procurou-se aprofundar o diálogo interinstitucional, no sentido que as partes, por muitas vezes com interesses divergentes, se comportassem como parceiros, dialogando para resultados de consenso e de benefícios mútuos. No que diz respeito, especialmente, aos agentes de poder, buscou-se estimulá-los e sensibilizá-los a um novo olhar para as questões sanitárias relacionadas ao paciente renal crônico, funcionando, o *Parquet*, como um verdadeiro colaborador e indutor de aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas ao referido público. Sobre a forma de atuação dos membros ministeriais junto aos gestores da saúde, destacam-se as palavras de Maggio (2018, p. 237) sobre a necessidade de uma condução atenciosa:

Através da atuação e em contato direto com os respectivos agentes públicos competentes, indispensável com base na humanização procurar gradativamente estimular e sensibilizar a inteligência humana a novo conceito político de governar, administrar a coisa pública. Logo, procurando de maneira respeitosa, suportável e sociável atuar junto aos gestores – fatores esses integrantes da humanização-, pode aumentar as chances de resolução extrajudicial do conflito sanitário em apreciação,

funcionando verdadeiramente como agente colaborador e indutor do aperfeiçoamento das próprias políticas públicas.

Como resultado do referido diálogo interinstitucional respeitoso, integrativo e resolutivo, citam-se os seguintes resultados, que vêm alterando a realidade do paciente renal crônico e daqueles que se encontram na fila de transplantes no estado: capacitação dos profissionais e aparelhamento da rede para a realização do diagnóstico de morte encefálica; reabertura da Comissão Intra Hospitalar para Doação de Órgãos e Tecidos para Transplantes – CIHDOTT – no Hospital de Urgências de Teresina (principal captador de órgãos no Piauí); criação de fluxo de prioridade na realização de consultas com especialistas, exames laboratoriais e de imagem para os pacientes na fila de transplante; reabertura do serviço de plasmaférese; realização de campanha de cadastro de Doadores Voluntários de Medula Óssea na sede leste do MPPI; realização de Roda de Conversa no Dia Nacional da Doação de Órgãos, a fim de debater a importância de ser um doador e escutar relatos de pacientes que tiveram suas vidas salvas graças aos transplantes; diminuição da recusa familiar de 88% em 2019 para 26% em 2023; e aumento de 15,1 de doadores por milhão em população em 2021 para 19 de janeiro a junho de 2023.

Além disso, por meio de reiteradas falas nas citadas audiências, realizadas pela Coordenação de Nefrologia do Hospital Getúlio Vargas, pela Coordenação Estadual de Transplantes e pela Associação dos Pacientes Renais Crônicos do estado do Piauí, percebeu-se a falta de campanhas regulares e contínuas de conscientização da importância da doação de órgãos no estado que, quando realizadas, geralmente são restritas ao mês de setembro, o que resultava em um índice de Recusa Familiar no estado do Piauí superior à média nacional (que atualmente é de 40%), chegando em 2019 à 88%; e na falta de conhecimento dos pacientes e da população em geral acerca dos benefícios do transplante.

Sensibilizadas com os dados trazidos em audiências, e em conformidade com o art.8º e seu parágrafo único da Resolução Nº 118/2014, a 12ª e 29ª Promotorias de Justiça de Teresina têm negociado e buscado parcerias entre entes públicos e privados objetivando uma maior conscientização social. Assim, além de incentivar os entes públicos à realização de campanhas de incentivo à doação de órgãos, tem-se inovado, com a ce-

lebração de Termos de Ajustamento de Conduta, com empresas privadas organizadoras de grandes festivais, micaretas e shows, inserindo cláusulas que visam à promoção de campanhas de conscientização da importância da doação de órgãos para transplantes, com a elaboração de materiais digitais divulgados em todas as suas mídias (televisão, rádio, jornal, mídias externas e internet) e durante a sua realização, incluindo nos camarotes corporativos, com fundamento na RDC nº 13, de 2014, que regulamenta a prestação de serviços de saúde em eventos de massa, as Promotorias de Justiça de Teresina especializada na Defesa da Saúde, desde o ano de 2022.

Nesse contexto, Rodrigues (2011. p. 105) reforça sobre a possibilidade da celebração do Termo de Ajuste de Conduta como meio de garantir os direitos transindividuais:

O compromisso de ajustamento de conduta surgiu no contexto de se procurar meios alternativos de proteção de direitos transindividuais, de forma a contribuir para uma tutela mais adequada desses direitos. Podemos dizer que integra a terceira onda de acesso à justiça. O ajuste de conduta não objetiva substituir a atividade jurisdicional, (...) mas complementá-la nos casos em que a solução negociada se revela mais apropriada.

É importante frisar que os referidos TACs possibilitam que o Ministério Público do Estado do Piauí proporcione campanhas de conscientização sem gerar custos e sem a utilização de recursos próprios, sendo, portanto, prática de fácil replicação, englobando, também, outras temáticas pelos Membros do MPPI e de outros Ministérios Públicos no país.

Ainda em busca de melhorias na rede de transplante no estado, a 12ª Promotoria de Justiça de Teresina vem negociando parceria com a Fundação Banco de Olhos do Lions Clube Teresina Cidade Verde, ligada ao Serviço Social do Comércio do Piauí, a fim fomentar a captação de córneas na capital.

Como se vê, as Promotorias de Justiça de Teresina especializadas na defesa da saúde pública têm buscado contemplar, em suas audiências, a participação de outros órgãos e instituições, a fim de que esses conheçam a realidade da saúde no estado e colaborem de forma mais plena para a sua tutela. Maggio (2018, p.234) também aponta sobre a relevância dessa atuação ministerial que busca a conjunção e cooperação de esforços em prol da saúde:

[...] sempre que possível, importante que o Ministério Público pautar-se pela atuação em rede com outros órgãos, entidade ou instituições voltadas à defesa da saúde. A atuação cooperada, harmônica e a união de forças direcionadas à proteção mostram-se capazes de garantir em maior intensidade e extensão a tutela devida à saúde.

A somatória dos saberes compõe um todo com uma maior possibilidade de trabalhar eficazmente sobre a complexidade afeta à realidade sanitária. Confere à atuação de conhecimentos, instrumentos e técnicas com aptidão de operar de modo sistêmico as relações interdependentes que comumente se alinham ao direito sanitário. Por isso, proporcionam soluções, respostas otimizadas e justas, inclusive com a real capacidade de superar ou extinguir as causas originárias dos conflitos sanitários.

Assim, a realização de parcerias, colaborações, cooperações e o trabalho conjunto com outros órgãos, instituições e entidades privadas têm proporcionado à 12ª e à 29ª Promotorias de Justiça de Teresina um somatório de conhecimentos técnicos, bem como tem se mostrado uma alternativa diante da alegação de escassez de recursos públicos.

Destaca-se, ainda, o trabalho realizado no Inquérito Civil Público 29ª PJ Nº 20/2019 (SIMP 000164-030/2018) - visando à reinserção de crianças com internações hospitalares de longa permanência pelo SUS na capital ao domicílio de origem, por intermédio do diálogo interinstitucional, garantindo atenção à saúde e à integralidade da assistência – que tem por principal instrumento de trabalho a realização das audiências extrajudiciais itinerantes.

Dentre as dificuldades encontradas no decorrer das audiências e visitas de inspeção, detectou-se a falta de estrutura dos hospitais, especialmente os do interior do estado, que, muitas vezes, não possuem equipamentos, insumos, nutrição, recursos humanos e um espaço adequado para receber as crianças e seus acompanhantes; necessidade de adequação das residências para o recebimento dos menores para tratamento domiciliar; falta de qualificação dos profissionais das equipes dos hospitais do interior do estado; e entraves burocráticos das regulações perante os hospitais.

Em suma, observou-se a necessidade de possibilitar uma reconexão dos territórios de todo o estado e reorganização da rede para que, futuramente, não seja mais necessária a permanência prolongada de uma criança em um hospital da capital, longe do convívio familiar, se assim seus responsáveis não desejarem.

Primeiramente, agiu-se em parceria com o corpo técnico do Hospital Infantil Lucídio Portella e do Hospital de Urgências de Teresina, a fim de analisar *in loco* a situação de cada criança e de escutar de forma ativa o relato das vivências de seus familiares/acompanhantes, bem como dos profissionais que laboram nas Unidades de Cuidados Especiais, local destinado especificadamente para os referidos pacientes.

Diante da complexidade dos casos e da necessidade de um olhar individualizado, a ação ministerial norteou-se, inicialmente, na realização de um levantamento humanizado, não se atendo exclusivamente a laudos e relatórios técnicos das crianças, uma vez que o movimento de migração desses pacientes que saem de seus domicílios de origem provoca, também, em muitos casos, a saída de acompanhantes, mães e pais que se institucionalizam e, frequentemente, diminuem o convívio com o restante da família que permanece na cidade natal, trazendo, como consequência, um adoecimento psíquico não só pela patologia vivenciada, mas também pelo distanciamento, ou até mesmo esfacelamento dos demais laços familiares.

Em consonância, trazemos à baila a explanação de Magio (2018, p. 236) sobre a necessidade de uma atuação humanizada do Ministério Público:

Assim, necessita o Ministério Público, constantemente, pautar-se por ação humanizada, não se ater com exclusividade ao tecnicismo e ao formalismo, procurando através do seu interceder, amenizar e extinguir o desconforto e o sofrimento daqueles que necessitam de assistência e cuidados no campo sanitário.

Esse tipo de postura, por valorizar os atributos humanos, respeitar as diferenças, exercitar a solidariedade e a fraternidade, contribui para o bem-estar, aspecto esse inerente à concepção de saúde.

O ser humano – ser biopsicossocial-espiritual – necessita ser tratado com respeito e consideração, devendo o Ministério Público em função de suas obrigações institucionais, na ordem, desordem, e organização que nos rodeia, produto da complexidade social, trabalhar sempre no sentido dinâmico de complementação, cogência em torno de verdade mais integral, permitindo sistematização adequada para todo o desenvolvimento humano com priorização das pessoas.

Destarte, a 12ª e 29ª Promotorias de Justiça de Teresina, especializadas na defesa da saúde pública, tem ressignificado as suas atuações, aproximando-se e adentrando-se nas unidades de saúde, e levando consigo gestores de órgãos e instituições público e

privada, a fim de que esses conheçam e sensibilizem-se com a pluralidade de questões sanitárias ali vivenciadas e solucionem as demandas que surgem.

Por fim, expõem-se os seguintes resultados decorrentes da referida prática de audiências itinerantes realizadas em atenção ao ICP 29ª PJ Nº 20/2019: reformas estruturais no Hospital Lucídio Portella e no Hospital de Urgências de Teresina; ampla reforma no Hospital Estadual Norberto Moura – HENM – de Elesbão Veloso e em outros do interior do estado; reabastecimento de medicamentos e insumos em hospitais do interior visando ao recebimento de crianças; transferência de menor da MDER para o HUT por ser de Teresina, após sugestão firmada em audiência; adequação dos critérios necessários a regularização da Maternidade Wall Ferraz - Ciamca; criação de Grupo de Trabalho para criação de Protocolo Unificado; formação de equipe cirúrgica cardíaca para a realização de pequenos procedimentos cirúrgicos no Hospital Lucídio Portella; capacitação acerca do atendimento pré-natal dos profissionais da Atenção Básica de Teresina; a montagem de equipes especializadas e capacitação de profissionais; o treinamento de 28 (vinte e oito) profissionais da saúde do interior do estado do Piauí para atendimento de Atrofia Muscular Espinhal – AME –; e, principalmente, a regulação de 21 crianças com internação de longa permanência para hospitais mais próximos de seus domicílios ou para o *Home Care*, possibilitando o aumento da rotatividade de leitos em 73% (setenta e três por cento), trazendo benefícios não só financeiros para o estado, mas, sobretudo, sociais.

Não há de se negar que o SUS representou um avanço significativo no sentido de garantir o acesso universal aos serviços de saúde no Brasil, contudo a desigualdade social continua a ser um desafio importante que afeta a sua equidade e a eficácia do sistema de saúde como um todo. Destarte, para a abordagem dessas questões de forma mais eficaz, faz-se necessário compreender que a população mais carente tem a necessidade de receber, com maior ênfase, uma atenção humanizada, a fim de proporcioná-la um mínimo de bem-estar desejável.

Garantir a atenção humanizada nos serviços públicos de saúde garante não apenas o cumprimento de um imperativo ético e moral, mas também a promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva, cabendo ao membro do Ministério Público desempenhar um

papel importante não só na fiscalização e defesa dos direitos dos cidadãos, mas, notadamente, no que diz respeito ao acesso à saúde e à garantia de forma que a desigualdade social não resulte em disparidades injustas no sistema de saúde.

CONCLUSÃO

Diante do atual contexto de crise do Poder Judiciário e de complexidade das demandas sociais, tem-se buscado uma justiça mais ampla e efetiva na concretização dos direitos e garantias fundamentais, sobretudo no que diz respeito às demandas coletivas, fazendo-se, portanto, necessária, a revisão das estratégias de atuação do Ministério Público brasileiro.

Isso implica uma necessidade de atuação ministerial mais proativa, criativa e multifacetada, que leve em consideração não apenas os aspectos técnicos e jurídicos, mas também as reais necessidades e expectativas da sociedade.

Nesse contexto, as audiências extrajudiciais itinerantes realizadas em concomitância, ou não, às visitas de inspeção, apresentam-se como alternativas para uma compreensão mais ampla e participativa das questões sanitárias, bem como para a criação de um ambiente mais favorável e sensibilizado para o processo de negociação conduzido pelo Ministério Público.

Essa abordagem de aproximação e imersão nas unidades de saúde, acompanhada pelos gestores de órgãos e instituições públicas e privadas, é uma estratégia muito eficaz para promover a consciencialização e a resolução de questões sanitárias importantes que não são evidentes em um contexto mais distante, tais como a falta de recursos, infraestrutura inadequada e necessidade de humanização do serviço.

A imersão nas unidades de saúde permite, ainda, a atuação do membro do Ministério Público, de forma mais direcionada e assertiva, para buscar soluções mais abrangentes e sustentáveis para os desafios sanitários enfrentados, permitindo, inclusive, a celebração de parcerias entre setores diversos, incluindo governo, sociedade civil e setor privado.

Em suma, a aproximação e imersão nas unidades de saúde, acompanhada pelos gestores de órgãos e instituições públicas e privadas, é uma estratégia valiosa para promover a sensibilização e resolver questões sanitárias importantes, contribuindo para um sistema de saúde mais eficiente, acessível e equitativo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; GAVRONSKI, Alexandre de Amaral. **O movimento de acesso à Justiça no Brasil e no Ministério Público**. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília : CNMP, 2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. **Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas**. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília : CNMP, 2015.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. s.d. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portaWeb/hp/10/docs/o_mp_no_neoconstitucionalismo1.pdf>. Acesso em: 20 set. 2011.

ANDRIGUI, Fátima Nancy. **Formas Alternativas de Solução de Conflitos**. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7539/6033> >. Acesso em 15/02/2019.

ARLÉ, Danielle de Guimarães; BADINI, Luciano; BORGES, Matta Gonçalves. **A mediação no âmbito do Ministério Público**. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília : CNMP, 2015.

BICUDO, Hélio Pereira. **O Poder Judiciário e o Ministério Público – Uma visão crítica**. De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais / Ministério Público do Estado de Minas Gerais. n. 9 (jul./dez. 2007). Belo Horizonte: Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2007.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 18 de

março de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2018: ano-base 2017**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d-92d2df2f25.pdf>. Acesso em: 18 de março de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público. 2.ed.** Brasília: CNMP, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **II Pacto Republicano do Estado por Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo**. Brasília, DF, 13 de abril de 2009. DOU, maio de 2009, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Outros/limpacto.htm>. Acesso em: 18 de março de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ nº 125**, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_16092014165812.pdf. Acesso em: 18 de março de 2019.

BRASIL. Corregedoria Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Brasília-2.pdf

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução Nº 118**, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118.pdf>. Acesso em: 18 de março de 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: negociação de acordos sem concessões**. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. 2ª ed. revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Imago Ed, 2005.

MACHADO, Antônio Alberto. **Ministério Público: democracia e ensino jurídico**. Belo Horizonte:

Del Rey, 2000.

MAGGIO, M. P. (2018). **Saúde Pública e sua tutela pelo Ministério Público**. Paraná: Juruá.

MATOS, Thyego de Oliveira. **Ministério Público Resolutivo, Negociação e Mediação: apontamentos sobre a efetividade da atuação ministerial a partir de seu novo perfil constitucional**. Disponível em: <https://congressonacional2017.ammmp.org.br/public/arquivos/teses/70.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2019.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai; CORRÊA DE MORAES, Márcia Amaral. **A negociação ética para agentes públicos e advogados**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 89-126.

MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas na resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos, na formação dos membros do Ministério Público**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: atuação das corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: o futuro do Ministério Público e o Ministério Público do futuro / Conselho Nacional do Ministério Público. – Vol. V. – Brasília: CNMP, 2018.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. **Principais características da mediação de conflitos**. Manual de Mediação de Conflitos para Advogados – escrito por advogados / Ministério da Justiça. Escola Nacional de Mediação e Conciliação (org). Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

SANTOS, Ricardo Goretti Santos. **Acesso à justiça e mediação: ponderações sobre os obstáculos à efetividade de uma via alternativa de solução de conflitos**. Vitória: Faculdade de Direito de Vitória, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075887.pdf>. Acesso em: 25 de maio de 2019.

STRACHICINI, Douglas Lingardi. **A atuação do Ministério Público na solução consensual de conflitos escolares**. Tendências em Direitos Fundamentais: possibilidades de atuação do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. Vol. 02, - Brasília: CNMP, 2017.

SILVA, Rafael Simonetti Bueno da Silva. **O necessário fortalecimento da atuação do Ministério Público na defesa dos interesses transindividuais**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12, n. 22, 155-166, jan.-jun. 2012.

A realização de audiências extrajudiciais pela 29ª promotoria de Justiça de Teresina enquanto técnica negocial para a quitação do passivo da Fundação Municipal de Saúde e manutenção da prestação de serviços de saúde pública

The holding of extrajudicial hearings by the 29th Public Prosecutor's Office of Teresina as a negotiating technique for the discharge of the liabilities of the Municipal Health Foundation and maintenance of the provision of public health services

Eny Marcos Vieira Pontes⁹²

Lia Andrade Portela⁹³

RESUMO: O desenvolvimento de políticas públicas voltadas à saúde configura um desa-

92 Promotor de Justiça de Entrância Final, titular da 29ª Promotoria de Justiça de Teresina e em respondência também pela 12ª Promotoria de Justiça de Teresina; Graduado em Direito pela Universidade Federal do Piauí - UFPI; com Pós-Graduação Lato Sensu em Processo Penal pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz; Universidade Federal do Ceará - UFC; com aperfeiçoamento em Saúde Pública pela Mediator Extrajudicial de Conflitos em formação pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Piauí - CEAf/MPPI.

93 Assessora de Promotoria de Justiça da 29ª Promotoria de Justiça de Teresina; Graduada em Direito pela Faculdade Estácio de Teresina; com Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público pela Universidade Estadual do Piauí - Uespi; Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Superior da Advocacia do Estado do Piauí - ESA/OAB-PI; Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Penal e Processual Penal pela Escola Superior da Advocacia do Estado do Piauí - ESA/OAB-PI; Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Previdenciário e do Trabalho pela Escola Superior da Advocacia do Estado do Maranhão - ESA/OAB-MA; e Mediadora de Conflitos Extrajudiciais em formação pelo Centro de Estudos de Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Piauí - CEAf/MP-PI.

fio constante da Administração Pública, especialmente considerando a insuficiência dos recursos públicos ou má gestão financeira. Uma Promotoria de Justiça, ainda que tenha atribuição específica em saúde, não poderia ficar alheia à dogmática dos debates existentes acerca dos atrasos nos pagamentos dos credores de uma entidade administrativa responsável pela gestão da saúde pública de um município, quando essa situação passa a prejudicar os atendimentos em saúde à população usuária do SUS. Nesse ensejo, a 29ª Promotoria de Justiça de Teresina entendeu que seria o momento de substituir possíveis judicializações de demandas pelo diálogo negocial entre os envolvidos.

PALAVRAS-CHAVE: saúde pública, negociação, práticas autocompositivas, audiências extrajudiciais, Ministério Público resolutivo.

ABSTRACT: The development of public policies aimed at health represents a constant challenge for Public Administration, especially considering the insufficiency of public resources or poor financial management. A Public Prosecutor's Office, even if it has a specific role in health, could not be oblivious to the dogmatic nature of existing debates regarding delays in payments to creditors of an administrative entity responsible for managing the public health of a municipality, when this situation starts to harm the health care for the SUS user population. In this context, the 29th Public Prosecutor's Office of Teresina understood that it would be time to replace possible judicialization of demands to negotiating dialogue between those involved.

KEYWORDS: public health, negotiation, self-composition practices, extrajudicial hearings, resolute Public Prosecutor's Office.

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca realizar a análise acerca dos esforços desempenhados pela 29ª Promotoria de Justiça de Teresina à luz da negociação de conflitos entre a Fundação Municipal de Saúde e os seus credores, visando a não paralisação da prestação de serviços de saúde pública no município de Teresina.

O artigo foi organizado em torno de uma dialética que o dividisse em seis grandes tópicos: primeiro, a introdução; segundo, o tópico relativo ao conceito de conflito e as formas de resolução; terceiro, atuação do Ministério Público para a realização de práticas autocompositivas; quarto, a digressão histórica dos débitos da Fundação Municipal de Saúde e as dificuldades enfrentadas na prestação de serviço de saúde; quinto relacio-

nando o trabalho desempenhado pela 29ª PJ de Teresina para a negociação deste passivo; e, por último, a conclusão. A subdivisão do artigo é relacionada aos tópicos de seu desenvolvimento.

Para a elaboração deste trabalho, foi escolhida uma abordagem que combina a realização de pesquisa bibliográfica e de campo. A pesquisa bibliográfica incluiu uma análise abrangente de livros, artigos e periódicos relevantes sobre o tema, enquanto a pesquisa de campo concentrou-se na análise dos procedimentos extrajudiciais da 29ª Promotorias de Justiça de Teresina. Metodologicamente, a pesquisa adotou tanto abordagens qualitativas quanto quantitativas.

1. O CONFLITO E OS POSSÍVEIS MEIOS DE RESOLUÇÃO

Conflitos são inerentes às relações humanas e surgem do contraponto de posicionamentos distintos entre duas ou mais pessoas que mantêm uma relação em meio social. Segundo Giddens e Sutton (2016, p. 311) os conflitos advêm de um processo de “luta entre grupos sociais, envolvendo tensões, discórdia e choque de interesses”.

Para Montanari (2013) todo conflito surge da interação entre sujeitos e pode ser desencadeado pela frustração ou pelo anseio por reconhecimento. Já Bobbio (2004) descreve o conflito como “uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso à distribuição de bens escassos”.

De uma forma geral, é possível entender que os conflitos, nas interações humanas, sempre existiram e sempre existirão. O grande diferencial seria conseguir compreender quais os melhores meios de resolução (TARTUCE, 2016).

Ao longo da história e com a convivência dos grupos sociais, foram delineadas diversas tentativas de resolução dos conflitos. A primeira e mais antiga dessas é a autotutela caracterizada como medida rudimentar, na qual a vontade de uma das partes é imposta por meio do exercício das próprias forças e não conta com a participação de um terceiro (DE ALMEIDA COUTINHO, 2019), fazendo com que as decisões conflituais passem por medidas de “vingança privada” e isso, por óbvio, não garantia a aplicação efetiva do direito, apenas a imposição da vontade do “mais forte” sobre o “mais fraco” (FERRARESI, 2013).

Nas palavras de Godinho (2002, p. 663): “a autotutela ocorre quando o próprio sujeito busca afirmar, unilateralmente, seu interesse, impondo-o (e impondo-se) à parte contestante e à própria comunidade que o cerca”.

Atualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, a autotutela geralmente é tipificada como crime de exercício arbitrário das próprias razões no artigo 345 do Código Penal Brasileiro de 1940.

É válido ressaltar, contudo, que, embora a autotutela não tenha mais a aplicação que tinha remotamente, o sistema jurídico brasileiro ainda prevê alguns casos de aplicação, tais como no parágrafo 1º do artigo 1.210 do Código Civil Brasileiro de 2002.

Assim, o sentimento de injustiça quanto a aplicação da autotutela e a dificuldade dos indivíduos em saber lidar sozinhos com a resolução de seus conflitos ou demandas fez com que eles passassem a buscar um “terceiro” para poder resolver as situações apresentadas de forma mais harmoniosa. Tal instrumento para resolução de conflitos é reconhecido como heterocomposição (SILVA, 2005).

A heterocomposição pode ser subdividida em duas modalidades: a arbitragem que, no Brasil, é regulamentada pela Lei Federal nº 9.307/1996; e a jurisdição (SILVA, 2005). Na arbitragem, as partes escolhem juntas um terceiro, conhecido como árbitro, que possui conhecimento técnico e expertise para analisar o caso apresentado e produzir uma solução que é deflagrada em uma sentença arbitral, que possui força de título executivo judicial, conforme alteração promovida pelo Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 515.

Já a jurisdição consiste em atividade de monopólio do Poder Judiciário, instrumento no qual as demandas são direcionadas para apresentação de resposta por parte do Estado. Nas palavras de Bordieu (2007, p. 212):

o campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer a boa distribuição (*nomus*) da ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social.

A Constituição Federal de 1988 garantiu o acesso à justiça de forma universal, direito fundamental resguardado em seu artigo 5º, XXXV, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Nesse sentido, Greco (2005, p. 230) anota que:

o acesso à justiça, como direito fundamental, corresponde ao direito que cada cidadão tem individualmente ao exercício da função jurisdicional sobre determinada pretensão de direito material, sobre o mérito do seu pedido. Esse direito não pode ser frustrado por obstáculos irrazoáveis, a pretexto de falta das condições da ação ou de pressupostos processuais

Acontece, contudo, que o encaminhamento de demandas ao Poder Judiciário criou dois grandes impasses: um devido à insatisfação das partes com as decisões proferidas, por se sentirem meras coadjuvantes na resolução, não contribuindo efetivamente para a formulação de um entendimento que satisfaça ambos os envolvidos; e outro em razão do abarrotamento de demandas no Poder Judiciário, muitas das quais, inclusive, seriam facilmente resolvidas em outros contextos, fator que contribui inclusive com a morosidade do sistema. (CINTRA; PELLEGRINI; DINAMRACO, 2009).

Segundo dispõem Dias e Farias (2016, p. 21 e 22), ao discorrerem acerca do tema, “a excessiva duração dos processos, o alto custo, a lentidão na movimentação dos autos, e a burocracia procedimental fazem com que a solução dos litígios exceda ao limite de tempo tolerável pelas partes”.

Em razão de tais fatos, surgem os métodos autocompositivos de resolução de conflitos que representam uma tendência de ensejar maior protagonismo aos participantes interessados na resolução de um conflito, além de contribuir para desafogar o Poder Judiciário, já sobrecarregado de demandas, proporcionando aos envolvidos a possibilidade de empreenderem esforços mútuos na tentativa de resolução de suas próprias demandas, seja diretamente seja com o auxílio de um terceiro (EIDT, 2017).

No Brasil, são utilizados, como métodos de autocomposição, a negociação, que representa a realização de um acordo firmado pelas partes, sem a participação de um terceiro imparcial; a conciliação, que se utiliza da contribuição de um terceiro imparcial que interferirá na resolução do caso apresentando sugestões e informações que considerar

relevantes; e a mediação, que seria uma modalidade que conta com a participação de um terceiro imparcial, que apenas contribui com a manutenção da ordem e se mostra como facilitador do diálogo, favorecendo a apresentação de uma solução pelas próprias partes (EIDT, 2017).

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PRÁTICAS AUTOCOMPOSITIVAS

O Ministério Público, segundo dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127, 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”.

Assim, foi, o Ministério Público, alçado ao papel de guardião da ordem jurídica, fiscal da lei e garantidor dos direitos coletivos e individuais indisponíveis, ganhando, ao longo do tempo, maior protagonismo, autonomia e independência, não fazendo parte de nenhum dos três poderes constitucionalmente fixados. Afirma Daher (2019, p. 19-20):

O Ministério Público foi, assim, alçado a verdadeiro guardião das liberdades públicas e do Estado Democrático de Direito. Essa avançada e inédita conformação institucional não tem outra finalidade senão dotar o Ministério Público da autonomia, independência e dos instrumentos necessários à promoção dos objetivos fundamentais da República, antevistos pelo Constituinte como os objetivos estratégicos da própria nação, que firmava um pacto democrático para a construção de uma sociedade livre, justa, solidária, com a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º da CR/1988). O novo perfil constitucional do Ministério Público se caracteriza, nesse viés, como agente de transformação social, pela defesa do regime democrático e de uma ordem jurídica justa, em que a Instituição desempenha importante papel de garantia de acesso à Justiça, para a concretização dos direitos fundamentais, no plano coletivo e no plano dos direitos individuais indisponíveis.

Acontece, contudo, que a contribuição com o resguardo de direitos e garantias fundamentais não perpassa, conforme já esposado, exclusivamente pela utilização da jurisdição. Nesse contexto, não seria viável o ente ministerial imiscuir-se em sua atuação da realidade das práticas autocompositivas que desempenham tendência abrangente no Poder Judiciário.

Arelado a tal fato, percebe-se uma mudança gradativa de paradigmas da instituição no desempenho de suas atribuições, conforme prescreve Arlé (2017, p. 34): “o paradigma do Ministério Público como instituição resolutiva, projetado pelo constituinte, ainda está sendo construído sobre uma instituição que agia, e ainda age, de forma majoritariamente demandista”.

Nesse diapasão, foi criada a Resolução nº 118 de 2014 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP – que dispõe acerca da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências.

O parágrafo único do artigo 1º da referida Resolução reforça que:

Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

No artigo 7º da Resolução nº 118, CNMP, é possível observar algumas determinações para as unidades e ramos do Ministério Público brasileiro no sentido de haver maior desenvolvimento da Política Nacional e incentivo à autocomposição, bem como implementar, manter e aperfeiçoar ações voltadas ao cumprimento da política e de suas metas; promover capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores; realizar convênios e parcerias; incluir os assuntos nos concursos de ingresso na carreira; e, por fim, criar um Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

Posteriormente, o artigo 8º da mesma Resolução discorre que a negociação é “recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

A mediação, segundo o artigo 9º da Resolução “é recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

Já no que tange à conciliação, esta, conforme prescreve o artigo 11 da Resolução, “é recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação do Ministério Público como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

As práticas restaurativas são conceituadas no artigo 13 como sendo aquelas cuja recomendação aplica-se em situações nas quais seja viável buscar a reparação dos efeitos da infração “por intermédio da harmonização entre o(s) seu(s) autor(es) e a(s) vítima(s), com o objetivo de restaurar o convívio social e a efetiva pacificação dos relacionamentos” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

No que tange às Convenções Processuais, estas são trazidas pelo artigo 15 como sendo aquelas celebradas de maneira diagonal e colaborativa que são realmente “recomendadas toda vez que o procedimento deva ser adaptado ou flexibilizado para permitir a adequada e efetiva tutela jurisdicional aos interesses materiais subjacentes, bem assim para resguardar âmbito de proteção dos direitos fundamentais processuais” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2014).

De acordo com o que prescreve Cabral, (2015, p. 551-552) a Resolução nº 118 do CNMP advém de um momento da terceira onda de acesso à justiça:

A crise de sobrecarga nos serviços judiciários, que já tinha levado o Conselho Nacional de Justiça a editar resolução similar (Res. 125/2010), inspirou o Ministério Público a buscar também programas e ações efetivas no que tange à prevenção, resolução e pacificação de litígios de maneira extrajudicial, com mais celeridade e economia de recursos.

Importante ressaltar, contudo, que dentre as técnicas possíveis à atuação autocompositiva, a negociação é a técnica que melhor se encaixa à atuação do Promotor de Justiça no desempenho de suas funções, enquanto representante do estado e parte interessada na resolução do caso, atuando em prol da defesa dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e dos demais interesses individuais indisponíveis (GAVROSKI E ALMEIDA, 2015).

Lima (2018, p. 08), contudo, ressalta que, no seu atuar, o membro do Ministério Público negociador deve buscar sempre primar pelos princípios da igualdade e diferença; confiança; equilíbrio; não resistência e vinculação ao atendimento de interesses:

Portanto, para lograr êxito na negociação, é importante que o membro do Ministério Público ou servidor observe estes princípios para construir a linha de diálogo, sempre levando para a construção de interesses em comum e fazer com que os acordos se revertam em benefícios para as partes envolvidas.

No que tange à negociação, o Conselho Nacional do Ministério Público também formulou, no ano de 2015, o “Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público” que, na introdução do capítulo “Técnicas de negociação para membros do Ministério Público”, já ressalta que a negociação somente é possível com adequada comunicação, proporcionando entendimento, respeito às pessoas e efetiva resolução de questões que emergem do convívio social (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

O Manual também faz a diferenciação entre negociação interinstitucional, negociação intrainstitucional, negociação interpessoal e negociação intrapessoal. A primeira seria a formação de convênios entre entes públicos; a segunda seria a negociação entre entes públicos e privados, e entre entes públicos e a comunidade, no âmbito interno dos próprios entes públicos; a terceira seria a negociação entre agentes públicos e privados; e a quarta seria a negociação feita no âmbito interno do próprio agente negociador. Sendo que o ato de negociar abrangeria a formação de Termos de Ajustamento de Condutas – TACs; audiências públicas; recomendações; conselhos; grupos de trabalho; e reuniões em geral (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

Destaca, ainda, o Manual, que a negociação não é um processo engessado e que não existe uma receita predefinida para sua instituição, sendo que envolve um aprendizado contínuo acerca do objeto da controvérsia e do problema em si, uma análise profunda quanto a aspectos culturais e aplicação ética constante (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2015).

3. HISTÓRICO DE DÍVIDAS DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA

A Fundação Municipal de Saúde de Teresina – FMS – foi criada por meio da Lei Municipal nº 1542, de 20 de junho de 1977, anteriormente vinculada à Secretaria de Saúde e Bem-estar Social, passou a ter *status* de entidade da Administração Indireta, dotada de autonomia administrativa e financeira. (FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE, 2015).

Historicamente, a Fundação passou por diversas mudanças em sua estrutura com reformas administrativas diversas (FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE, 2015) e, ao longo dos tempos, também foi possível constatar um agigantamento da entidade, que passou a cobrir diversos serviços de saúde que poderiam também estar a cargo do estado do Piauí (PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2003).

Bem verdade, também, a capital do Piauí tornou-se referência em saúde e destino migratório de grande parte da população dos estados da região meio-norte (APSREDES, online), a terceira capital do país que mais realizava gastos em saúde no ano de 2017, segundo estudos realizados pelo Conselho Federal de Medicina (FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE, 2018) e o maior polo de saúde de alta complexidade do país, segundo estudos realizados no ano de 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE (PORTAL O DIA, 2020).

A FMS, atualmente, responde por 91 Unidades Básicas de Saúde – UBS; 07 (sete) Centros de Atenção Psicossocial – CAPS; 01 (uma) Residência Terapêutica; 04 (quatro) Hospitais Maternidade; 06 (seis) Hospitais de atendimento de urgência/emergência e ambulatorial/clínico em nível secundário; 01 (um) Hospital de atendimento de urgência/emergência e ambulatorial/clínico em nível terciário; 03 (três) Unidades de Pronto Atendimento – UPAs; 01 (um) Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU; 01 (um) Centro Integrado de Saúde; e 01 (um) Centro de Diagnósticos (FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE, 2015).

Além disso, responde, também, segundo informação trazida por seu atual Presidente em audiência pública realizada no auditório do Ministério Público do Estado do Piauí, na data de 15 de março de 2024, por uma folha de pagamento de pessoal no valor de 923

(novecentos e vinte e três) milhões de reais (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2024, p. 09-18).

Em entrevista concedida pelo então Presidente da FMS em 09/08/2022 (G1, 2022), ele informou acerca das dificuldades enfrentadas pela instituição para o abastecimento da rede e relatou a escassez de insumos básicos, como soro fisiológico e cerca de treze medicamentos indispensáveis, tendo informado, inclusive, que a alternativa talvez fosse a suspensão de atendimentos.

Em razão de tal fato, foi realizada audiência pública pelas 29ª e 12ª Promotorias de Justiça de Teresina, especializadas na defesa da saúde pública, na data de 19 de agosto de 2022, para discutir a falta de medicamentos e insumos básicos na rede de saúde pública (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2022, p. 09-15).

Na referida data, a então Diretora de Atenção Especializada informou que os hospitais recebem Fundo Rotativo para compras de pequeno valor com dispensa de licitação e, normalmente, utilizam esse fundo mensal para que não haja desabastecimento de medicamentos e insumos indispensáveis. Afirmou, também, que a Comissão de Licitação da Fundação Municipal de Saúde foi extinta em março de 2021, para que todas as compras fossem realizadas pela Secretaria de Administração do Município de Teresina e isso também gerou prejuízos. Asseverou, ainda, que o pós-pandemia gerou a problemática do sobrepreço praticado pelas fornecedoras de medicamentos e insumos, o que agravou a problemática e fez com que muitas licitações fossem desertas. Destacou que muitos procedimentos que antes eram realizados pelos hospitais estaduais passaram a ser realizados pela capital e que estavam tentando discutir o cofinanciamento com o estado do Piauí. Alegou que, muitas vezes, precisam justificar, ao Tribunal de Contas, o motivo de realizarem tantas compras por dispensa de licitação. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2022, p. 09-15).

Aos 06 de outubro de 2022, foi realizada, pela 29ª PJ de Teresina, nova audiência pública para tratar da escassez de bolsas de colostomia, urostomia e adjuvantes a serem fornecidas pela FMS no Centro Integrado de Saúde Lineu Araújo – Císla. Nesse ato, foram destacadas, pela Diretora de Atenção Especializada, dificuldades quanto ao fornecimen-

to das bolsas pelas empresas vencedoras dos procedimentos licitatórios e a necessidade de realização de compras emergenciais para evitar o desabastecimento. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2022, p. 50-55).

Em audiência pública realizada pelas 29ª e 12ª Promotorias de Justiça de Teresina, na data de 13 de dezembro de 2022, foi novamente debatida a escassez de insumos básicos e medicamentos, sendo incluída a temática da falta de profissionais na rede, bem como as notícias veiculadas de endividamento da FMS em face de seus fornecedores. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2023, p. 40-42).

Nessa nova oportunidade, foi informado que, em inspeções realizadas na rede, foi constatada a escassez de medicamentos e insumos básicos, bem como diminuto quantitativo de recursos humanos. Afirmou-se, ainda, que em um hospital em específico constava a ausência de 200 (duzentos) itens na tabela assinada pelo farmacêutico da unidade. Foi informado, também, que em audiência pública realizada na Câmara dos Vereadores de Teresina, no dia 05 de dezembro de 2022, foi indicado o valor de débito em atraso dos hospitais geridos pela FMS no aporte de aproximadamente R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais). (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2023, p. 40-42).

Na data, a então Presidente da Fundação Municipal de Saúde destacou que buscariam retomar a Comissão de Licitações própria da FMS; que o desabastecimento de insumos e medicamentos na rede era o tópico mais preocupante no momento; que as compras emergenciais por dispensa de licitação continuam para buscar o reabastecimento de itens essenciais; e que, no ano de 2022, essa prática foi ampliada. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2023, p. 40-42).

O Decreto Municipal nº 23.584/2023, de 26 de janeiro de 2023, publicado no Diário Oficial do Município na mesma data e a Resolução Administrativa da Câmara Municipal de Teresina nº 02/2023, de 07 de fevereiro de 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Teresina dia 14/02/2023, determinaram a realização de auditoria interna nos contratos e finanças da Fundação Municipal de Saúde pela Comissão Especial de Auditoria no Âmbito da FMS – CEA-FMS.

Em 06 de junho de 2023, foi realizada nova audiência pública, dessa vez para tratativa acerca do desabastecimento de medicamentos e insumos na Atenção Básica da rede pública de saúde do município de Teresina. Na oportunidade, foi relatado, pela Presidência do Conselho Municipal de Saúde, que na última vistoria realizada foi constatada a falta de 940 (novecentos e quarenta) medicamentos indispensáveis na rede primária. Representantes do Conselho Regional de Enfermagem do Estado do Piauí – Coren-PI, por sua vez, destacaram o desabastecimento de água nas UBS. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2023, p. 16-24).

Em 30 de agosto de 2023, foi realizada audiência pública para tratativa, entre outros assuntos, acerca do desabastecimento de medicamentos e insumos nos Centros de Atenção Psicossocial – CAPS de Teresina. Na referida oportunidade, o então Diretor Financeiro da FMS informou que a dívida da Fundação com seus credores girava em torno do valor de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2023, p. 25-35).

Em 06 de outubro de 2023, foi realizada audiência pública pela 29ª PJ, para tratativas acerca da falta de pagamento dos fornecedores da Fundação Municipal de Saúde, que contou com a presença de diversos fornecedores com créditos não liquidados pela FMS, representantes da Fundação, Conselhos de Classe e Sindicatos Profissionais. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2024, p. 36-44).

Todos os relatos e documentos apurados demonstraram a dificuldade de gestão dos recursos e serviços públicos de saúde de responsabilidade do município de Teresina/PI. Corroborando com a crise generalizada, no dia 27 de dezembro de 2023, foi realizada a retirada de equipamentos de ultrassonografia e radiografia de 12 hospitais da rede pública de Teresina por alegada falta de pagamento à empresa fornecedora (CIDADE VERDE, 2023), bem como o desligamento de aparelhos de radiologia pela empresa contratante (G1, 2023).

4. AUDIÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS PROPORCIONADAS PELA 29ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TERESINA E A QUITAÇÃO DE DÉBITOS QUE PREJUDICAVAM A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA

Constatadas as dificuldades no entendimento entre a Fundação Municipal de Saúde e os seus fornecedores, e visando a não paralisação da prestação de serviços de saúde por falta de manutenção de equipamentos ou não fornecimento de medicamentos e insumos, a 29ª Promotoria de Justiça de Teresina, especializada na defesa da saúde pública municipal, constatou a necessidade de realizar um estreito diálogo entre as partes. Para tanto, instaurou alguns procedimentos extrajudiciais.

São exemplos dos procedimentos extrajudiciais instaurados no ano de 2023 pela 29ª PJ para tratativas acerca da temática: Notícia de Fato nº 241/2023 – SIMP nº 000136-030/2023 – que visava apurar denúncia de não pagamento pela FMS a fornecedor de lentes e armações corretivas, progressivas e simples; Inquérito Civil Público nº 55/2023 – SIMP nº 000012-030/2023 – que visa apurar suposta irregularidade em falta/atraso de repasse da Fundação Municipal de Saúde de valores pactuados em Comissão Intergestores Bipartite – CIB – para complementação de custeio de marca-passo, no percentual de 30% (trinta por cento) ao Hospital São Paulo; e Procedimento Preparatório nº 77/2023 – SIMP nº 000094-383/2023 – que visa apurar denúncia de falta de gás e falta de pagamento aos fornecedores pela FMS, causando desabastecimento de alimentos perecíveis e não perecíveis nos hospitais da rede pública de Teresina.

É possível destacar, ainda no mesmo ano, a instauração do Procedimento Preparatório nº 80/2023 – 000254-383/2023 – que visa apurar suposto inadimplemento contratual pela FMS em relação aos honorários médicos dos profissionais vinculados à Cooperativa dos Médicos Anestesiologistas do Piauí – Coopanest-PI; Procedimento Preparatório nº 87/2023 – SIMP nº 000101-030/2023 – que visa apurar notícia veiculada em matéria jornalística de falta de oxigênio nos hospitais municipais por falta de pagamento às empresas fornecedoras; Procedimento Preparatório nº 90/2023 – SIMP nº 000106-030/2023 – que visa apurar falta de pagamento aos fornecedores da Fundação Municipal

de Saúde; Procedimento Preparatório nº 116/2023 – SIMP nº 000100-030/2023 – instaurado para apurar atraso na reforma da Unidade Básica de Saúde do Bairro Vamos Ver o Sol por suposta falta de pagamento de fornecedores; e Inquérito Civil Público nº 49/2023 – SIMP nº 000049-030/2023 – que visa apurar atraso dos repasses mensais da Fundação Municipal de Saúde para a Associação de Amigos dos Autistas do Piauí – AMA.

Em 05 de setembro de 2023, foi realizada audiência extrajudicial para tratar acerca do Procedimento Preparatório nº 87/2023 (SIMP nº 000101-030/2023), instaurado para apurar possível falta de oxigênio nos hospitais da rede municipal por falta de pagamento à empresa fornecedora, que contou com a presença de representantes da FMS e da empresa credora.

Na oportunidade, o Presidente da FMS confessou a existência de débitos com a empresa fornecedora e o esforço para quitá-los. O Secretário de Finanças do Município de Teresina, por sua vez, informou a existência de um passivo de R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais) da FMS.

O representante da empresa fornecedora de oxigênio, a seu turno, informou que a dívida da FMS com a empresa totalizava o valor de R\$ 4.700.000,00 (quatro milhões e setecentos mil reais). Ao final da reunião foi fixado, enquanto encaminhamento, a determinação de apresentação por parte da FMS de cronograma de pagamento dos processos em aberto com a empresa contratada.

Em 12 de setembro de 2023, foi realizada audiência extrajudicial relativa à temática discutida no Procedimento Preparatório Nº 90/2023 (SIMP Nº 000106-030/2023), instaurado para apurar possível inadimplência a fornecedores da Fundação Municipal de Saúde de Teresina, e que contou com a presença do Diretor Administrativo/Financeiro da FMS, a Gerente Financeira da FMS e o diretor de serviço de manutenção e fornecimento de peças para conserto de equipamentos da rede hospitalar de Teresina.

Foram convidadas, também, a comparecer, ao ato, outras 03 (três) empresas que alegaram atrasos nos pagamentos da Fundação. Em audiência, as empresas credoras relataram não pagamento de parcelas devidas.

Constatado o desconhecimento acerca das parcelas em atraso por parte da Fundação Municipal de Saúde, foi concedido ao final o prazo de 48h (quarenta e oito horas) para análise dos casos, apresentação de comprovantes dos pagamentos já realizados e o cronograma de pagamento das faturas em aberto.

Em 15 de setembro de 2023, foi realizada audiência extrajudicial relativa ao Procedimento Preparatório nº 49/2023, SIMP nº 000049-030/2023, cujo objeto é apurar denúncia de atraso dos repasses mensais da FMS para a Associação de Amigos dos Autistas do Piauí – AMA – e que contou com a presença da Diretora Administrativa Financeira da FMS. No ato, foi comunicado que a Fundação Municipal de Saúde de Teresina atualizou os repasses que se encontravam em atraso, referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2022, bem como janeiro, fevereiro, março, abril, maio, junho e julho de 2023, fato que viabilizou o pagamento dos funcionários da Associação e regularização de seus atendimentos.

Na data de 04 de outubro de 2023, foi realizada nova audiência extrajudicial para tratativa acerca do Procedimento Preparatório nº 87/2023, (SIMP Nº 000101- 030/2023) e contou com a presença de representantes da FMS e da empresa fornecedora de oxigênio.

Na audiência, a Diretora Administrativa Financeira da FMS informou que foram emitidos alguns empenhos que somavam o valor de R\$ 2.374.518,34 (dois milhões, trezentos e setenta e quatro mil, quinhentos e dezoito reais e trinta e quatro centavos); que existia o valor liquidado de R\$ 36.416,16 (trinta e seis mil, seiscentos e dezesseis reais e dezesseis centavos) para complementar; que seriam liquidados os que foram empenhados com previsão de pagamento até a data de 11/10/2023; e o restante do valor devido dividido em 06 (seis) parcelas. Ao final, restou encaminhada a apresentação de plano de pagamento pela FMS à empresa referida.

Já em 28 de novembro de 2023, foi realizada audiência extrajudicial relativa ao Procedimento Preparatório nº 100/2023, SIMP nº 000069-030/2023, cujo objeto consiste em apurar possível paralisação das atividades do Hospital São Carlos Borromeo – HSCB –, hospital filantrópico administrado pela Fundação Padre Antônio Dante Civiero – Funaci

–, por falta de repasse financeiro da FMS e contou com a presença de representantes da Funaci e FMS, além da Gerente Financeira do Hospital.

Na oportunidade, a FMS informou que realizou o pagamento dos débitos relativos aos repasses de outubro de 2022 na data de 23/11/2023 e que providenciaria os pagamentos de agosto de 2023. Ao final, foi fixado como encaminhamento o prazo de 05/12/2023 para apresentação de prestação de contas relativas ao mês de julho de 2023 pelo HSCB/Funaci e a apresentação de comprovação de pagamento da parcela de agosto de 2023 pela FMS.

Em 29 de janeiro de 2024, foi realizada audiência para tratativa acerca do ICP nº 49/2023 (SIMP Nº 000049-030/2023), PP 80/2023 (SIMP 000254-383/2023), PP 100/2023 (SIMP 000069-030/2023) e PP 001/2024 (SIMP 000131-030/2023), instaurados para apurar possível falta de repasses da Fundação Municipal de Saúde.

Na oportunidade, o atual Presidente da FMS informou que realizou o repasse de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) ao Hospital São Carlos Borromeu, o pagamento da 27ª parcela do débito existente com o Centro Maria Imaculada/ASA e se comprometeu a pagar duas parcelas por mês dos débitos existentes com a AMA. Informou, ainda, a quitação do débito existente com duas outras empresas e se comprometeu a priorizar o pagamento temporâneo dos valores a serem repassados à Coopanest.

Em 27 de fevereiro de 2024, dando continuidade às negociações, foram realizadas duas audiências extrajudiciais: uma para tratativa dos repasses mensais da FMS para a Associação de Amigos dos Autistas do Piauí – AMA – e outra para tratativa acerca dos atrasos nos repasses à Cooperativa dos Médicos Anestesiologistas do Piauí – Coopanest.

Na audiência relativa aos repasses à AMA, a representante da Associação informou que, após a última audiência realizada, houve grande avanço e já receberam duas parcelas referentes ao contrato, sendo uma paga em 31/01/2024 e a outra em 24/02/2024, e que realizaram a prestação de contas em 26/02/2024, para o pedido de pagamento da parcela de outubro de 2023.

Já na audiência relativa ao pagamento da Cooperativa dos Anestesistas do Estado do Piauí – Coopanest – foi informado que, após a última audiência realizada, houve

avanço, pois a FMS estabeleceu cronograma de pagamentos à Cooperativa e houve uma conversa entre a Coopanest – PI e o Presidente da FMS, em que falaram sobre o contrato e puderam apaziguar a situação.

Na data de 25 de março de 2024, foram realizadas duas audiências extrajudiciais: uma para tratativa do ICP 49/2023, (SIMP 000049-030/2023) – AMA – e outra para o PP 001/2024, (SIMP 000131-030/2023), cujo objeto é apurar denúncia de falta de repasse financeiro da FMS para o Centro Médico Público Maria Imaculada – Fundação ASA.

Na audiência relativa aos repasses à AMA, a representante da Associação informou que recebeu repasse da FMS referente ao mês de outubro de 2023, faltando ainda os meses de novembro e dezembro de 2023 e os meses de janeiro e fevereiro de 2024.

Já na audiência relativa aos repasses à ASA, a representante do Centro Médico Público Maria Imaculada informou que até aquela data tinham recebido os repasses da FMS relativos aos meses de fevereiro de 2023, pago em 31/01/2024, março de 2023, pago em 19/03/2024, setembro de 2023, pago em 28/11/2023 e outubro de 2023, pago em 22/02/2024 e ainda constavam em aberto as parcelas de abril de 2023, maio de 2023, junho de 2023, julho de 2023, agosto de 2023, dezembro de 2023, janeiro de 2024 e fevereiro de 2024. Restando, ao final, como encaminhamento, o agendamento de nova data para acompanhamento da demanda.

Em 30 de abril de 2024, foram realizadas cinco audiências extrajudiciais para continuação das tratativas acerca do nº 49/2023 – SIMP nº 000049-030/2023, PP nº 01/2024 – SIMP nº 000131-030/2023 e ICP nº 55/2023 – SIMP nº 000012-030/2023, ICP Nº 80/2023 - SIMP Nº 000000254-383/2023 e PP nº 100/2023, SIMP nº 000069-030/2023.

Em audiência relativa ao ICP nº 55/2023, caso de repasses ao Hospital São Paulo, o representante do hospital informou que teria valores a receber da Fundação no aporte de R\$ 2.411.172,00 (dois milhões, quatrocentos e onze mil e cento e setenta e dois reais) e de R\$ 1.000.488,00 (um milhão, quatrocentos e oitenta e oito reais). A FMS, por sua vez, informou que conseguiram liquidar alguns valores em aberto, inclusive pagando o valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e que estariam comprometidos para a quita-

ção total do remanescente. Ao final, foi fixada a data de 15/05/2024 para continuidade das tratativas.

Na audiência relativa ao PP nº 49/2023, caso de repasses à AMA, foi informado por representante da Associação que todas as parcelas de 2023 foram pagas e que havia prestado contas da última parcela de 2024 para o pagamento, quitando por completo os débitos existentes.

Na audiência para tratativa do PP nº 01/2024, caso de repasses ao Centro Maria Imaculada - ASA, foi informado pela Diretora Administrativa Financeira da FMS que, devido a atrasos na prestação de contas por parte da ASA, não conseguiu avançar mais realizando o pagamento de duas faturas dentro do mês e foi designada nova data para continuidade das tratativas.

Posteriormente, em audiência para tratativa do ICP 80/2023, repasses à Coopnest, também houve a constatação da resolução integral dos débitos existentes e consequente arquivamento da demanda.

Por fim, na audiência relativa ao ICP 100/2023, repasses para o Hospital São Carlos Borromeo, foi constatado um atraso na prestação de contas por parte do hospital credor para que fosse possível o pagamento dos repasses e, assim, o Promotor de Justiça solicitou que fosse realizado um esforço na prestação de contas e posteriormente realizado o pagamento, questionando a possibilidade de ocorrer tal esforço até a data da próxima audiência.

Em 15 de maio de 2024, foi realizada audiência extrajudicial para continuação das tratativas do ICP nº 55/2023 – SIMP nº 000012-030/2023 – e, na ocasião, aconteceram diversos avanços com a comprovação de parte do passivo existente e o comprometimento por parte da FMS de continuidade até a quitação total.

Para fins de melhor esclarecimento, os seguintes procedimentos obtiveram resolução com a quitação do passivo existente: Notícia de Fato nº 241/2023 – SIMP nº 000136-030/2023, com escopo de apurar denúncia de não pagamento pela FMS a fornecedor de lentes e armações corretivas, progressivas e simples; Procedimento Preparatório nº 80/2023 – 000254-383/2023 – com objetivo de apurar suposto inadimplemento contra-

tual pela FMS em relação aos honorários médicos dos profissionais vinculados à Cooperativa dos Médicos Anestesiologistas do Piauí – Coopanest - PI; Inquérito Civil Público nº 49/2023 – SIMP nº 000049-030/2023, que visa apurar atraso dos repasses mensais da Fundação Municipal de Saúde para a Associação de Amigos dos Autistas do Piauí – AMA.

CONCLUSÃO

A 29ª Promotoria de Justiça de Teresina foi a Promotoria de Justiça definida pela Resolução do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Piauí nº 02/2018 para operar em demandas relativas à defesa da saúde pública municipal, podendo atuar nos processos judiciais, participar de audiências judiciais e extrajudiciais, instaurar e instruir procedimentos preparatórios, inquéritos civis e promover as medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas relativas à defesa da saúde nos feitos de responsabilidade do Município de Teresina, Secretaria Municipal de Saúde e Fundação Municipal de Saúde.

Válido, assim, constatar, em um ponto inicial, que a realização de discussões e tratativas acerca dos débitos da Fundação Municipal de Saúde – FMS – com seus fornecedores não seria o foco específico das atribuições e vivências rotineiras da 29ª Promotoria de Justiça de Teresina.

Contudo, a partir do ponto em que o desequilíbrio financeiro da entidade pública passa a comprometer, conforme já relatado e demonstrado, a prestação de serviço de saúde pública, prejudicando sobremaneira os pacientes usuários do Sistema Público de Saúde – SUS –, a atuação da Promotoria apresenta-se de maneira forçosa.

A postura do Promotor nas referidas audiências extrajudiciais foi de verdadeiro negociador de conflitos, que, inicialmente, não aparentavam ser de simples resolução prática. Ao longo dos diversos encontros, contudo, foi possível apaziguar os ânimos e restaurar relações que se demonstravam desgastadas e desacreditadas.

A reconciliação da FMS e de seus fornecedores não está ainda plenamente reestruturada, mas a grande maioria dos débitos existentes foram inteiramente quitados por meio da participação e contribuição do Ministério Público nessas transações, o que proporciona uma maior segurança dos credores, por verificar o órgão ministerial como fis-

calizador do cumprimento efetivo dos acordos firmados; além de proporcionar, também, visibilidade da demonstração de boa-fé da Fundação, verdadeiramente interessada em quitar o seu passivo, para futuramente retornar a ser referência em saúde pública nacionalmente.

REFERÊNCIAS

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. **LIBERTAS QUAE SERA TAMEN: a atuação do ministério público mineiro no tratamento adequado de conflitos**. A efetividade da mediação para além da teoria. Ludimila Stigert (Organizadora). Belo Horizonte. Centro Universitário Newton Paima. 2017.

APSREDES. **SITUAÇÃO DE SAÚDE TERESINA (PI)**. Distrito Federal, online. Disponível em : <https://apsredes.org/situacao-de-saude-teresina-pi/#:~:text=%C3%89%20uma%20capital%20que%20vem,importante%20em%20quantidade%20e%20complexidade>.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12ª edição. Brasília: UnB, 2004.

BORDIEU, Pierre. **Divisão do Trabalho Jurídico**. In: O Poder Simbólico, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Presidência da República. 1988.

BRASIL. **Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Brasília, Presidência da República. 1941.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, Presidência da República. 2002.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF, Presidência da República. 2015.

CABRAL, Antonio do Passo. **A Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público e as Convenções Processuais**. Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Volume 1. Negócios Processuais. Livro 1. Rio de Janeiro. RJ. 2015.

CIDADE VERDE. **Aparelhos de Ultrassom, tomografia e raio-x são recolhidos do HUT e mais 12 hospitais de Teresina**. Piauí, 2023. Publicado em 27/12/2023. Disponível em: <https://cidadeverde.com/noticias/405154/aparelhos-de-ultrassom-tomografia-e-raio-x-sao-recolhi>

dos-do-hut-e-mais-12-hospitais-de-teresina.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. CNMP 2. ed. Brasília. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, **Resolução 118/2014/CNMP**. Brasília. 2014.

CINTRA, Antonio Carlos Araujo; GRINOVER. Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público Resolutivo e o Tratamento Adequado dos Litígios Estruturais**. Coleção Ministério Público Resolutivo. Editora D'Plácido. Belo Horizonte. 2019.

DIAS, Luciano Souto; FARIA Kamila Cardoso. **A mediação e a conciliação no contexto do novo código de processo civil de 2015**. Revista Constituição e Garantia de Direitos, Natal, n.02, volume08, p.2044.2016. Disponivelem:. Acesso em 07 abr. 2018.

DE ALMEIDA COUTINHO, Nilton Carlos. **Direito à educação e ocupação de escolas públicas: um estudo acerca da autotutela administrativa no ordenamento jurídico brasileiro**. *Rev. Direito Admin.*, v.278, n.1, p.87-106, 2019.

EIDT, Elisa Berton. **Solução de conflitos no âmbito da administração pública e o marco regulatório da mediação: da jurisdição a novas formas de composição**. Santa Cruz do Sul: ESSERE NEL MONDO, 2017.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. **Histórico**. Teresina, 2015. Disponível em: <https://site.fms.pmt.pi.gov.br/historico>.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. **Teresina é a terceira capital do país que mais gasta com saúde**. Teresina, 2018. Disponível em: <https://site.fms.pmt.pi.gov.br/noticia/2236/teresina-e-a-terceira-capital-do-pais-que-mais-gasta-com-saude>.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. Unidades de Saúde. Teresina, 2015. Disponível em: <https://site.fms.pmt.pi.gov.br/>.

FERRARESI, C.S.; MOREIRA, S.B. **Conflitos e formas de resolução: da autotutela à jurisdição**. *Rev. JurisFIB*, v. 4, n. 4, 2013.

GAVRONSKI; Alexandre Amaral; ALMEIDA, Gregório Assagra. **O movimento do acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público.** In: Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de Negociação e mediação para membros do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2015.

GIDDENS, Anthony; SUTTON, Philip W. **Conceitos essenciais da sociologia.** São Paulo: Editora Unesp, 2016.

GRECO, Leonardo. **Estudos de Direito Processual,** Campos dos Goytacazes: Faculdade de Direito de Campos, 2005.

G1. **Funcionários do HUT relatam superlotação e falta de materiais e medicamentos.** Piauí, 2023. Publicado em 08/02/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2023/02/08/funcionarios-do-hospital-de-urgencia-de-teresina-relatam-superlota-cao-e-falta-de-materiais-e-medicamentos.ghtml>.

G1. **Maior hospital de urgência do PI, HUT fica sem insumos e aparelhos de raio-x.** Piauí, 2023. Publicado em 27/12/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2023/12/23/maior-hospital-de-urgencia-do-pi-hut-fica-sem-insumos-e-aparelhos-de-raio-x.ghtml>.

G1. **Sem medicamentos, hospitais podem suspender cirurgias eletivas em Teresina: ‘falta até soro’, diz presidente da FMS.** Piauí, 2022. Publicado em 09/08/2022.

LIMA, Anderson Quirino Oliveira de. **Reflexões técnicas sobre a aplicação de métodos autocompositivos de solução de conflitos por meio do Ministério Público.** Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Rio Grande do Norte – MPRN. Natal. PGJ. Ano 8, n. 12. jan./dez. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 06 de junho de 2023.** Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, 2023. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2023/08/demppi230828_1391.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 06 de outubro de 2022.** Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, 2022. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2022/11/demppi221103_1208.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 06 de outubro de 2023.** Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresi-

na, 2024. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2024/05/demppi240522_1553.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 13 de dezembro de 2022**. Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, 2023. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2023/01/demppi230116_1242.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 15 de março de 2024**. Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, 2024. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2024/04/demppi240425_1535.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 19 de agosto de 2022**. Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, 2022. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2022/10/demppi221019_1201.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Ata de Audiência Pública realizada dia 30 de agosto de 2023**. Publicada no Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Piauí. Teresina, 2023. Disponível em: https://aplicativos3.mppi.mp.br:8083/arquivos_diario/2023/11/demppi231101_1432.pdf

MONTANARI, Federico. **Abordagem sociossemiótica de conflito e guerra**. In: FULANETTI, Oriana N.; BUENO, Alexandre Marcelo (orgs). *Linguagem e política: princípios teórico-discursivos*. São Paulo: Contexto, 2013, pp. 93-116.

PORTAL DO GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Piauí é o 21º Estado a conseguir a habilitação em gestão plena**. Piauí, 2003. Disponível em: <https://saude.pi.gov.br/noticias/2003-10-23/229/piaui-e-o-21-estado-a-conseguir-a-habilitacao-em-gestao-plena.html>.

PORTAL O DIA. **Teresina é o maior polo de saúde de alta complexidade do país, diz IBGE**. Piauí, 2020. Disponível em: <https://portalodia.com/noticias/piaui/teresina-e-o-maior-polo-de-saude-de-alta-complexidade-do-pais,-diz-ibge-376222.html>.

SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à Justiça e Arbitragem: Um caminho para a crise do Judiciário**. Barueri, SP: Manole, 2005.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Método, 2016.

TERESINA. **Lei nº 1542, de 20 de junho de 1977**. Teresina, 1977.

Resolutividade à prova no Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul (MPMS): força-tarefa de acompanhamento da pandemia covid-19

Resoluteness to the test in the Public Prosecutor's Office of the State of Mato Grosso do Sul (MPMS): task force to monitor the Covid-19 pandemic

Alexandre Magno Benites de Lacerda⁹⁴

Fabio Ianni Goldfinger⁹⁵

Ana Cristina Carneiro Dias⁹⁶

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo apresentar a atuação resolutiva do 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,

94 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.

95 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.

96 Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Atualmente Assessora Especial do Procurador-Geral de Justiça. Coordenou a Força-Tarefa de enfrentamento à pandemia do Covid-19, no período de 24.03.2020 a 08.11.2022 (Portaria nº 1083/2020-PGJ e Portaria nº 5230/2022-PGJ).

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.

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 declarada 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 (COE-nCoV) 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 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).

1. 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 ano⁹⁷, instituiu-se a força-tarefa de acompanhamento da pandemia da doença do coronavírus-19. A composição desse grupo de trabalho foi ampliada, em maio de 2020, para abranger todas as

97 Portaria nº 1083/2020-PGJ.

áreas de atuação do Ministério Público, por meio dos grupos, núcleos e centros de apoios operacionais, buscando a construção, proativa, de atuar com unidade institucional⁹⁸.

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 a 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.

2. ATUAÇÃO RESOLUTIVA E SEUS RESULTADOS

Os desafios eram tantos e de dimensões nunca vistas, porque 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, insculpada 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 que os membros do Ministério Público atingissem uma maturidade institucional, de modo a entenderem que a **independência funcional, insculpada 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-

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

-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”⁹⁹

Amplificou-se, à época do confronto à covid-19, a colaboração 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 tomada de decisões imediatas e emergentes. OMPMS priorizou, então, 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 que o estado de Mato Grosso do Sul e o mundo todo enfrentavam à época.

De forma articulada, a atuação da força-tarefa, por meio 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 *una* 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, foram publicados o primeiro informativo e a primeira diretriz da força-tarefa.

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

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.¹⁰⁰ 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, nesse 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 nessas repartições.

Naquele momento da pandemia, muitos Promotores de Justiça estavam sendo acionados, tanto para que garantissem a diminuição de contágio da doença, sendo requerida a proibição dos eventos religiosos presenciais, quanto 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 seguinte¹⁰¹.

100 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.

101 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 ativi-

Foi nesse cenário de indefinições e incertezas que a força-tarefa editou o primeiro informativo¹⁰², adotando um posicionamento institucional uniforme para que servisse de matriz diretiva na atuação aos Promotores de Justiça. Nesses 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 Pan-americana 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 Pan-americana 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 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.

dades 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.

102 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.

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
• 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
• Posicionamento institucional quanto a atuação diante de alteração de Decretos Municipais que limitaram o comércio e outras atividades, no Município, abrاندando 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
• 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

- 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

- 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

- Informações quanto as orientações do Ministério da Saúde com relação as medidas de distanciamento social.

Informativo nº 7 – Abril/2020

- Roteiro de atuação, com *checklist* das medidas a serem tomadas pelas Promotorias de Justiça da saúde.

Informativo nº 8 – Abril/2020

- Sobre a chegada 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- 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

- Orientação com relação ao manejo de corpos e funerais, durante a pandemia, e sobre os cemitérios e o aumento no número de sepultamentos.

Informativo nº 23 – Setembro/2020

- 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

- 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

- 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

- 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 funcionar, 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 da sociedade, não poderia ficar distante dessa realidade. Por isso, salvo os membros que se encontravam no grupo de risco, retornaram os demais às atividades presenciais já em maio de 2020. Para dar segurança a todos, foi instituído pelo MPMS o primeiro plano de biossegurança¹⁰³ e o 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.

¹⁰³ Resolução 27/2020

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 atualizadas de acordo com o avanço da doença no país e das mudanças no cenário epidemiológico.

De acordo com o Plano de Biossegurança, era de responsabilidade de cada comarca informar, imediatamente, à 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, ele 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 institucionais ¹⁰⁴, e entre áreas que afetavam a sociedade diretamente não só na saúde ¹⁰⁵, por exemplo, a necessidade de ampliação de leitos de UTIs em hospitais, o que era de extrema necessidade

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

105 "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 (Prosseguir)". <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/05/forca-tarefa-do-mpms-acompanha-numero-de-leitos-de-uti-disponiveis-no-estado>

na época ¹⁰⁶, medicamentos e vacinação ¹⁰⁷, mas também na educação ¹⁰⁸, no transporte escolar, transporte público ¹⁰⁹, no funcionamento de estabelecimentos comerciais ¹¹⁰, economia do estado¹¹¹, nas orientações gerais aos Prefeitos Municipais do estado de MS, com o Governo Estadual¹¹², ou ainda outras instituições de MS¹¹³, na condução dos assuntos a serem enfrentados na pandemia¹¹⁴, 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.¹¹⁵

106 <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>.

107 <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>.

108 “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>.

109 “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 (Agerreg), 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>.

110 “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>.

111 <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>.

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

113 <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>.

114 <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>.

115 <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 denúncias¹¹⁶, 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-19.¹¹⁷

Alcançando a finalidade da resolutividade, além de demonstrar a unidade institucional, no combate à pandemia, o MPMS participou, efetivamente, por meio da Coordenação do Procurador-Geral de Justiça, em diversas cidades, como Campo Grande¹¹⁸ e Três Lagoas¹¹⁹, 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.

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 que¹²⁰:

¹¹⁶ <https://www.mpms.mp.br/noticias/2020/07/em-tempos-de-pandemia-campanha-do-mpms-mostra-os-impactos-da-corrupcao-na-vida-dos-cidadaos>.

¹¹⁷ <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>.

¹¹⁸ “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>.

¹¹⁹ <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>.

¹²⁰ [GAVRONSKI, 2017, p. 74]

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.

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.”¹²¹

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 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, a 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 alcançarem 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

121 (GAVRONSKI, 2017, p. 74).

de uma série de medidas, visando à 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, surtirem 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 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



Fonte – <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>.



Fonte – <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>.



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



Fonte – <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>.



Fonte – <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>.



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



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



Fonte – <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>.



Fonte – <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>.

Diagnóstico do problema estrutural e execução judicial negociada como boas práticas: um estudo à luz da (re)estruturação da Fundac/Fundase e do Sistema Socioeducativo do Rio Grande do Norte

Diagnosis of the structural problem and judicial execution negotiated as good practices: a study in the light of the (re)structuring of Fundac/fundase and the Socio-Educational System of Rio Grande do Norte

Marcus Aurélio de Freitas Barros¹²²

RESUMO: O presente trabalho, comprometido com o valor da autocomposição para uma atuação resolutiva do Ministério Público no âmbito judicial, exalta o mérito do diagnóstico para solução de um problema estrutural de grande envergadura, bem como de, mesmo diante de uma atuação adjudicatória exitosa, revelada por sentença de procedência transitada em julgado, apostar numa execução judicial negociada, sem tanto apego ao título executivo judicial. O valor do diagnóstico e da execução negociada apresenta-se incontestável a partir do olhar mais atento à ação civil pública de (re)estruturação da Fundac/Fundase e do sistema socioeducativo do estado do Rio Grande do Norte, que tem

¹²² Mestre em Direito, Sociedade e Estado pela Universidad del País Vasco/Espanha. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Professor Adjunto da UFRN. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP), Instituto Potiguar de Processo Civil (IPPC) e da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo (Annep). Ex-Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP no ano de 2020. Membro titular atual do Comitê Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (Conafar) do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Promotor de Justiça do Rio Grande do Norte.

gerado impactos sociais muito positivos e a construção de uma política socioeducativa afinada com ditames do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - Sinase (Lei nº 12.594/2012).

PALAVRAS-CHAVE: Processo estrutural; Sistema Socioeducativo; resolatividade judicial; diagnóstico; execução judicial negociada.

ABSTRACT: The present work, committed to the value of self-composition for the resolute action of the Public Prosecutor's Office in the judicial sphere, exalts the merit of the diagnosis for solving a large-scale structural problem, as well as, even in the face of a successful adjudicatory action, revealed by a final and unappealable ruling, opt for a negotiated judicial execution, without so much attachment to the judicial executive title. The value of the diagnosis and negotiated execution is indisputable from a closer look at the public civil action for (re)structuring Fundac/Fundase and the socio-educational system of the State of Rio Grande do Norte, which has generated very positive social impacts and the construction of a socio-educational policy in line with the dictates of the National Socio-educational Service System - Sinase (Law nº 12,594/2012).

KEYWORDS: Structural process; Socio-educational System; judicial resolution; diagnosis; negotiated judicial execution.

INTRODUÇÃO

A resolatividade é um dos valores mais exaltados no contexto ministerial brasileiro atual. A própria teoria do Ministério Público no Brasil tem defendido, com muita ênfase, a necessidade de afirmação de um novo modelo de *Parquet* brasileiro: o Ministério Público Resolutivo.

O grande teórico desse paradigma ministerial é o Promotor de Justiça aposentado Marcelo Pedroso Goulart, que teve o enorme mérito de fazer primoroso cotejo entre dois modelos notáveis de Ministério Público, distanciando, de um lado, o demandista (que ainda teima em existir) e, de outro, o resolutivo (que necessita se afirmar)¹²³.

¹²³ Sobre os dois paradigmas de Ministério Público, afirma Goulart: "No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial de problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia. Nesse novo modelo, as ati-

Tal desenho de um *Parquet* resolutivo é absolutamente fundamental para se vencer um dos grandes desafios atuais do Ministério Público brasileiro, que é o controle e indução de políticas públicas já legisladas e normatizadas, que são essenciais para proteção de direitos fundamentais, como o direito à socioeducação. Como as políticas públicas são dinâmicas, exigem uma organização estatal complexa, que o Estado se movimente, ou seja, entre em ação, é preciso uma atuação mais horizontal, preventiva e dialógica dos órgãos de controle, sendo imprescindível, também consoante lição de Goulart¹²⁴, o exercício prático de atividades sociomediadoras, no afã de alcançar consensos emancipatórios legítimos, direcionados à transformação da realidade política e social, o que só é possível a partir de uma atuação ministerial pautada na efetiva solução de problemas complexos.

A preocupação com a resolutividade tem sido uma constante no Ministério Público brasileiro, diante dos problemas jurídicos que têm desafiado a instituição, sobretudo os que envolvem dilemas práticos relacionados com a falta de estruturação ou os graves desvios de implementação das políticas públicas.

Essa questão tem alcançado, inclusive, ressonância nas mais altas preocupações do Conselho Nacional e da Corregedoria Nacional do Ministério Público. A partir da atuação desses dois órgãos de articulação do *Parquet* brasileiro, Ismail Filho¹²⁵ identificou, no âmbito do CNMP, a existência de um verdadeiro microssistema de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, destacando-se os seguintes instrumentos normativos e/ou orientativos: a) Resolução nº 118/2014 (autocomposição no âmbito do MP); b) Resolução nº 147/2016 (planejamento estratégico); c) Carta de Brasília, de 22.09.2016 (trata da modernização das atividades das Corregedorias); d) Recomendação nº 54/2017 (fomento à atuação resolutiva); e) Recomendação nº 57/2017 (atuação perante os tribu-

vidades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzida na interlocução com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel de agente processual como fomentador de decisões justas." (GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019).

124 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I. Brasília: CNMP, 2016.

125 ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. O Ministério Público como instrumento constitucional de acesso à justiça e concretização dos direitos fundamentais: reflexões sobre o microssistema de estímulo à resolutividade do CNMP. In: **REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**, vol. 1, n. 1. Curitiba: CDEMP, junho de 2022.

nais); f) Recomendação de caráter geral CNMP-CN nº 02/2018 (parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação); g) Resolução nº 205/2019 (atendimento ao público); e h) Recomendação conjunta PRESI-CN nº 02/2020 (critérios da atuação na fiscalização de políticas públicas, que não é imune a críticas).

A Recomendação nº 54/2017, que ocupa lugar central nesse microssistema, traz um importantíssimo norte para a compreensão do que seria, trocando em miúdos, o Ministério Público Resolutivo. Segundo seu art. 1º, §1º, deve-se entender por atuação resolutiva aquela que contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Embora a referida Recomendação nº 54/2017 ressalte que a resolutividade deve ser buscada tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial, são poucas as contribuições sobre a resolutividade judicial, ficando, muitas vezes, a impressão equivocada de que é um valor que interessa somente à atuação extrajudicial do Ministério Público brasileiro, muitas vezes confundindo-a com solução autocompositiva extrajudicial.

O presente trabalho, buscando superar essa dificuldade de compreensão, que muitas vezes afasta os atores ministeriais judiciais do tema da resolutividade, coloca em destaque, a partir de emblemática ação civil pública de (re)estruturação da Fundac (atual Fundase) e do sistema socioeducativo do estado do Rio Grande do Norte, o altíssimo valor do atento e cuidadoso diagnóstico da realidade e da execução judicial negociada como boas práticas para a solução de problemas estruturais de alta envergadura.

O trabalho, portanto, a partir da compreensão dos desafios atuais e prementes de um sistema socioeducativo e da afirmação, na prática, da política pública de socioeducação, tenciona, a partir de caso concreto de alta complexidade, mostrar que o Poder

Judiciário, muitas vezes, tem que ser a porta de entrada, mas a autocomposição pode ser a porta de saída de um sistema de justiça multiportas que se afirme resolutivo.

1. O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A SOCIOEDUCAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA¹²⁶

Uma tarefa que se impõe, nesse momento inicial, é entender os avanços no âmbito doutrinário e legislativo que emolduraram uma nova concepção de responsabilização do adolescente que praticou ato infracional, a partir de uma dogmática de direitos humanos afinada com o atual momento do Estado Constitucional. A ênfase, no Brasil, é na ideia de socioeducação, que, para ser compreendida, exige um olhar sobre a realidade, que impõe transformações sociais nos campos administrativo, político e jurídico.

Um bom primeiro passo é partir da situação dos direitos humanos dos adolescentes privados de liberdade pela prática de ato infracional, consoante apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que, no afã de traçar a situação mais geral, manifestou preocupação com os adolescentes em conflito com a lei, que, segundo a CIDH, são alojados em centros socioeducativos que se assemelham a complexos de privação de liberdade e se distanciam do papel fundamental de reinserção¹²⁷.

Em relação ao sistema socioeducativo e de responsabilização de adolescentes em conflito com a lei penal, a CIDH identificou: a) preferência por soluções de políticas públicas baseadas na privação da liberdade; b) contexto estrutural e generalizado de atos de violência, inclusive tortura, nos centros de internação de adolescentes; c) problemas similares ao do sistema prisional (maus-tratos, tortura, superlotação, péssimas condições de habitabilidade e alimentação etc.); d) falta de programas efetivamente socioe-

¹²⁶ O ponto também é trabalhado no seguinte artigo: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BARROS, Marcus Felipe França; BARROS, Alinne França. Processos estruturais e o direito à socioeducação dos adolescentes no Brasil: dos casos emblemáticos à teoria das decisões estruturais. *In: Revista Jurídica Brasileira nº 03*, setembro de 2023. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/doutrina/revista-juridica-brasileira-3-09-2023/1973484626>. Acesso em 12 de maio de 2024.

¹²⁷ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**. aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021, p. 11.

educativos; e) presença de padrões de racismo institucional; f) padrões arquitetônicos inadequados; g) ausência de práticas de justiça restaurativa; e g) ausência de equipes interdisciplinares e de real intersetorialidade com outras políticas públicas importantes etc¹²⁸.

Tal aspecto da realidade, extremamente preocupante, também restou revelado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do HC 143.988/ES, que criou parâmetros para o funcionamento do sistema socioeducativo em meio fechado no Brasil¹²⁹. O citado julgado demonstrou existirem graves problemas no sistema socioeducativo brasileiro que violam a dignidade humana, tais como: superlotação; ambientes inadequados; agressões, maus-tratos e torturas; higienização precária; o regime disciplinar diferenciado se equipara ao confinamento de adultos; registros de mortes de adolescentes; etc.

O retrato, portanto, é de um sistema “socioeducativo” desestruturado, ou ainda não experimentado no Brasil, a partir de uma lógica comprometida com a educação social. Os graves problemas desse sistema, em grande medida, por envolverem grupos extremamente vulneráveis, como os adolescentes que praticaram atos infracionais graves, permanecem invisibilizados ou naturalizados socialmente. Em verdade, existe uma permissiva distância entre o ser (o que realmente está posto) e o dever ser (o que está estabelecido na Lei nº 12.594/2012 - Lei do Sinase).

Para entender como superar esse abismo e passar a tratar, com seriedade, sobre a efetiva necessidade de (re)estruturar um sistema socioeducativo, particularmente, no que tange ao nível estadual (meio fechado), é preciso entender um pouco mais sobre o direito a uma política pública de socioeducação e como ela está regulada no Brasil.

Em seu viés de transformação da realidade social, ninguém há de negar que a Constituição de 1988 impõe, a partir da proteção aos direitos da cidadania, como é exemplo eloquente o direito à educação, o que vale para seu viés de educação para a cidadania (educação social ou socioeducação), uma paulatina transformação do *status quo*, por meio da formulação e implementação de políticas públicas.

128 COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, op. cit., p. 81-87.

129 STF – 2º Turma – HC 143.988/ES – Rel. Min. Edson Fachin – unânime – Julgado de 24.08.2020.

As políticas públicas merecem atenção especial, pois não são de fácil compreensão. São, na verdade, arranjos institucionais complexos. Como, há muito, ensina Maria Paula Dallari Bucci: “Políticas públicas são programas de ação governamental, visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”¹³⁰

Uma política transforma-se em política pública quando assume duas características. Uma delas é institucionalização, que significa que as políticas públicas possuem uma lógica clara de planejamento (uma racionalidade). Na verdade, no Brasil, o Poder Executivo, as mais das vezes, é quem planeja, desenha e assume a responsabilidade pelas políticas públicas. Outra grande característica é a despersonalização, pois é uma ação planejada, organizada, mas que independe da pessoa do gestor (política de Estado).

Nessa linha, Élide Pinto¹³¹ indica que a política pública corresponde a um ciclo decisório, finalístico e processualmente voltado ao cumprimento da Constituição, que é organizado em três grandes fases: planejar, executar e controlar.

Essas políticas, ademais, exigem a estruturação de sistemas públicos de proteção de direitos. Exige-se toda uma organização do Estado, muitas vezes complexa, por exigir inúmeras medidas legislativas e administrativas, para a efetivação de direitos fundamentais no exercício da função de governo típica. No Brasil, destacam-se: o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), que é o que mais nos interessa, dentre tantos outros sistemas de proteção de direitos.

Em cada um dos sistemas, há um conjunto de normas que regulam aspectos fundamentais e complexos das referidas políticas públicas, tais como: financiamento, responsabilidades dos entes federativos, gestão do trabalho, intersetorialidade, controle social, direitos e proteções sociais, rede de atendimento, etc.

130 BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

131 PINTO, Élide Graziane. Políticas públicas e controle do ciclo orçamentário. In: **Revista Parquet em Foco**, vol. 2, nº 2. Goiânia: ESM-P-GO, jan/abr 2018, p. 7.

No que tange ao Sinase, a sua própria regulação, mesmo com o advento da Lei nº 12.594/2012, embora exista, não é das melhores, uma vez que não prevê cofinanciamento, por exemplo, ficando limitada às possibilidades orçamentárias de estados e municípios, o que já é um importante fator que dificulta sua implementação adequada.

Apesar do propósito do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – e da Lei do Sinase de rompimento da lógica punitiva e da adoção de medidas fundadas na ideia de socioeducação¹³², com finalidades sociopedagógicas, a verdade é que não prescindem de uma política pública bem estruturada e implementável.

O foco, portanto, é a construção de sistema de índole socioeducativa, ou seja, que esteja comprometido e desenvolva ações políticas (políticas públicas) de socioeducação¹³³, a fim de interferir e alterar os projetos de vida de adolescentes que já apresentam vivência social pautada na violência e praticaram atos infracionais.

Ainda que não trate da educação formal, a Lei do Sinase (Lei nº 12.594/2012), ao enfatizar o caráter pedagógico, individual e coletivo da ação socioeducativa, ou seja, das medidas em meio aberto e em meio fechado (com privação de liberdade), demanda para cada tipo de programa uma série de métodos e técnicas, que passam pela composição de equipe técnica, estrutura física e recursos humanos, o que inclui a política de formação do quadro de pessoal. Já as diretrizes pedagógicas (educacionais) são trazidas pela Resolução 119/2006, do Conanda, que instituiu o Sinase no Brasil¹³⁴.

Percebe-se, contudo, como dito, problemas de regulação dessa política pública de socioeducação diante do caldo cultural brasileiro. Um primeiro problema é que o Sinase restou aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Co-

132 Segundo Veronese: "O Estatuto opta, convém acentuar, como uma das estratégias de intervenção sobre o adolescente autor de ato infracional, pela educação." (VERONESE, Josiane Rose Petry. Responsabilização estatutária ou responsabilização socioeducativa (sociopedagógica). In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 101).

133 Segundo Gomes: "A socioeducação como prática de liberdade constitui, assim, uma opção político-criminal apta não apenas a desafiar as aporias do utilitarismo e das técnicas do *full enforcement*, responsáveis por grave crise no seio da Justiça Juvenil, mas também a propor soluções emancipadoras da autonomia do homem, especialmente aquele em peculiar condição de pessoa em desenvolvimento." (GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. **Justiça Juvenil**: socioeducação como prática de liberdade. Curitiba: Juruá, 2014) (Grifos do autor).

134 CAMPOS, Herculano Ricardo. Política de atendimento socioeducativa: reflexões à luz da política educacional. CAMPOS, Herculano Ricardo; SOUZA, Marilene Proença Rebello de; FACCI, Marilda Gonçalves Dias. **Psicologia e políticas educacionais**. Natal, RN: EDUFRN, 2016, p. 67-99.

nanda –, por meio da Resolução nº 119, de 11.12.2006, como uma resposta aos reclamos pela redução da maioria penal, sem um debate mais intenso ou reflexão mais acurada sobre exigências de políticas públicas.

Outros problemas foram: a) a ausência de regras de cofinanciamento, o que o torna dependente dos orçamentos estadual e municipal, que sempre são deficitários (não há política pública sem orçamento); b) exige que haja intersectorialidade (relação com outras políticas), o que fica dependente de planos nacionais, estaduais e municipais, que nem sempre conseguem subverter a lógica punitiva imperante; e c) o público-alvo do sistema é estigmatizado, não sendo prioridade estruturar um sistema socioeducativo.

Não obstante as listadas dificuldades na regulação do sistema socioeducativo, e na sua prática, a Lei do Sinase surge como importante norte a regular a responsabilidade do autor de ato infracional e a intervenção estatal. A referida lei, que cria um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, aliada ao ECA e à Constituição Federal de 1988, são bases sólidas para orientar o funcionamento do sistema.

Mas, o que fazer quando a realidade, já apresentada anteriormente, está em descompasso inegável com a regulação existente? Como, via sistema de justiça, retirar o sistema socioeducativo da invisibilidade dentre as prioridades dos gestores, e induzir sua reestruturação para a implementação de uma política de socioeducação?

Essa pergunta parece exigir, de algum modo, uma resposta segura, sendo que, atualmente, um caminho recente que pode ser pensado e, quiçá, trilhado, é o dos processos coletivos estruturais, superando-se as imponentes dificuldades regulativas e omissões sistêmicas atuais de uma política adoecida. É mister, desde logo, perceber que a atual forma de funcionamento não nasceu da noite para o dia, nem comporta uma receita única, mas exige uma atuação customizada e prolongada no tempo, pela via de um processo estrutural que seja apto a solucionar um problema complexo.

Atente-se que o problema estrutural decorre do modo como a estrutura (política pública ou instituição) opera¹³⁵ e se relaciona com seu entorno, gerando consequências

135 VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2024.

que se pretende modificar, por meio da alteração no modo de funcionamento de estrutura pública ou privada, ou mesmo da política pública. Na situação apresentada, é mister uma alteração profunda na política, na gestão do sistema e nos programas de atendimento socioeducativo. Na verdade, muitas vezes, é preciso toda uma estruturação sistêmica.

A situação do sistema socioeducativo no Brasil revela, portanto, a existência de graves problemas estruturais de difícil e complexa solução, que ocorrem em estados e municípios diferentes, e exigem soluções que levem em consideração a realidade local, mas que se apresentam, ainda que muitas vezes invisibilizados, quando pensados de forma contextualizada, como uma triste realidade no Brasil¹³⁶.

Interessa, ao presente trabalho, pensar a necessidade de grandes transformações do ponto de vista social que alterem profundamente a lógica de funcionamento das unidades socioeducativas no Brasil, notadamente as de meio fechado (internação e semiliberdade), identificando boas práticas que podem, ainda que percebendo as características únicas de cada realidade social, ser replicadas e experienciadas.

Um exemplo emblemático, portanto, precisa ser examinado com o cuidado devido, devendo-se trazer à baila a atuação do sistema de justiça do Rio Grande do Norte, que teve a oportunidade de enfrentar um verdadeiro caos no sistema socioeducativo estadual, a partir da evidenciação de uma situação muito consolidada de desconformidade, um verdadeiro estado de coisas inconstitucional¹³⁷, que precisava ser superado de forma segura e sustentável, uma vez que muitos grupos sociais que estão interconectados com o sistema (ex.: gestores, equipes técnicas, educadores, socioeducandos, seus familiares, servidores e atores das políticas intersetoriais, etc.) precisaram estar envolvidos nesse necessário, mas nem sempre fácil, processo de reestruturação de um sistema socioeducativo, alterando suas rotinas e formas de funcionamento.

136 Na verdade, não se há de negar que o funcionamento inadequado das instituições totais, como as unidades de cumprimento de medidas de internação, são campo fértil para litígios estruturais. No mesmo sentido: FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coords.). **Teoria do processo:** panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 761-767.

137 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

Eis, pois, o momento de colocar em destaque ação civil pública de (re)estruturação da Fundac/Fundase e do sistema socioeducativo potiguar, que pode ser considerada um exemplo emblemático de processo estrutural, ainda que ajuizada em uma época em que não havia tanto desenvolvimento da teoria dos processos estruturais, a fim de identificar, ao menos, duas boas práticas dignas de destaque.

2. UM PROCESSO ESTRUTURAL EMBLEMÁTICO: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE (RE)ESTRUTURAÇÃO DA FUNDAC/FUNDAE E DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO ESTADUAL

Diante do panorama brasileiro antes apresentado e das dificuldades de afirmação de um sistema socioeducativo, é preciso identificar alguns desafios que se põem para uma atuação estrutural, promovendo-se, pela via do processo coletivo, uma portentosa mudança da realidade social, de modo que o sistema seja capaz de promover socioeducação e alterar os projetos de vida dos adolescentes envolvidos com violência.

Não se pode perder de vista que problemas estruturais são amplos e que sua efetiva solução envolve, além da ampla reestruturação da política, a revisão de todo o fluxo do atendimento, a ação de vários e diversos atores, desde legisladores, gestores públicos, equipes técnicas, socioeducandos, até a sociedade civil, o que não é singelo.

O processo de reestruturação deve partir de três premissas: a) a solução ideal deve atender as normas que regulam a política socioeducativa, evitando decisões improvisadas que desprestigiem a moldura normativa definida no âmbito da democracia representativa; b) realização de um profícuo diálogo institucional com todos os órgãos que são partícipes da garantia do direito à socioeducação, encontrando soluções mais rentes à realidade e exequíveis; e c) garantir a participação de representantes de todos os grupos de interesses no processo, já que tem grupos mais diretamente atingidos pelo problema, que possuem interface com os programas de atendimento. Exige-se, portanto, que se corporifique um verdadeiro processo coletivo (e político) estrutural.

De uma perspectiva mais prática, é possível pensar em cinco passos para lidar com um problema estrutural tão complexo na via processual: a) identificar, a partir do desenho

da política, o problema estrutural; b) fazer um bom mapeamento do conflito e garantir a participação dos grupos atingidos em uma ampla arena de debates (*town meeting*); c) apostar num procedimento flexível; d) focar num plano de (re)estruturação; e e) negociar com qualidade e profissionalismo¹³⁸.

Em grande medida, as três premissas e os cinco passos antes citados foram seguidos em uma ação coletiva de grande envergadura, que buscou atacar as causas do problema. O caso envolve reforma estrutural em fundação pública do Estado do Rio Grande do Norte (Fundac/RN). Na verdade, a situação concreta - de altíssima envergadura e proporção - diz respeito a uma situação emblemática que resultou em uma ação civil pública com o objetivo de alcançar a reestruturação de todo o sistema socioeducativo estadual, que, pelo mais completo caos administrativo da entidade responsável pela gestão da socioeducação em meio fechado, gerou situações gravíssimas para socioeducandos, seus familiares, os trabalhadores do sistema e a sociedade potiguar¹³⁹.

Assim, em razão do completo caos administrativo e gerencial já citado, o Ministério Público estadual ajuizou ação civil pública em face da Fundac e do estado do Rio Grande do Norte (processo nº 0108149-70.2014.8.20.0101, 2º Vara da Infância e Juventude da Comarca de Natal/RN), em que se pedia, dentre várias providências, a adoção de medidas estruturais de adequação da entidade pública às exigências da Lei do Sinase.

Foi identificado, a partir do desenho da política, o problema estrutural em todos os seus contornos, bem como foi feita uma ampla investigação do sistema socioeducativo estadual, identificando-se, em minúcias, os problemas da gestão da fundação, as omissões do governo estadual e seus impactos no sistema (mapeamento do conflito). Foi de-veras importante apostar num substancioso diagnóstico do problema.

138 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Processo coletivo estrutural na prática e os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Processos estruturais**. 4 ed. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 912.

139 Para maiores informações sobre o citado caso concreto, conferir: a) FERREIRA, Iago Oliveira; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Um novo paradigma para o controle de políticas públicas prestacionais**: tutela estrutural em foco. Curitiba: Brazil Publishing, 2020; b) BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais**: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020; e, c) MEDEIROS, Mateus Machado de; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. A intervenção judicial expropriatória como instrumento de reestruturação de instituições e o CPC/2015. In: **Revista de Processo (RePro)**, São Paulo, v. 292, p. 129-159, junho de 2019.

Tudo surgiu muito antes da ação, por iniciativa de órgãos de controle indignados com a situação da execução da medida socioeducativa de internação no âmbito estadual. Houve atuação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ –, dos Conselhos Estadual e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Consec e Conanda – e da Corregedoria de Justiça do Estado do RN, atestando o completo sucateamento das unidades de atendimento, a massiva violação de direitos que nelas ocorriam e a falta de vagas no sistema.

Por parte do Ministério Público, a abordagem inicial, nos anos anteriores que antecederam a instauração do inquérito civil de caráter estrutural, tratava os problemas em cada unidade de forma casuística e pontual (demandas tradicionais), isto é, propondo seguidas ações civis públicas que requeriam a interdição, parcial e/ou total, de unidades sem condições de funcionamento, para a sua reforma.

Tal abordagem mostrou-se predatória e gerou gravíssimos efeitos colaterais. A necessidade de realocação dos internos das unidades interditadas para outras gerou pressão na combalida estrutura dessas últimas, diante das interdições parciais das outras unidades, até que o grande caos gerencial atingiu o ápice quando foi interditado totalmente o principal estabelecimento de internação de adolescentes do estado, o Centro Educacional Pitimbu (Ceduc Pitimbu), o que gerou grave falta de vagas no sistema.

A partir de 2013, mudou-se a lógica de atuação. Após um ano de apuração fática, que partiu de um documento interinstitucional da lavra de várias entidades de controle externo e da sociedade civil e foi superlativamente aprofundado por fiscalizações da alçada do Ministério Público do Rio Grande do Norte, constatou-se um cenário de bloqueio institucional na gestão da Fundac: ausência de repasse de recursos orçamentários pelo estado, falta de autonomia administrativa aliada a alta rotatividade de dirigentes, além de intensa interferência político-eleitoreira na fundação, funcionando seus numerosos cargos comissionados como moeda de troca por apoio ao *establishment* governamental¹⁴⁰.

140 De forma detalhada, lembra Barros que: “Investigação acurada patrocinada pelo Ministério Público Estadual [Inquérito Civil nº 010/2012, da 21ª PJN] - e chancelada pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONSEC/RN) - revelou, dentre outras tantas coisas, que: a) o problema envolvia a gestão do sistema socioeducativo como um todo, não se restringindo a uma ou poucas unidades de internação ou semiliberdade; b) as interdições parciais das unidades, anteriormente

A ponta do iceberg era a falta de vagas nas unidades de internação e semiliberdade, diante da interdição do Ceduc Pitimbu, o que gerava efeitos visíveis muito graves, por exemplo, o mais absoluto descrédito do sistema de justiça, já que as sentenças que responsabilizavam o adolescente com medida socioeducativa em meio fechado (internação ou semiliberdade), simplesmente findavam sem execução adequada, dando azo a notícias de justiça privada pela falta da ação estatal.

Logo se viu que o problema era mais profundo e que apenas uma solução global poderia alcançar resultados mais proveitosos, isto é, medidas que promovessem uma reestruturação em toda a organização administrativa responsável pela prestação do serviço, a qual operava com sérias disfuncionalidades na gestão da coisa pública. As interdições parciais anteriores, em verdade, geraram graves efeitos colaterais e problemas sistêmicos, o que sugeria uma atuação de índole ampla e estrutural.

Frustradas as tentativas de resolução extrajudicial do problema pela celebração de Compromissos de Ajustamento de Conduta com o Governo Estadual, e descumpridos os acordos com a Fundac, bem como decisão judicial de retorno de servidores cedidos, só restou a via adjudicatória estrutural. Optou-se, na prática, pela via extrema da intervenção judicial na Fundação, diante de problemas graves que, dentre outros, envolviam os seguintes desafios: a) a gestão de recursos humanos; b) os investimentos altos em estrutura física (reformas e reabertura do Ceduc Pitimbu); c) a aquisição urgente de materiais para o funcionamento das unidades; e d) a (re)elaboração de todos os programas de atendimento socioeducativo das unidades, de modo a serem definidas e efetivamente executadas as atividades educativas, esportivas, culturais e profissionalizantes.

determinadas, só transferiram o problema de uma unidade para outra; c) era patente a ausência de equipe técnica nas unidades, apesar do grande número de servidores de nível superior cedidos pela entidade gestora a outros órgãos; d) equipe de socioeducadores desqualificada e jornada de trabalho que não permite acompanhamento do adolescente e suas famílias; e) ausência de articulação com a rede para a prestação de serviços de saúde, educação, assistência social e iniciação ao trabalho de qualidade; f) ilegalidade na concessão de gratificações e nomeação de cargos comissionados; g) ausência de materiais para as atividades pedagógicas, de lazer e profissionalizantes, o que gerava absoluta precariedade na realização das citadas atividades; h) necessidade de investimentos em reformas nas unidades e ausência absoluta de investimentos públicos; e, i) absoluta falta de autonomia financeira e administrativa da entidade gestora, que, apesar de juridicamente possuir natureza jurídica de fundação pública, funciona, na prática, como mero apêndice governamental. Enfim, o sistema padece, em resumo, de perniciosa interferência política e quase ausência absoluta de socioeducação.” (BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. O Ministério Públicos social e as decisões estruturais no Brasil. *In: Revista Jurídica In Verbis*, ano 19, n. 35, jan.-jun. 2014, p. 213-235).

Também foi pleiteado, pelo Ministério Público Estadual, que o estado do Rio Grande do Norte cumprisse à risca os repasses orçamentários para a Fundac, de modo a garantir a sua autonomia financeira.

O requerimento ministerial de intervenção judicial na Fundac foi deferido em sede de antecipação de tutela pelo então juízo da 3ª Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Natal/RN na data de 12 de março de 2014, o qual determinou uma intervenção judicial de natureza expropriatória na entidade, nomeando uma interventora, a qual foi dotada do poder de praticar todos os atos de gestão administrativa, a exemplo de nomeações, exonerações, contratações, dentre outros, ficando responsável, pois, pela edificação e implementação de um plano de (re)estruturação de forma mais flexível.

Após a sentença de procedência confirmando a liminar, o processo nº 0108149-70.2014.8.20.0001 passou à fase de cumprimento¹⁴¹, o que revela uma estratégia processual muito comum em processos estruturais, os quais, diante da impossibilidade de definição do prognóstico futuro da instituição, recomendam a prolação de uma sentença mais genérica, a partir de certos parâmetros, de modo que medidas específicas de reestruturação institucional passam a ser objeto da fase de cumprimento de sentença.

É imperioso destacar que foram notórios os avanços no sistema socioeducativo potiguar após a intervenção judicial na Fundac¹⁴².

Outro ponto interessante a ser realçado é que, na fase de cumprimento da sentença, foi estabelecido um importante diálogo institucional entre o Ministério Público estadual, o Poder Judiciário e o Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

No afã de evitar discussões sobre os limites do título executivo, adotou-se, na fase de cumprimento da sentença, apesar do trânsito em julgado do *decisum*, um modelo de execução negociada, em que foram firmados, na primeira fase, entre 2014 e 2019, quatro

141 Processo nº 0108149-70.2014.8.20.0101/01, 2ª Vara da Infância e Juventude da Comarca de Natal/RN, com distribuição ocorrida em 07/07/2015.

142 Considera Guglielmo Castro que o caso Fundac constitui: "[...] exemplo assaz significativo de ação judicial de uma metodologia processual inspirada nas *structural injunctions* do direito norte-americano, como recurso extremo dos órgãos integrantes do sistema de justiça, diante da comprovada inadequação dos meios coercitivos tradicionais, anteriormente intentados para o controle jurisdicional." (CASTRO, Guglielmo Marconi Soares de. O controle judicial de políticas públicas mediante decisões estruturais. In: ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro; CONSANI, Cristina Foroni; XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; CASTRO, Celso Luiz Braga (Orgs). **Direito e Justiça**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2016, p. 159).

acordos judiciais multipartes, no afã de permitir a satisfação do que foi determinado, bem como para que se construísse pontes necessárias para o processo de devolução da entidade sob intervenção, já reestruturada, para o âmbito da gestão política.

Tal modelo foi viabilizado pela criação de uma Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Intervenção Judicial na Fundac - formada por membros do MP, do Poder Judiciário e pelo Interventor-Presidente -, que exerceu papel importante. Percebe-se, portanto, que a medida de intervenção judicial expropriatória e o incentivo a um intenso diálogo interinstitucional, que envolveu o próprio núcleo governamental e jurisdicional, além dos trabalhadores e comunidade, trouxe importantes conquistas, produzindo, dentre elas, o desbloqueio político e o enfrentamento do problema estrutural.

Dentre os inúmeros avanços alcançados desde o período da intervenção até hoje, podem-se citar: a elevação do número de vagas de 80 para 347; criação das unidades Casemi Santa Catarina (medida de semiliberdade feminina) e o Pronto Atendimento de Caicó; reformas em todas as dez unidades socioeducativas; vários processos de contratação temporária de agentes socioeducativos e professores; retorno à Fundase dos servidores cedidos a outros órgãos; concurso público com convocação e posse de 577 servidores; contratação de três consultorias administrativas; nova Lei Orgânica que cria a Fundase, desativação de programas de proteção incompatíveis; etc.

Foram reformulados os programas socioeducativos de todas as unidades, inclusive com a publicação de projetos político-pedagógicos, bem como foram criados os seguintes programas: o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte - PPCAAM; a Central de Gerenciamento de Vagas; o Núcleo Estadual da Escola Nacional de Socioeducação; estruturação da ouvidoria do sistema socioeducativo estadual; e criação de grupos de trabalho para o Núcleo de Atendimento Inicial – NAI – e a pós-medida.

Por fim, além de várias ações para garantir a intersectorialidade no sistema estadual de socioeducação, como a criação da Comissão Estadual Intersectorial de Acompanhamento do Sinase no RN e o Projeto Arte e Cidadania (cultura), dentre outros nas áreas da saúde, educação, segurança e profissionalização, destacam-se leis e normativas importantes que demonstram a transformação ocorrida.

São dignos de destaque as seguintes leis, planos e normativas: Lei Complementar Estadual nº 614/2018, que dispõe sobre a Lei Orgânica e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores da Fundase; Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo publicado; Plano Estadual de Atenção integral à Saúde do Adolescente no Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Norte (PEAISAAS); publicado Manual de Segurança Socioeducativa da Fundase; Decreto nº 31.285/2022, que disciplina a segurança externa, escolta e intervenções em conflitos no âmbito da Fundase etc¹⁴³.

Atualmente, já finalizada a intervenção judicial desde 2019, mas ainda sem a total conclusão do processo judicial, vivencia-se a última fase da execução negociada voltada à total estruturação do sistema socioeducativo estadual, tendo sido estabelecidos indicativos de avanço para a implantação de um sistema realmente socioeducativo no âmbito estadual: orçamento, recursos humanos, programas de atendimento socioeducativos totalmente reformulados, educação, cultura, segurança e profissionalização, todos já com resultados expressivos, como visto. Tais aspectos constaram em mais sete acordos judiciais multipartes assinados. Indiscutivelmente, foram dados passos consistentes para o completo e total reordenamento da Fundação à luz do Sinase.

Para se ter uma ideia da transformação ocorrida, afirmam Medeiros e Barros¹⁴⁴: “Vê-se, portanto, que a então Fundac deixa de existir com o andamento da intervenção judicial e passa a ser criada a Fundase, sendo esta totalmente reestruturada na direção de sua missão de gerir o sistema socioeducativo estadual.”

Esse foi, portanto, um exemplo bem-sucedido de processo coletivo de reforma estrutural que, desde o início, foi conduzido a partir da lógica dos litígios estruturais e que vem resultando na reformulação de toda a política socioeducativa estadual.

Chama a atenção, no caso citado, além da preocupação em se fazer um abrangente e completo diagnóstico do problema estrutural, a opção pela chamada execução negociada, uma vez que foram realizados, no total, onze acordos multipartes na fase de cum-

143 Dados retirados do relatório de finalização do processo de reestruturação da Fundac, atual Fundase, que foi elaborado pela Presidência da Fundase e pela 21ª Promotoria de Justiça da Comarca de Natal/RN, que está em fase de atualização.

144 MEDEIROS; BARROS, op. cit., p. 156.

primento da sentença, o que evitou infundáveis discussões que adviriam de uma solução adjudicada, sem contar a relevância do intenso e profícuo diálogo institucional com o Poder Executivo. Atualmente, diante de já ter sido finalizada a intervenção e do diálogo ser produtivo, está em fase final a elaboração de um projeto interinstitucional que envolverá ações a serem desenvolvidas diante da oportuna chegada, que ocorreu desde agosto de 2023, dos novos servidores concursados, o que finalizará pretensamente o processo judicial.

Na lide relatada, enxergam-se vários elementos de uma abordagem estrutural dos litígios envolvendo políticas públicas. Interessante, nesse cenário, foi o contraste entre, de um lado, o método de controle tradicional usado no início, representado pelas ações que interviram pontualmente nos focos aparentes do problema (interdições), de forma inefetiva e gerando várias consequências imprevistas e, de outro, uma atuação mais abrangente, que compreendeu a necessidade de uma reforma profunda e sistemática na organização administrativa, reestruturando todo o sistema.

Finalmente, apesar das circunstâncias peculiares do caso terem exigido uma medida de força por parte do sistema de justiça, resultando na intervenção expropriatória na administração da fundação estadual, foi possível ver que a solução colaborativa se mostrou mais adequada, moldando-se um processo estrutural cooperativo.

Dada essa situação, percebeu-se que uma abordagem dialogada com o Governo Estadual se mostrou mais efetiva e rendeu melhores resultados para o processo, o que permitiu avanços, dentre outras áreas, em matéria orçamentária, na estrutura, nos recursos humanos, na intersetorialidade e nos programas socioeducativos. Entretanto, convém salientar que, nesse caso, dificilmente teria havido a encampação das medidas acordadas de reestruturação pelo governo sem a judicialização da matéria, o que revela um exemplo prático da função desestabilizadora da inércia administrativa assumida pelo controle judicial de políticas públicas (judicialização estratégica).

Vê-se, portanto, que a demanda citada evidencia uma atuação muito complexa por parte do sistema de justiça, mas que teve por foco enfrentar e solucionar o problema a partir de suas causas, buscando medidas progressivas, incrementais e graduais para

uma solução consistente, a partir de uma compreensão do problema com base nas dores e nos interesses de grupos atingidos, o que revelou o contexto vivido e, além disso, possibilidades práticas de implementação de uma política de socioeducação.

É, portanto, exemplo eloquente de processo estrutural, que gerou uma decisão também estrutural, efetivada pela via da execução negociada. De todo modo, passando em revista todo o processo político-jurídico de estruturação do sistema socioeducativo estadual citado, não resta dúvida de que algumas boas práticas, que permitiram avanços de cooperação interinstitucional, devem ser ressaltadas: o profundo diagnóstico do problema estrutural em todas as suas dimensões e a aposta na execução negociada.

3. O VALOR DO DIAGNÓSTICO E DA EXECUÇÃO JUDICIAL NEGOCIADA PARA SOLUÇÃO DE PROBLEMAS ESTRUTURAIS DE ALTA ENVERGADURA

De tudo o que se disse até o momento, é possível perceber que a construção de um sistema socioeducativo adequado, que é desafio hercúleo para a política e para o sistema de justiça que fiscaliza essa atividade, é condicionada pela lei e normativas existentes (a regulação é o ponto de partida), mas também pela situação fática, ou seja, pelas condições práticas (políticas, sociais, econômicas, orçamentárias, etc.) que indicam as possibilidades reais de implementação do sistema público e da política de socioeducação.

Se o contexto fático assume especial relevância, não se pode desprezar o valor, para o sistema de justiça que tem a missão de induzir políticas públicas voltadas a certos grupos vulneráveis e socialmente invisibilizados, de um amplo e profundo diagnóstico que aponte os contornos do problema estrutural em debate.

O diagnóstico, acompanhado de um mapeamento adequado do problema de índole estrutural, como se verá, assume importância: a) para a atuação extrajudicial; b) para definir os parâmetros da pretensão deduzida na atuação judicial; c) serve de notável contribuição à construção do plano de reestruturação (de recomposição institucional) e sua supervisão; e d) abre portas para as soluções negociadas, inclusive na fase executiva.

O diagnóstico permite o mapeamento inicial do problema coletivo estrutural¹⁴⁵ e de sua regulação¹⁴⁶. É uma etapa que exige qualidade na condução do procedimento apuratório instaurado (normalmente o inquérito civil, no caso do Ministério Público). É fundamental fazer um adequado diagnóstico sociojurídico¹⁴⁷!

Mesmo quando o problema estrutural está sendo tratado no âmbito extrajudicial, como aconteceu no caso da reestruturação da Fundac/Fundase e do sistema socioeducativo estadual, um diagnóstico profundo tem o condão de colocar o problema na arena pública, muitas vezes conseguindo promover o desbloqueio político e destravar um processo de gestão política e administrativa para a solução do problema.

No caso ora trazido à apreciação, é interessante compartilhar um detalhe curioso. Após o diagnóstico feito na fase extrajudicial, foi possível celebrar um compromisso de ajustamento de conduta com a então Fundac apenas em relação aos graves problemas de sua governabilidade. Tal acordo não tratou de reformas de unidades e retorno de servidores cedidos, que dependiam do Governo do Estado, o qual se recusou a celebrar acordos. Sendo assim, firmes no diagnóstico, foram ajuizadas, na fase investigativa, ações para bloqueio de verbas e reforma das unidades, além da determinação de retorno dos servidores cedidos, que obtiveram êxito no âmbito judicial, ainda que sua implementação só tenha acontecido, de fato, com o processo estrutural e a intervenção judicial na fundação.

Vê-se, portanto, que o diagnóstico também é útil para permitir solução parcialmente consensual, sem perder a perspectiva de que outros aspectos nodais para que o proble-

145 Segundo Soler: “Entiendo por mapeo al análisis de una situación de conflicto realizado por una persona que pretende intervenir en él. El mapeo incluye un conjunto de reflexiones, descripciones y reconstrucciones conforme a las cuales el operador puede diseñar un plan de acción que responda a las cuestiones de ¿qué hacer?, ¿por qué?, ¿para qué? y ¿cuándo haberlo? De esta manera, al dibujar el mapa del conflicto el operador o analista (provisionalmente utilizaré los dos términos como sinónimos), puede empezar a conformar un itinerario para su intervención” (SOLER, Raúl Calvo. **Mapeo de conflictos**: técnica para la exploración de los conflictos. Barcelona: Editorial Gedisa, 2014, p. 19).

146 O mapeamento do conflito envolve: a) a identificação das causas do problema e dos grupos atingidos; b) a hierarquização dos grupos atingidos; c) olhar sobre o grau de estruturabilidade (os indicadores de avanço), que é fundamental estabelecer para demarcar a solução estrutural que se almeja.

147 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Negociação coletiva estrutural: miradas sobre a fase de planejamento. In: MELO, João Paulo dos Santos; DANTAS, Matusalém Jobson Bezerra. **Gestão eficiente de conflitos jurídicos**: negociação, mediação, conciliação, arbitragem e outros métodos adequados de solução de conflitos jurídicos. São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 149-174.

ma seja resolvido precisem utilizar a porta do Poder Judiciário, partindo-se das informações trazidas no diagnóstico.

No caso em comento, em que houve a intervenção judicial na Fundac/Fundase e a reestruturação do sistema socioeducativo do Rio Grande do Norte, o diagnóstico também serviu de norte para o estabelecimento de parâmetros para o pedido de reordenamento, para o teor da decisão antecipatória da tutela e da sentença de mérito, assim como para que se tivesse segurança para partir para a execução negociada.

Não se pode perder de vista que foram realizadas, na etapa da intervenção judicial, quatro acordos multipartes no cumprimento da sentença, enquanto, na pós-intervenção judicial, foram firmados mais sete acordos executivos. Após o prazo de cada um dos acordos era realizado um diagnóstico sociojurídico¹⁴⁸, que servia de avaliação do acordo anterior e de base para a nova avença.

Chega-se, portanto, na segunda boa prática que merece realce: a estratégia de focar na execução judicial negociada para alcançar a reestruturação da Fundação, construção do sistema socioeducativo estadual e afirmação de uma política de socioeducação. Sem dúvida nenhuma, é um caminho muito mais alvissareiro e resolutivo que a execução tradicional de título judicial, já que pautado na cultura da paz e do diálogo.

Um dos caminhos mais desejáveis, diante do experimentalismo (tentativa e acerto), que é marca da solução de problemas estruturais, é a execução negociada¹⁴⁹, rompendo-se com o modelo tradicional de imposição de medidas executivas pelo estado, que, as mais das vezes, têm caráter retrospectivo e adversarial.

A esse respeito, afirmam Arenhart, Osna e Jobim que, sempre que possível, na fase de implementação da decisão, deve-se estimular a negociação, particularmente porque são os sujeitos envolvidos aqueles que têm melhores condições para entender de que

148 O valor do diagnóstico sociojurídico das políticas públicas pode ser percebido em: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Ministério Público, Sistema Único de Assistência Social e a pandemia da Covid-19: do diagnóstico à (re)estruturação extrajudicial da política de assistência social. In: GOULART, Marcelo Pedroso; OLIVEIRA, Barbara Carolina Lana e; SILVA, Cintia Aparecida da; TEJADAS, Sílvia da Silva. **Ministério Público e eventos críticos: experiências e perspectivas de atuação**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023.

149 COSTA, Eduardo José da Fonseca. A "execução negociada" de políticas públicas em juízo. In: **Revista de Processo (RePro)**, São Paulo, v. 212, p. 25-56, outubro de 2012.

modo e por que meios uma decisão será mais facilmente implementada¹⁵⁰. Não há dúvida de que a execução negociada é um caminho que não pode ser desprezado, devendo ser, na verdade, incentivado e buscado a todo instante.

Na verdade, em razão do atual sistema de justiça multiportas, que tem base no art. 3º, §3º, do CPC e privilegia a solução consensual de conflitos, em se tratando de execuções complexas, deve-se, sempre que possível, dar preferência à execução participativa ou negociada diretamente pelas partes¹⁵¹. O caso da Fundac/Fundase, ao que parece, é exemplo eloquente das vantagens da execução negociada para a tutela de direitos, sobretudo os que exigem estruturação de serviços e qualidade das políticas públicas.

A execução negociada, contudo, impõe alguns desafios, sobretudo aos órgãos que são indutores de políticas públicas, como o Ministério Público brasileiro: perceber o valor de conhecer técnicas de negociação e saber seguir um devido procedimento negocial. Não há dúvidas, hoje em dia, diante da difusão deste método pelo programa de negociação de Havard¹⁵², que negociação não é para amadores, exige conhecimento, prática e uma atuação mais profissional para obter melhores resultados.

Se estão disponíveis métodos e técnicas que permitem um procedimento negocial seguro e apto a produzir resultados de transformação da realidade social, até para conduzir bem uma execução negociada, qualquer órgão de controle e indução de políticas públicas, em especial o Ministério Público brasileiro, com sua característica de verdadeira porta de acesso à justiça, deve se apropriar desses conhecimentos já disponibilizados, afirmando-se, mais e mais, como um *Parquet* negociador.

150 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

151 GISMONDI, Rodrigo. **Processo civil de interesse público & medidas estruturantes**: da execução negociada à intervenção judicial. Curitiba: Juruá, 2018.

152 Para um maior aprofundamento do modelo de negociação integrativa de Havard, que ultrapassa os limites do presente trabalho, vale, por todos, consultar: FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**: como negociar acordos sem fazer concessões. Rio de Janeiro: Sextante, 2018; URY, William. **Como chegar ao sim com você mesmo**. Tradução de Afonso Celso Cunha. Rio de Janeiro: Sextante, 2015; URY, William. **Supere el no**: cómo negociar con personas que adoptan posiciones inflexibles. 5 ed. Tradução de Adriana da Hassan. Barcelona: Gestión 2000, 2019; URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual Editora, 2009.

CONCLUSÃO

O exemplo prático apresentado no presente trabalho, conduzido pelo Ministério Público estadual, no âmbito de Juízo da Infância e da Juventude da Comarca de Natal, traz importantes e práticas lições que lançam luzes sobre a teoria dos processos estruturais e como recolher boas práticas que podem ser replicadas.

A primeira lição trazida é que, infelizmente, nem todos os problemas estruturais, como é o caso dos litígios referentes ao sistema socioeducativo brasileiro, são efetivamente discutidos e trabalhados em verdadeiros processos estruturais. Algumas vezes, sequer são objeto de atenção do sistema de justiça. Outras vezes, atua-se em consequências do grave problema, ficando distante de um sistema realmente socioeducativo.

Além de ser imperioso apostar nos processos estruturais, outra lição decorrente do caso concreto é que nem sempre a atuação extrajudicial, sobretudo diante de situações em que os grupos atingidos são hipervulneráveis e invisibilizados, é suficiente para resolver problemas estruturais complexos. Algumas vezes, é preciso manejar ações estruturais com medidas fortes, como intervenção judicial expropriatória, para alcançar o desbloqueio político e para que medidas transformadoras sejam adotadas.

Outra lição importante é que toda atuação judicial estrutural deve partir de uma lógica de judicialização estratégica, ou seja, é preciso traçar planejamento que possa levar a resultados alvissareiros, o que indica que, para além de conhecer as técnicas estruturais que são ferramentas úteis em processos judiciais, deve-se perceber que o Brasil já tem um sistema de justiça multiportas, sendo importante atentar que, mesmo em casos que já estão judicializados, o Ministério Público, ou outro legitimado coletivo, pode privilegiar a solução de forma direta com as partes, a partir do consenso.

Fica claro, portanto, que, como se demonstrou no caso concreto, algumas vezes, o Poder Judiciário, ainda que fundamental como meio de judicialização estratégica para que haja o desbloqueio político, não pode ser a única porta disponível e, mesmo que seja a porta de entrada, nem sempre será também a porta de saída, devendo-se, inclusive na execução, valorizar as soluções consensuais.

De todo o trabalho realizado em relação à construção do sistema socioeducativo potiguar, é possível realçar duas boas práticas, que exigiram trabalho profundo, expertise técnica e formação (e habilidade) em negociação multipartes: o diagnóstico sociojurídico e a execução negociada por intermédio de onze acordos homologados judicialmente, que foram aptos a transformar a realidade social.

O detalhe importante dos onze acordos é que definiram metas factíveis, indicadores aferíveis e responsáveis bem definidos, sem contar que todos eram monitorados por meio de diagnósticos sociojurídicos, o que foi a receita do sucesso.

O Ministério Público brasileiro, assim como outros órgãos de controle de políticas públicas, está desafiado, a partir do olhar atento à ação civil pública de (re)estruturação da Fundac/Fundase e do sistema socioeducativo do estado do Rio Grande do Norte, a perceber que, para atuar de forma mais profissional diante de problemas estruturais que envolvem políticas públicas, precisa pensar em estruturas próprias e capacitação que permitam a realização de diagnósticos sociojurídicos e acordos judiciais de qualidade tanto no âmbito extrajudicial quanto no curso de ações judiciais.

Eis, portanto, um grande desafio para o Ministério Público brasileiro: ter estruturas e capacidade técnica que permitam um amplo e profundo diagnóstico de problemas de natureza estrutural, que, muitas vezes, envolvem políticas públicas; e se afirmar, na prática, efetivamente, como um Ministério Público Negociador, que seja capaz de, a partir das informações obtidas, realizar consensos emancipatórios, aproximando os cidadãos mais vulneráveis dos direitos da cidadania que titularizam.

Por fim, é necessário que o sistema de justiça aposte e trilhe, efetivamente, o caminho dos processos estruturais, agindo com embasamento teórico e prático, além de construir soluções, de preferência consensuais, para o problema complexo, sempre atacando e solucionando as causas do problema, ainda que demande uma atuação ampla, gradual, progressiva e incremental, o que dá o tom de um processo coletivo estrutural seguro e efetivo, que produza soluções, consensuais ou não, também estruturais.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. **Curso de Processo Estrutural**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BARROS, Marcus Felipe França; BARROS, Alinne França. Processos estruturais e o direito à socioeducação dos adolescentes no Brasil: dos casos emblemáticos à teoria das decisões estruturais. *In: Revista Jurídica Brasileira nº 03*, setembro de 2023. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/doutrina/revista-juridica-brasileira-3-09-2023/1973484626>. Acesso em 12 de maio de 2024.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Ministério Público, Sistema Único de Assistência Social e a pandemia da Covid-19: do diagnóstico à (re)estruturação extrajudicial da política de assistência social. *In: GOULART, Marcelo Pedroso; OLIVEIRA, Barbara Carolina Lana e; SILVA, Cintia Aparecida da; TEJADAS, Silvia da Silva. Ministério Público e eventos críticos: experiências e perspectivas de atuação*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023, p. 93-117.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Negociação coletiva estrutural: miradas sobre a fase de planejamento. *In: MELO, João Paulo dos Santos; DANTAS, Matusalém Jobson Bezerra. Gestão eficiente de conflitos jurídicos: negociação, mediação, conciliação, arbitragem e outros métodos adequados de solução de conflitos jurídicos*. São Paulo: Editora Dialética, 2023, p. 149-174.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. O Ministério Públicos social e as decisões estruturais no Brasil. *In: Revista Jurídica In Verbis*, ano 19, n. 35, jan.-jun. 2014, p. 213-235.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Processo coletivo estrutural na prática e os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes. *In: ARENHART, Sergio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. Processos estruturais*. 4 ed. São Paulo: Juspodivm, 2022, p. 901-922.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: JusPodivm, 2016.

CAMPOS, Herculano Ricardo. Política de atendimento socioeducativo: reflexões à luz da política educacional. CAMPOS, Herculano Ricardo; SOUZA, Marilene Proença Rebello de; FACCI, Marilda Gonçalves Dias. **Psicologia e políticas educacionais**. Natal, RN: EDUFRN, 2016, p. 67-99.

CASTRO, Guglielmo Marconi Soares de. O controle judicial de políticas públicas mediante decisões estruturais. *In*: ROSÁRIO, José Orlando Ribeiro; CONSANI, Cristina Foroni; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; CASTRO, Celso Luiz Braga (Orgs). **Direito e Justiça**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2016, p. 135-164.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Situação dos direitos humanos no Brasil**: aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2021.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *In*: **Revista de Processo (RePro)**, São Paulo, v. 212, p. 25-56, outubro de 2012.

FERREIRA, Iago Oliveira; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Um novo paradigma para o controle de políticas públicas prestacionais**: tutela estrutural em foco. Curitiba: Brazil Publishing, 2020.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim**: como negociar acordos sem fazer concessões. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FISS, Owen. Two models of adjudication. *In*: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (Coords.). **Teoria do processo**: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2008, p. 761-767.

GISMONDI, Rodrigo. **Processo civil de interesse público & medidas estruturantes**: da execução negociada à intervenção judicial. Curitiba: Juruá, 2018.

GOMES, Olegário Gurgel Ferreira. **Justiça Juvenil**: socioeducação como prática de liberdade. Curitiba: Juruá, 2014.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In*: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I. Brasília: CNMP, 2016, p.217-237.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Coleção

Ministério Público Resolutivo v. 1. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

MEDEIROS, Mateus Machado de; BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. A intervenção judicial expropriatória como instrumento de reestruturação de instituições e o CPC/2015. *In: Revista de Processo (RePro)*, São Paulo, v. 292, p. 129-159, junho 2019, p. 129-159.

PINTO, Élida Graziane. Políticas públicas e controle do ciclo orçamentário. *In: Revista Parquet em Foco*, vol. 2, nº 2. Goiânia: ESMP-GO, jan/abr 2018, p. 7-14.

SOLER, Raúl Calvo. **Mapeo de conflictos**: técnica para la exploración de los conflictos. Barcelona: Editorial Gedisa, 2014.

URY, William; BRETT, Jeanne; GOLDBERG, Stephen. **Resolução de conflitos**. Lisboa: Actual Editora, 2009.

URY, William. **Como chegar ao sim com você mesmo**. Tradução de Afonso Celso Cunha. Rio de Janeiro: Sextante, 2015.

URY, William. **Supere el no**: cómo negociar con personas que adoptan posiciones inflexibles. 5 ed. Tradução de Adriana da Hassan. Barcelona: Gestión 2000, 2019.

VERONESE, Josiane Rose Petry. Responsabilização estatutária ou responsabilização socioeducativa (sociopedagógica). *In: VERONESE, Josiane Rose Petry; ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. Estatuto da Criança e do Adolescente*: 25 anos de desafios e conquistas. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 91-113.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. 5 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2024.

Implementação da logística reversa das embalagens em geral no Mato Grosso do Sul: um caso de sucesso de processo estrutural, consensualidade e resolutividade

Implementation of reverse logistics of packaging in general in Mato Grosso do Sul: a success story of structural process, consensuality and problem-solving

Luciano Furtado Loubet¹⁵³

Maira Nunes Farias Portugal¹⁵⁴

RESUMO: Este artigo apresenta a experiência inovadora do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na implementação da Logística Reversa das Embalagens em Geral, analisando-o pelo viés do processo estrutural e da consensualidade. O estado foi um dos pioneiros em implementar o sistema envolvendo todas as empresas que comercializam seus produtos no mercado sul-mato-grossense, inclusive aquelas situadas em outras Unidades da Federação. A metodologia utilizada no Mato Grosso do Sul permitiu, no primeiro ano de entrega de resultados, o retorno ao ciclo produtivo de 24.796 toneladas de

153 Promotor de Justiça no Núcleo Ambiental do Ministério Público do Mato Grosso do Sul. Vice-Presidente da Abrampa - Associação Brasileira dos membros de Ministério Público Ambiental. Possui graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco. Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade e Doutorando pela Universidade de Alicante-Espanha em cotutela com a UCDB. iD Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6520708644593179>. E-mail: nucleoambiental@mpms.mp.br.

154 Doutoranda em Desenvolvimento Local (2022). Mestre em Desenvolvimento Local da UCDB (2017). Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB (2014). Especialista em Direito Ambiental com Ênfase em Regularização Ambiental e Licenciamento pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB (2011). Professora da Universidade Estadual do Estado do Mato Grosso do Sul - UEMS. Professora da Universidade Católica Dom Bosco - UCDB do Curso de Direito, Ciências Contábeis e Administração. Membro do grupo de pesquisa Desenvolvimento, Meio-Ambiente e Sustentabilidade, cadastrado no CNPQ. iD Latte: <http://lattes.cnpq.br/1010371904553508>. E-mail: mairaportugall@gmail.com

embalagens, com investimentos de 5.476 empresas aderentes. Esses resultados foram alcançados por meio de 14 Entidades Gestoras e 42 operadores logísticos, sendo metade Cooperativas e Associações de Catadores. A implementação do trabalho só foi possível em razão da prévia atuação do Ministério Público, em parceria com o Tribunal de Contas e Imasul, mediante acordos extrajudiciais firmados e posteriormente ingresso de ações civis públicas. O avanço maior veio com a regulamentação do Sistema de Logística Reversa de Mato Grosso do Sul – Sisrev/MS, por meio do Decreto Estadual n. 15.340/2019, o que permitiu, inclusive, a realização de acordos em todos os processos judiciais existentes sobre o tema. É um exemplo de processo estrutural, uma vez que, com a atuação judicial e extrajudicial, houve modificação em todo um sistema estadual de tratamento de resíduos, sendo, posteriormente, expandido para mais 15 estados. Além disso, é um grande exemplo de consensualidade e resolutividade, uma vez que foi possível a realização de inúmeros acordos extrajudiciais e judiciais, que, além de colocar fim à demanda, levou à implementação de política pública efetiva.

PALAVRAS-CHAVE: resíduos sólidos; reciclagem; logística reversa; acordo setorial; resolutividade.

ABSTRACT: This article presents the innovative experience of the Public Ministry of Mato Grosso do Sul in implementing Reverse Logistics for Packaging in General. The State was one of the pioneers in implementing the system involving all companies that sell their products in the Mato Grosso do Sul market, including those located in other Federation Units. The methodology used in Mato Grosso do Sul allowed, in the first year of delivering results, the return to the production cycle of 24,796 tons of packaging, with investments from 5,476 participating companies. These results were achieved through 14 Management Entities and 42 logistics operators, half of which were Cooperatives and Collectors Associations. The implementation of the work was only possible due to the previous action of the Public Ministry, in partnership with the Court of Auditors and Imasul, through extrajudicial agreements signed and subsequently the filing of public civil actions. The biggest advance came with the regulation of the Mato Grosso do Sul Reverse Logistics System – Sisrev/MS, through State Decree no. 15,340/2019, which even allowed agreements to be reached in all existing legal proceedings on the subject.

KEYWORDS: solid waste; recycling; reverse logistics; sector agreement resolution.

INTRODUÇÃO

Aplicar, na prática, as importantes inovações legislativas, especialmente quando não leva em conta as peculiaridades e diferenças regionais em um país das dimensões do Brasil, não é fácil, visto que a resolutividade na implementação das soluções estabelecidas em acordos ou em decisões judiciais é um processo que estabelece um tempo para atingir resultados eficazes.

Essa parece ser a realidade da logística reversa das embalagens em geral, que foi instituída pela Lei Federal n. 12.305 de 02 de agosto de 2010, regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.404/2020, mas que, até o presente momento, ainda é muito pouco implementada em território nacional.

Para tanto, faz-se uma breve retrospectiva da prática da logística reversa, assunto que é anterior à Lei Federal n. 12.305/2010, e das embalagens e sua regulamentação jurídica. Após, busca-se demonstrar as estratégias que foram utilizadas no estado de Mato Grosso do Sul para buscar a sua implementação e práticas de resolutividade, desde as primeiras regulamentações até a atuação do Ministério Público na temática, culminando com a criação de um sistema que trouxe, efetivamente, para campo, o instituto, mas que ainda existe muitos desafios pela frente desde um conceito estrutural de procedimentos até a prática dessas diretrizes.

1. A IMPORTÂNCIA DO REGIME JURIDICO DA LOGÍSTICA REVERSA E O ACORDO SETORIAL DAS EMBALAGENS EM GERAL

No Brasil, a importância do regime jurídico da logística reversa destaca-se em diversos aspectos, como na questão da sustentabilidade ambiental, a responsabilidade compartilhada entre os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes pela coleta e destinação final dos resíduos.

A logística reversa também tem a sua importância no incentivo à inovação, tendo em vista a previsão legal da Economia Circular, promovendo a reutilização e a reciclagem contínua, incluindo nesse aspecto, a geração de empregos, pois o sistema de criação do

processo de logística reversa gera setores como coleta, triagem e reciclagem de materiais, contribuindo com o desenvolvimento ambiental, econômico e social.

Nesse aspecto, elenca Silvia Cappeli (2004, p.09) sobre a responsabilidade pós-consumo na questão do dever:

a responsabilidade pós-consumo consiste no dever dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de coletar, transportar e dar destino final adequado aos resíduos sólidos gerados pelos produtos ou por suas embalagens.

E, conforme apontado por Loubet (2010), a logística reversa é o viés prático do princípio da responsabilidade pós-consumo, segundo o qual, seja em razão da periculosidade do produto/embalagem, seja em razão do seu volume colocado no ambiente, impõe, ao privado, as medidas necessárias à sua destinação de volta à cadeia produtiva ou à sua disposição final adequada.



Fonte – <https://sinir.gov.br/perfis/logistica-reversa/logistica-reversa/>

Anteriormente à Lei Federal n. 12.305/2010, não havia um tratamento geral sobre a responsabilidade pós-consumo em seu viés prático da logística reversa, mas já havia vários dispositivos legais e regulamentares que tratavam das matérias para tipos específicos de embalagens ou produtos após o descarte.

Sobre isso, Loubet (2010) expõe que a destinação final das pilhas e baterias, por exemplo, foi regulamentada pela Resolução Conama 401/2008, a qual estabelece em seus artigos 4º e 6º a responsabilidade compartilhada entre consumidores, distribuidores e fabricantes, e, em seu artigo 22, a proibição para o lançamento *in natura* ou queima desses produtos no meio ambiente na seara da responsabilidade pós-consumo, que se

aplica com base no duplo fundamento de sua periculosidade intrínseca e do consumo em massa.

O descarte de pneus, por sua vez, é regulamentado pela Resolução Conama nº 416/2008 (LOUBET, 2010), a qual obriga as empresas fabricantes e importadoras desses produtos a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, quando estes forem destinados ao uso em veículos automotores e bicicletas (art. 1º). Cabe, a tais empresas, dar a destinação adequada para um pneu inservível para cada pneu comercializado (art. 3º), sendo vedada a destinação final inadequada destes (art. 15).

Segundo o autor, a responsabilidade pós-consumo também envolve a destinação final das embalagens de agrotóxicos, matéria que está regulamentada pela Lei n. 7.802/1980, a qual determina aos consumidores desses produtos a responsabilidade de devolver as embalagens vazias dos produtos aos estabelecimentos comerciais em que foram adquiridos, no prazo de até um ano contado da data da compra, ou prazo superior se autorizado pelo órgão registrante (art. 6º, § 2º). Caso o produto não seja fabricado no país, a responsabilidade pelo recebimento das embalagens passa a ser do importador (art. 6º, § 3º).

O artigo 33 traz a responsabilidade de que os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes estruturem e implementem sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, em especial nos agrotóxicos, pilhas e baterias, pneus, óleos lubrificantes e embalagens, lâmpadas fluorescentes de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista, além de produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

Já em seu parágrafo primeiro, este artigo estabeleceu que, na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso, tal exigência também pode ser estendida a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente (grifo nosso).

Pois bem, novamente, segundo apontado por Loubet (2010), a logística reversa pode ser exigida por Leis, Decretos ou Resoluções (Federal, Estadual ou Municipal), em Planos de Gerenciamento no Licenciamento Ambiental e por Acordos Setoriais, Termos de Compromisso e Termos de Ajustamento de Conduta.

Justamente nessa linha, a primeira iniciativa nacional para implementação prática da logística reversa nas embalagens em geral foi um acordo setorial, assinado em 25 de novembro de 2015, entre o Ministério do Meio Ambiente e 3.786 (Três Mil Setecentos e Oitenta e Seis) empresas representadas por uma entidade destituída de personalidade jurídica denominada Coalizão Embalagens.

Esse acordo tinha como objetivo atender à Lei Federal nº 12.305/2010, bem como ao Decreto Federal nº 7.404/2020, no que se refere, especificamente, ao Sistema de Logística Reversa de embalagens contidas na fração seca dos resíduos sólidos urbanos ou equiparáveis.

A Coalizão comprometeu-se a implementar um sistema de monitoramento das quantidades de embalagens colocadas no mercado interno e das embalagens recuperadas pelo sistema de logística reversa desse acordo setorial e a contabilizar, em peso, as embalagens recuperadas pelos sistemas de logística reversa e conter, no mínimo, informações sobre o material de fabricação (papel, plástico, vidro, aço, alumínio), origem e localização (PEVs, cooperativas de catadores de materiais recicláveis, municípios e comércio atacadista de materiais recicláveis).

As principais ações do Acordo Setorial deveriam ser:

- ▶ Adequação e ampliação da capacidade produtiva das cooperativas;
- ▶ Viabilização das ações necessárias para a aquisição de máquinas e de equipamentos;
- ▶ Viabilização das ações necessárias para a capacitação dos catadores das cooperativas;
- ▶ Fortalecimento da parceria indústria/comércio para triplicar e consolidar os PEV;
- ▶ Compra direta ou indireta, a preço de mercado, por meio do Comércio

Atacadista de Materiais Recicláveis e/ou das recicladoras;

- ▶ Atuação, prioritariamente, em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis;
- ▶ Instalação de PEV em lojas do varejo; e
- ▶ Investimento em campanhas de conscientização com o objetivo de sensibilizar os consumidores para a correta separação e destinação das embalagens.

Com o sistema de contabilização de embalagens e as ações previstas para recuperá-las, os objetivos e metas previstos na Cláusula 7 do Acordo Setorial foram:

- ▶ Criação de sistema estruturante consistente nas ações de benfeitorias, melhorias de estrutura e equipamentos; e
- ▶ As ações conjuntas das empresas e demais agentes da cadeia de responsabilidade compartilhada possam propiciar a redução de no mínimo 22% das embalagens dispostas em aterro até 2018.

Em novembro de 2017, foi publicado o documento “Relatório Técnico Acordo Setorial de Embalagens em Geral”. Houve 732 (Setecentos e Trinta e Dois) municípios atendidos, 1502 PEVs e uma redução de embalagens dispostas em aterros sanitários de 21,3%.

Até a presente data, desconhece-se se as tratativas para uma segunda fase avançaram junto ao Ministério de Meio Ambiente.

2. O PROCESSO DE CONSENSUALIDADE E RESOLUTIVIDADE DA LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL NO MATO GROSSO DO SUL

Mesmo com a previsão da logística reversa das embalagens em geral na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos e, ainda com o acordo setorial firmado pela “Coalizão” junto ao Ministério do Meio Ambiente, a temática era praticamente inexistente no território do Mato Grosso do Sul.

O principal argumento do setor produtivo para não implementação das iniciativas era o fato do estado não haver sido palco de uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, sendo que o acordo setorial previa a implementação naquelas localidades.

Em razão disto, foi instaurado, pela 26ª Promotoria de Justiça, o Inquérito Civil n. 06.2016.00000122-8, que visava apurar eventuais danos decorrentes da não implementação da logística reversa de embalagens no estado de Mato Grosso do Sul.

No âmbito desse procedimento buscou-se, via consensual, a realização de acordos ou termos de cooperação para que os setores produtivos pudessem iniciar projetos de logística reversa no estado, para que ao menos algumas iniciativas fossem implementadas, já que não havia um programa nacional ou estadual que regulasse o sistema.

Com isto, foram realizados 7 (sete) acordos denominados “Termos de Cooperação”, os quais possuíam as mais variadas obrigações. Vejamos:

- **ABIVIDRO:** a associação assumiu o apoio a atividades institucionais para incremento da quantidade de embalagens de vidro destinadas ao Sistema de Logística Reversa (SLR); a prestar apoio técnico aos agentes no tocante ao SLR, especificamente dos vasilhames/embalagens de vidro; a ministrar capacitação para os agentes locais trabalharem com o vidro; a promover a formação e capacitação de agentes públicos e privados para incrementar a logística reversa do vidro, por meio de palestras, cursos e treinamentos; a prestar assessoria técnica permanente, bem como a dar destinação final ambientalmente adequada ao caco que chegar às

suas fábricas. Ademais, ficou estipulada a compra de carga mínima de 28 toneladas métricas de caco por vez em Campo Grande, Três Lagoas, Dourados, Aquidauana e Jardim, sendo que, com relação aos demais municípios, deverão providenciar o transbordo dos cacos até esses polos de concentração.

- ▶ **ABRAFATI e ABEAÇO (inclui Gerdau S.A.):** o Termo de Cooperação prevê a implementação do projeto “PROLATA”, que deverá envolver a garantia de compra de toda embalagem de aço que tenha, tecnicamente, viabilidade para reciclagem, por meio de suas associadas ou de empresas parceiras, quando separadas por cooperativas, empresas ou poder público e dispostos à venda; o apoio às cooperativas ARVE, ARPMA e ASCARS, localizadas nos municípios de Corumbá e Ponta Porã, assim como programa de educação ambiental para fins de devolução das embalagens e coleta seletiva previsto em plano de trabalho, sendo que, na eventualidade de ausência de compra em algum município do aço, as empresas deverão responsabilizar-se pela disposição final ambientalmente adequada dos mesmos, desde que entregues, pelo Poder Público, em Campo Grande, Corumbá, Ponta Porã e Naviraí.
- ▶ **ABRAS (inclui ASSAÍ, Carrefour e Wal-Mart):** o Termo de Cooperação prevê a implementação de ações de englobem a implementação de campanhas periódicas nas rádios internas das lojas com informações sobre a logística reversa de embalagens e entrega em PEVs, assim como divulgação em mídias sociais; ampla divulgação da disponibilidade dos PEVs; elaboração e divulgação da disponibilidade de PEVs nos estabelecimentos; instalação de PEVs; contratação de empresa privada para desenvolvimento de operação de gestão de resíduos nas lojas e PEVs instalados; comunicação em página específica do site corporativo com dicas de reciclagem e comunicação sobre reciclagem nas embalagens de produtos de marca própria; entre outras obrigações.

- ▶ **SUPERMERCADOS COMPER (SDB COMÉRCIO DE ALIMENTOS LTDA ME):** Ficou estipulada a necessidade de implementação de campanhas periódicas nas rádios internas das lojas, com informações sobre a logística reversa de embalagens e entrega em PEVs; ampla divulgação da disponibilidade dos PEVs; elaboração e divulgação da disponibilidade de PEVs nos estabelecimentos; instalação de PEVs; contratação de empresa privada para desenvolvimento de operação de gestão de resíduos nas lojas e PEVs instalados; entre outras obrigações.
- ▶ **COOPERATIVA CENTRAL AURORA ALIMENTOS:** o Termo de Cooperação impôs a obrigação de apresentar, no prazo de 6 meses a contar da assinatura do termo, o projeto detalhando o plano de trabalho a ser executado, especificando as ações a serem implantadas para o atendimento ao “Sistema Individual de Logística Reversa de Embalagens Gerais” no Município de São Gabriel do Oeste/MS, impondo, à empresa, o dever de investir no desenvolvimento de materiais explicativos (cartilhas) e de ações educativas, e na divulgação de informações sobre o manuseio e beneficiamento de embalagens para reciclagem, cuja descrição constará no plano de trabalho;
- ▶ **ABICALÇADOS:** a empresa deverá apresentar, no prazo de 6 meses a contar da assinatura do termo, o projeto de implantação de SLR das embalagens dos produtos por elas comercializados no âmbito do estado do Mato Grosso do Sul, o qual deverá contemplar sistema de rateio, mediante registro individual, por período, dos produtos comercializados por cada uma das Signatárias, no estado do Mato Grosso do Sul e no sistema de comprovação da efetivação da logística reversa baseado nas provas de regularidade dos créditos obtidos junto às unidades de reciclagem parceiras; bem como deverá definir metodologia para estimativa dos custos da realização da logística reversa das embalagens, por unidade, e definir a política de investimentos dos recursos nas cooperativas ou as-

sociações de catadores de material reciclável e pagamento de serviços ambientais prestados por tonelada de material efetivamente enviado à reciclagem; entre outras disposições.

- **INSTITUTO EURECICLO:** deverá implementar, em representação às suas empresas associadas, o SLR dos produtos comercializados em embalagens no âmbito do Mato Grosso do Sul, observando o sistema de rateio, mediante registro individual, por período, dos produtos comercializados por cada uma das Signatárias, no estado do Mato Grosso do Sul e sistema de comprovação da efetivação da logística reversa, baseado nas provas de regularidade dos créditos obtidos junto às unidades de reciclagem parceiras; bem como deverá definir metodologia para estimativa dos custos da realização da logística reversa das embalagens, por unidade, e definir a política de investimentos dos recursos nas cooperativas ou associações de catadores de material reciclável e pagamento de serviços ambientais prestados por tonelada de material efetivamente enviado à reciclagem.

Além disso, em razão do único projeto mais estruturado em andamento no estado, antes da instauração do Inquérito Civil, ser o “Dê as mãos para o futuro”, o qual já apoiava quatro cooperativas e passou a apoiar mais duas, optou-se por não firmar acordo com as associações ali envolvidas, acompanhando-se, somente, os contratos já firmados com as cooperativas de catadores beneficiadas.

Pode-se perceber que os acordos firmados foram dos mais variados, desde a previsão de apoio a cooperativas, quanto à educação ambiental, até a obrigação de compra de materiais, como foi o caso do acordo sobre o vidro.

Registre-se que o acordo com a Abividro foi um grande avanço para o estado já que, por questões de logística e baixo interesse econômico, quase todo o vidro oriundo de embalagens descartáveis pós-consumo no estado era remetido a lixões ou aterros, sendo que, a partir da implementação, pelo menos nas três maiores cidades (Campo Grande, Dourados e Três Lagoas), passou-se a destinar corretamente esse material (atualmente,

há uma segunda fase do acordo que estabelece a mesma obrigação de compra para qualquer município em que se acumule 28 toneladas de vidro – o que equivale a uma carga de container).

Contudo, a despeito do esforço do Ministério Público, mesmo com inúmeras tentativas, grande parte do setor produtivo, nesse primeiro momento, optou por não firmar acordos, o que levou à necessidade de abertura de procedimentos e ajuizamento de ações para exigir a implementação da logística reversa das embalagens gerais no estado.

Para tanto, na instrução do Inquérito Civil, optou-se por buscar um estudo de valoração do dano ambiental, aos catadores de materiais recicláveis e ao erário decorrente da não implementação da logística reversa no estado, fazendo-se isso por tipo de material (alumínio, aço, papel/papelão, plástico e vidro) e para cada um dos municípios do estado.

Importante destacar que o Poder Público somente pode executar alguma das atividades relativas à logística reversa se: a) houver um prévio acordo (acordo setorial ou termo de compromisso); b) for devidamente remunerado por isso.

Trazendo, de forma clara, a proibição do Poder Público arcar com os custos da logística reversa, Tatiana Barreto Serra profere a seguinte lição:

Aponte-se importante reserva legal no sentido de que o **poder público não poderá arcar**, sem a devida contrapartida, com a responsabilidade atribuída aos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes no sistema de logística reserva dos produtos e embalagens. Desta forma, os acordos setoriais ou termos de compromissos firmados entre o titular do serviço público de limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos e o setor empresarial deverão estabelecer **a devida remuneração a ser paga por este ao primeiro** (arts. 36, IV e 33, § 7º). [...] Trata-se de importante previsão legal, em duas perspectivas. De um lado, ressaltou a lei a possibilidade de cooperação entre os setores público e empresarial na implementação da logística reversa – que em alguns casos, como o das embalagens, poderá configurar uma verdadeira necessidade. **De outro, impõem que essa cooperação abranja a devida contrapartida. Com efeito, os custos com as ações de gerenciamento dos resíduos sólidos pós-consumo, visando prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente e à saúde das pessoas, devem ser arcados por quem os criou e não pela sociedade.** (SERRA, 2015, p. 151-152 – grifos nossos)

Contudo, o que ocorria é que os municípios – dada a não implementação do sistema de logística reversa das embalagens – é que estavam arcando com todos os custos, des-

de a coleta até a disposição ou destinação final adequada (isso quando não remetidos a lixões).

O estudo realizado apontou em resumo os dados ocorridos:

Neste aspecto, quando da inocorrência de ações que viabilizam a recuperação de embalagens nos 79 municípios sul-mato-grossenses, os benefícios ambientais que deveriam ser gerados pela reciclagem acabam se tornando um dano gerado pela não concretização do sistema de logística reversa de embalagens em geral. A ausência de ações de reciclagem de embalagens em geral por parte do setor empresarial gera também prejuízo ao erário dos municípios, visto que estes resíduos acabam sendo gerenciados pelos titulares dos serviços públicos, demandando investimentos em infraestruturas e custos operacionais decorrentes da execução dos serviços de coleta, transporte e disposição final. Além disso, tendo em vista que a maioria dos municípios sul-mato-grossenses ainda realiza incorretamente a disposição final em vazadouro a céu aberto, há de se mensurar os custos de recuperação dos passivos ambientais decorrentes desta prática na proporção em que foram causados pela errônea destinação das embalagens em detrimento da não concretização da logística reversa. Ainda se destaca que, quando existentes, as ações de recuperação e reciclagem de resíduos de embalagens muitas vezes ocorrem em parte devido aos serviços ambientais prestados por organizações de catadores de materiais recicláveis constituídas e operantes nos municípios sul-mato-grossenses. Desta forma, importante se faz considerar a valoração dos serviços ambientais prestados por estes grupos que atuam diretamente no gerenciamento da parcela seca dos resíduos sólidos, efetivando ações que deveriam ser fomentadas pelo setor empresarial a partir da promulgação da PNRS. No caso deste estudo em específico, é imprescindível trabalhar na valoração dos serviços ambientais prestados no sentido de viabilizar a recuperação e a reciclagem das embalagens que compõe a fração seca dos resíduos sólidos. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL, 2017, p. 16)

Com base nessas e em outras informações, foram ajuizadas 136 (centro e trinta e seis) ações civis públicas em dezenas de municípios, contra 72 (setenta e dois) réus, dentre eles, as maiores associações ou sindicatos dos setores industriais, as maiores empresas do mercado e, também, algumas empresas locais.

Contudo, com a regulamentação da matéria no âmbito do estado, por meio do Decreto n. 15.340/2019, que estabeleceu diretrizes para o cumprimento da logística reversa de embalagens estadual, permitiu-se acordo em todas essas ações, evitando-se, assim, maior carga de trabalho para o Poder Judiciário, sendo um exemplo de consensualidade e

resolutividade na implementação das soluções estabelecidas em acordos ou em decisões judiciais.

3. O OBJETIVO IMEDIATO DA DECISÃO ESTRUTURAL E A PRÁTICA DA IMPLEMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DAS EMBALAGENS EM GERAL NO MATO GROSSO DO SUL

Na implementação de acordos ou de decisões judiciais existe a importância de observar a noção de um processo estrutural, ou seja, uma concepção que trata com viés muito pragmático, haja vista que é comum que o problema estrutural possa ser resolvido de diversas formas, como estabelecida a meta a ser alcançada, e diversos são os meios com os quais normalmente se pode implementá-la.¹⁵⁵

Exatamente por isso, o objetivo imediato do processo estrutural é alcançar o estado ideal de coisas (GALDINO, 2019, p. 698), assim, segundo Didier Jr. et al (2020) primeiro, ela prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto; o seu preceito indica um resultado a ser alcançado, ou seja, um assumindo, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-princípio.

Segundo Didier Jr. et al. (2020), o modo como se deve alcançar esse resultado, determinando condutas que precisam ser observadas ou evitadas para que o preceito seja atendido e o resultado alcançado, por isso, e nessa parte, a estrutura deôntica de uma norma-regra.

Enfim, é possível estabelecer uma direção de processo estrutural a partir do conceito de problema estrutural, assim entendido o estado de desconformidade estruturada, uma situação de ilicitude contínua e permanente, ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. Por outro lado, o processo estrutural é aquele em que se veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural, e em que se pre-

¹⁵⁵ COSTA, Eduardo José da Fonseca. A “execução negociada” de políticas públicas em juízo. *In*: Revista de Processo. São Paulo: RT, ano 37, vol. 212, outubro/2012.

tende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal.¹⁵⁶

Nesse sentido, a implementação de decisões em processos estruturais, muitas vezes, exige monitoramento contínuo por parte do judiciário ou de comissões especiais, visto que o objetivo é garantir que as reformas ordenadas sejam efetivamente realizadas e que os objetivos do processo sejam atingidos. Neste caso concreto, a atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas junto ao Poder Público e ao setor produtivo, aliada à disposição do Imasul em implementar a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, começando-se pela extinção dos lixões e passando-se para a logística reversa, vem sendo uma das formas práticas que propiciou ambiente para que fosse regulamentada a matéria por meio do Decreto Estadual nº 15.340 de 23 de dezembro de 2019.

Veja-se que já havia, no Brasil, a regulamentação estadual de outros sistemas, por exemplo, no estado de São Paulo, por meio da Decisão de Diretoria nº 114, publicada, pela Cetesb, em 23 de outubro de 2019, mas que o sistema de logística estava vinculado ao licenciamento ambiental do empreendimento.

Ocorre que o estado de Mato Grosso do Sul recebe muito mais produtos (e consequentemente embalagens) de fora de suas divisas, razão pela qual exigir-se planos de logística reversa somente das empresas nele sediadas não teria qualquer eficácia.

Justamente por isto optou-se por exigir a logística reversa das empresas que colocam produtos que gerem embalagens pós-consumo no estado independentemente de onde fossem fabricados.

Esse, conduto, foi o maior desafio, já que não existia, até o momento, nenhuma regulamentação nesse sentido no Brasil. Mas, mesmo com todo esse desafio, e ainda que com muitos ajustes necessários e evolução, iniciou-se, com o Decreto Estadual nº 15.340/2019, a implementação da temática, chegando-se a bons resultados. Neste decreto, houve contribuição para sua redação de membros do Ministério Público, do Tribunal de Contas, do Órgão Ambiental (Imasul/Semadesc), além do setor produtivo.

156 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.

Os principais aspectos definidos no regulamento, que possibilitaram os avanços nos resultados de recuperação de embalagens, foram:

ACEITAÇÃO DE ENTIDADE GESTORA (EG) SEM NECESSIDADE DE GRANDES REQUISITOS

O Decreto Estadual, traz o conceito de “Entidade Gestora ou Pessoa Jurídica Equiparável” como pessoa jurídica responsável por estruturar, implementar, operacionalizar e administrar o Sistema de Logística Reversa de Embalagem em Geral, sendo certo que, o que importa, em verdade, é que haja uma pessoa jurídica – seja associação, sindicato, empresa-controladora – responsável pelas informações prestadas e indicando quais são as demais empresas (na verdade, CNPJ) que estão por ela representadas. Com isso, simplificou-se, em muito, a adesão de mais empresas no sistema.

SISTEMA AUTODECLARATÓRIO

Outro ponto positivo do regulamento criado é que os sistemas de logística reversa realizado pelas Entidades Gestoras (EG) são autodeclaratório, permitindo que as EGs os cadastrem, informando ao órgão ambiental: quantidade de toneladas de embalagens colocadas no mercado sul-mato-grossense, empresas aderentes, operadores logísticos, formas de operação do sistema e comprovação, por meio de notas fiscais de comércio de materiais recicláveis pós-consumo, de recuperação de 22% (mesmo do acordo setorial nacional) de embalagens no estado.

Assim, optou-se por um sistema autodeclaratório, permitindo que eventuais fiscalizações e correções de informações sejam feitas posteriormente pelo órgão ambiental.

SISTEMA LASTREADO EM RESULTADOS

Também é considerado pela equipe que trabalha na implementação como grande diferencial que os resultados devem ser demonstrados em toneladas de embalagens recuperadas, comparando-se a quantidade enviada para o estado e a quantidade comprovadamente retirada para reciclagem, mediante apresentação de notas fiscais.

Assim, foca-se, efetivamente, no resultado, ou seja, na comprovação de que realmente aquela empresa ou grupo de empresas representada por uma gerenciadora efetivamente conseguiu comprovar que o material pós-consumo retornou à indústria da reciclagem, não importando se isso foi feito por meio de trabalho direto, apoio às cooperativas ou mediante estrutura de mercado.

Importante destacar que o órgão ambiental vem discutindo com sistemas estruturantes, aqueles que criam um ecossistema completo de reciclagem em cidades que não dispõe dessa estrutura, a possibilidade da demonstração dos resultados em períodos maiores. No entanto, a meta de 22% (vinte e dois por cento) de recuperação ano a ano sempre continua mantida (esse percentual é baseado na meta nacional).

SEPARAÇÃO POR MATERIAL

Definido no inciso IV do artigo 4º do Decreto Estadual, fomentou a cadeia de materiais que não eram aproveitados pela reciclagem do Mato Grosso do Sul.

Um excelente exemplo a ser destacado é o vidro, que antes da publicação do regulamento tinha taxas de recuperação muito incipientes (praticamente nula), por ter valores de mercado incompatíveis com a logística de transporte até a Indústria Recicladora, que está a mais de 500 km de distância do centro do Estado.

No entanto, a exigência da logística reversa por grupo de material fez com que as empresas que necessitavam recuperar vidro investissem na cadeia e trouxessem um adicional de valor para o material, seja por meio de investimentos logísticos ou por meio de “compra de crédito de logística reversa das notas fiscais”, fazendo o ticket médio do quilo do vidro aumentar de R\$0,05 centavos (o material) para R\$ 0,20 (o crédito de logística reversa) no primeiro elo da cadeia, trazendo, assim, maior interesse dos operadores logísticos (cooperativas, associações e empresas do setor de resíduos) em separar esse material.

COEXISTÊNCIA DE VÁRIOS SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA

O sistema com foco em resultado tornou possível a existência de vários modelos de logística reversa de embalagens em geral: sistemas que estruturam cooperativas e associações de catadores, sistemas com coletas em PEVs e em grandes geradores e sistemas de compra de resultados direto no comércio atacadista de material reciclável e nas cooperativas e associações de catadores (crédito de logística reversa).

Importante destacar que a grande maioria das Entidades Gestoras acabaram tendo que investir em sistemas híbridos para conseguirem atingir as metas de recuperação.

Priorização dos catadores de materiais recicláveis

O artigo 7º do Decreto Estadual é bem claro quanto à prioridade da parceria com cooperativas e associações de catadores para o cumprimento da logística reversa de embalagens em geral:

Art. 7º. As organizações de catadores de embalagens recicláveis, formadas por pessoas físicas de baixa renda, deverão ser consideradas preferencialmente para a composição dos conjuntos de operadores logísticos do sistema de logística reversa [...].

Destaca-se que, atualmente, não existe cooperativa e associação de catadores formalmente instituídas no estado do Mato Grosso do Sul que não estejam sendo auxiliadas por sistemas de logística reversa de embalagens em geral.

SISREV/MS – SISTEMA DE LOGÍSTICA REVERSA DE MATO GROSSO DO SUL

A existência de um sistema informatizado para recebimento de informações e verificação de notas fiscais possibilitou enorme agilidade para o estado do Mato Grosso do Sul avaliar e fiscalizar o cumprimento da logística reversa de embalagens em geral.

Com o sistema, as notas fiscais de comércio de materiais recicláveis pós-consumo, que lastreiam os resultados da logística, podem ser analisadas de forma automatizada e comparadas com a meta declarada pelas Entidades Gestoras.

O sistema agiliza o trabalho dos técnicos do órgão ambiental e possibilita o foco na análise documental, que também faz parte dos reportes anuais.

PARTICIPAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEFAZ

O Mato Grosso do Sul é um estado pouco industrializado. Nesse sentido, os produtos comercializados em embalagens em geral, em sua esmagadora maioria, vêm de outras unidades da Federação.

O órgão ambiental tem conhecimento e procede o cadastro apenas das indústrias que se situam dentro do estado, uma vez que essas precisam passar pelo procedimento de licenciamento ambiental. Dessa forma, foi necessário fazer um convênio com a Sefaz para receber, desse outro órgão estadual, todas as empresas que comercializam produtos no Mato Grosso do Sul em determinado ano base. Com esses dados, é possível o órgão ambiental trazer isonomia as suas indústrias internas e fazer com que os responsáveis definidos em legislação de fato cumpram com suas obrigações.

Percebe-se, assim, que a atuação do Estado do Mato Grosso do Sul foi pioneira na temática, especialmente quanto observado que não o fez vinculado ao licenciamento ambiental e focado somente nas indústrias de seu território.

4. OS RESULTADOS DO SISREV/MS

Antes de apresentar os números alcançados pelo Sistema de Logística Reversa de Mato Grosso do Sul – Sisrev/MS, é importante entender o conceito de ano base, ano de recuperação e ano de entrega do relatório.

O ano base é o ano em que os fabricantes e importadores inserem os produtos comercializados em embalagens no estado, o ano subsequente ao ano base é o de recuperação, período em que as Entidades Gestoras fazem seus investimentos para recuperar as embalagens inseridas e posteriormente temos o ano de reporte dos resultados, que é o ano subsequente ao ano de recuperação. A tabela abaixo exemplifica esses conceitos:

Quadro 1 – Sistema de Logística Reversa de Mato Grosso do Sul – SISREV

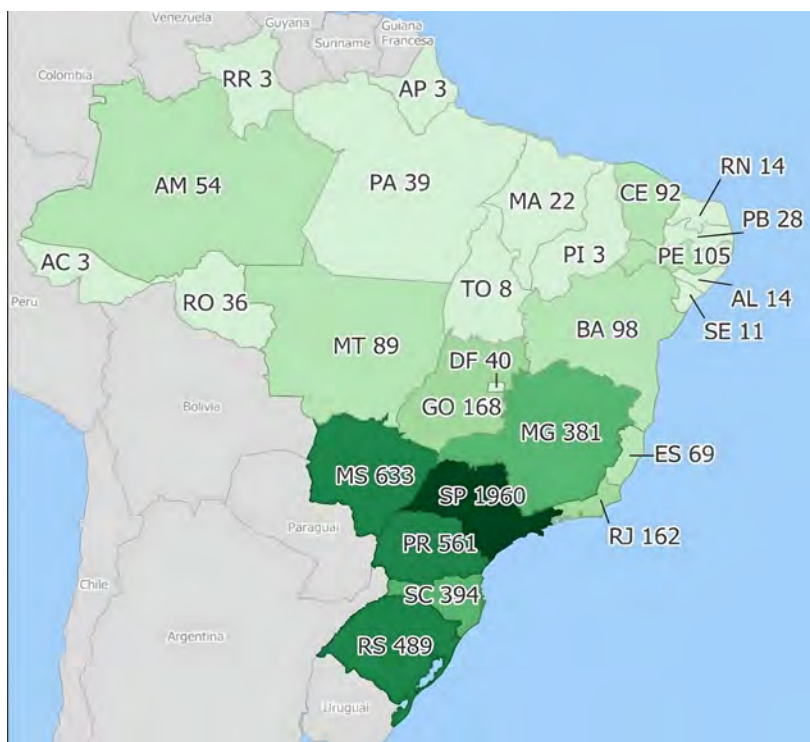
Ano Base	Recuperação de Embalagens (Relatório Anual de Desempenho)	Entrega do Relatórios
2019	2020	2021 (31/01)
2020	2021	2022 (31/01)
2021	2022	2023 (31/01)
...	...	...

Fonte: Sisrev/MS (2022)

Com esses conceitos firmados, serão apresentados os resultados do ano base de 2019, que tiveram 14 Entidades Gestoras, 5.476 Empresas Aderentes, 42 Operadores Logísticos e 24.795,50 toneladas de materiais recicláveis recuperadas.

O mapa abaixo demonstra que empresas das 27 Unidades da Federação estão cumprindo logística reversa no estado do Mato Grosso do Sul, sendo a maioria situada estado de São Paulo (35,8%), o que comprova a tese de que ampliar a fiscalização, além do licenciamento ambiental, é uma necessidade. Os demais estados com empresas aderentes cumprindo a logística reversa de embalagens são respectivamente: Mato Grosso do Sul (11,5%), Paraná (10,3%), Rio Grande do Sul (8,9%), Santa Catarina (7,2%) e Minas Gerais (7,0%).

Mapa demonstrando a quantidade de empresas aderentes por Unidade da Federação.



Fonte – Projeto Resíduos Sólidos: Disposição Legal 2021

Essas 5.476 empresas aderentes foram representadas por 14 Entidades Gestoras, que por sua vez, investiram em 42 Operadores Logísticos espalhados por 19 cidades do Mato Grosso do Sul. Os Operadores Logísticos são definidos no Decreto Estadual como: pessoa jurídica, incluindo organização de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, que realiza o conjunto de ações referentes às etapas de triagem e comercialização de resíduos reutilizáveis e recicláveis, devidamente autorizada pelos órgãos competentes.

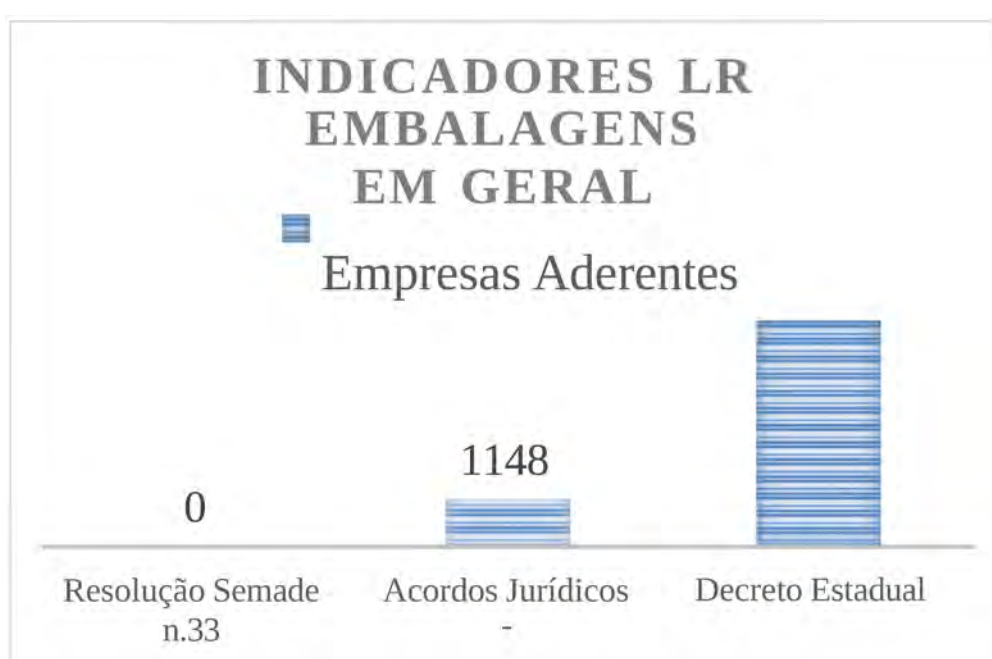
Desses 42 Operadores Logísticos, 20 foram cooperativas e associações de catadores e 22 foram operadores privados.

Em 2016, foi publicado, pela Secretaria de Meio Ambiente, a Resolução nº 33, que convocava as empresas licenciadas no estado do Mato Grosso do Sul a apresentarem seus planos para cumprimento da logística reversa.

Esses planos deveriam ser aprovados pelo órgão ambiental para entrar em vigência. Posteriormente, o Ministério Público estadual, em 2018, entrou com ações civis públicas e acordos jurídicos para exigir o cumprimento da logística reversa.

Por fim, em 2019, a estratégia do Decreto Estadual nº 15.340/2019 demonstra os avanços nessa linha temporal de políticas públicas, comprovando que o sistema criado a partir do Decreto Estadual trouxe avanços sem precedentes para o Mato Grosso do Sul.

Número de indústrias cumprindo logística reversa de acordo com as políticas públicas aplicada



Fonte – Projeto Resíduos Sólidos: Disposição Legal 2021

O resultado mais surpreendente, até mesmo para as instituições envolvidas no processo, foi a quantidade de embalagens recuperadas já no primeiro ciclo do Decreto Estadual. Foram recuperadas 24.796,50 toneladas de embalagens pós-consumo, todas elas lastreadas em notas fiscais de vendas de Operadores Logísticos situados dentro do estado do Mato Grosso do Sul.

Estima-se que 22% de todas as embalagens colocadas no estado do Mato Grosso do Sul, no ano base de 2019, somam a quantia de 33.874 toneladas.

Assim, as 24.796 toneladas recuperadas pelos sistemas de logística reversa representam o alcance de 76,2% da meta definida, sendo talvez, o melhor resultado do país em termos de recuperação de embalagens em geral.

CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se afirmar que o Mato Grosso do Sul foi pioneiro em implementar um sistema estruturado de logística reversa das embalagens em geral que está retirando a legislação da teoria e fazendo sua aplicação na prática.

O esforço inicial do Ministério Público em abrir investigações, fazer acordos com empresas ou setores de forma isolada e, posteriormente, ajuizar ações civis públicas propiciou a regulamentação geral do tema que veio a permitir que tais ações fossem encerradas por acordo.

Esse é um exemplo de sucesso em três aspectos: a) processo estrutural – com a atuação extrajudicial e judicial propiciou-se a implantação inédita de um Sistema Estadual de Logística Reversa de Embalagens em Geral que, a partir do exemplo de Mato Grosso do Sul, foi expandido, até o momento da elaboração deste artigo, para mais 14 estados; b) consensualidade – apesar de ajuizadas 136 ações civis públicas, contra os maiores setores econômicos e algumas das maiores empresas do mundo, conseguiu-se realizar acordo, em toda selas, com todos réus envolvidos; e c) resolutividade – a aplicação dessa metodologia propiciou um aumento significativo da logística reversa do estado e na destinação de materiais para reciclagem, tornando o Mato Grosso do Sul, em termos proporcionais, no estado de maior captação de materiais recicláveis *per capita* do Brasil.

As maiores conquistas dessa iniciativa, além da ação articulada entre os órgãos de estado, foram:

- ▶ Criação de Decreto, estabelecendo requisitos e parâmetros para implementação da logística reversa, trazendo segurança jurídica para os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes;
- ▶ A fiscalização da logística reversa realizada além do escopo do licencia-

mento ambiental, pois, em estados menos industrializados, a maior parte das embalagens são enviadas por indústrias situadas em outras Unidades da Federação. Sem considerar esse ponto, não existe isonomia para o cumprimento;

- ▶ Aceitação, como Entidades Gestoras, sem exigência de grandes requisitos. Nesse sentido, o que importa, para o estado, é a existência de uma pessoa jurídica responsável pelas informações, que pode ser uma associação, sindicato ou até uma matriz pelas suas filiais;
- ▶ Sistema autodeclaratório: uma vez que o estado não teria condições de analisar caso a caso, aceita-se a autodeclaração e posteriormente faz-se a fiscalização das informações;
- ▶ Sistema lastreado em resultados: o estado não ingressa no “como foi feito”, mas sim nos resultados – o que importa é a comprovação de retirada do material. Somente por exceção seria necessária esta análise prévia;
- ▶ Separação por material: tendo em vista que alguns materiais são de mais fácil comercialização que outros, a exigência de cumprimento das metas por material é essencial para a boa implementação do sistema;
- ▶ Comunicação entre Secretaria de Meio Ambiente e Secretaria da Fazenda para, com base em informações não protegidas por sigilo fiscal, buscar-se meios de identificar as empresas que vendem no território estadual;
- ▶ Coexistência de vários sistemas: como o foco é resultado, isso permite que os vários programas já existentes possam se adaptar ao Sisrev/MS;
- ▶ Priorização dos Catadores: atendendo à questão social e à PNRS, foi dada expressamente prioridade às organizações de catadores nesse sistema;

É certo que ainda há muitos desafios para se enfrentar nessa temática no estado, dentre eles a fiscalização da quantidade de embalagens que cada empresa comercializa no estado e a responsabilização daquelas já identificadas e que não cumpriram as obrigações.

A consensualidade e a resolutividade na implementação das soluções estabelecidas em acordos judiciais e setoriais é uma prática a ser realizada em conjunto, sendo observado que o próprio Decreto Lei n. 15.340/2019 estabeleceu diretrizes para implantação da logística reversa de embalagens em geral no estado de Mato Grosso do Sul, e o Ministério Público do estado, em conjunto com o Tribunal de Contas e o Imasul, trouxe a prática, demonstrando ser uma experiência pioneira em uma temática tão complexa que aos poucos está avançando no sentido de uma implementação maior nessa política, sendo muito importante que exista, também, uma regulamentação e um sistema mais efetivos em âmbito nacional.

REFERÊNCIAS

ANCAT. **Anuário da Reciclagem 2021**. Disponível em: https://uploads-ssl.webflow.com/605512e6bb034aa16bac5b64/61cc5f12957d186a623aebc9_Anua%C%C%81rio%20da%20Reciclagem%202021.pdf. Acesso em 26 de maio de 2024.

BENJAMIM, Antônio Herman de V. O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental. *In: Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo Setorial para Implantação do Sistema de Logística Reversa de Embalagens em Geral**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, n. 227, p. 169, 27 nov. 2015.

BRASIL. **Decreto Lei. 15.340 de 23 de dezembro de 2019**. Define as diretrizes para implantação e implementação da logística reversa de embalagens em geral no Estado de Mato Grosso do Sul, e dá providências. Disponível em <https://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/4_Decreto-n.-15.340-23.12.2019_Logistica-Reversa-de-Embalagens-em-Geral.pdf>.> Acesso em 15 de maio de 2024.

CAPELLI, Silvia. A responsabilidade pós-consumo. *In: Jornal da ABRAMPA*, Belo Horizonte, n. 04, 2004, p. 9.

CEMPRE. **1º Relatório Técnico de desempenho do sistema de logística reversa de embalagens em geral – Fase 1 – Parcial – Ano 1**. São Paulo: CEMPRE, 2017. 424 p.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **A “execução negociada” de políticas públicas em juízo.** In: Revista de Processo. São Paulo: RT, ano 37, vol. 212, outubro/2012.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** Disponível em < https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf > .Acesso em 29 de maio de 2024.

GALDINO, Matheus Souza. **Breves reflexões sobre as consequências de uma compreensão teleológica dos fatos para a teoria do processo estrutural.** Processos estruturais. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim (org). 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 698-70

IPEA. **Diagnóstico dos Resíduos Sólidos Urbanos** - Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: IPEA, 2012. p. 82.

IPEA. **Pesquisa sobre Pagamento por Serviços Ambientais Urbanos para Resíduos Sólidos.** Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: IPEA, 2010. 66 p.

LCA CONSULTORES, E2 ECONOMIA ESTRATÉGIA. **Logística Reversa no Setor de Embalagens.** Avaliação da viabilidade técnica e econômica da proposta da Coalizão Empresarial e análise dos impactos econômicos, sociais e ambientais. São Paulo: LCA E2, 2012. 181 p.

LOUBET, Luciano Furtado. Logística reversa (responsabilidade pós-consumo) frente ao Direito Ambiental brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 16, n. 2802, 4 mar. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18617>. Acesso em: 28 de maio de 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO DO SUL. **Valoração do dano ambiental pela não implementação da logística reversa de embalagens** – Relatório Geral do Estado

de Mato Grosso do Sul. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande: Procuradoria-Geral de Justiça, 2017.192 p.

MPMS; TCE/MS; SEMAGRO; IMASUL. Projeto resíduos sólidos: disposição legal - Relatório Anual de Logística Reversa de Embalagens em Geral do Mato Grosso do Sul, 2021.

SERRA, Tatiana Barreto. **Política de Resíduos Sólidos:** Gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada. São Paulo: Ed. Verbatim, 2015. 254 p.

Medidas preventivas como concretização do dever fundamental de proteção ao meio ambiente: um estudo de caso no âmbito do Ministério Público do Espírito Santo

Preventive measures as a fulfillment of the fundamental duty of environmental protection: a case study in the context of the Public Prosecution of Espírito Santo

Marcelo Lemos Vieira¹⁵⁷

RESUMO: O Observatório Ambiental do Ministério Público do Espírito Santo (MPES), fruto dos Acordos de Cooperação Técnica N°049/2021 e N° 050/2021, celebrados, respectivamente, com as empresas Vale S/A e Arcelor Mittal Brasil S/A, é uma ferramenta de inteligência para o fornecimento de informações que darão suporte, na área ambiental, aos membros e servidores do MPES. A infraestrutura física do Observatório Ambiental foi fornecida pela empresa Vale S/A, já a empresa Arcelor Mittal Brasil S/A, por meio da consultoria contratada Elogroup, foi a responsável por fornecer a arquitetura e engenharia de dados para construção dos painéis do observatório, que consistem em uma plataforma de consulta de dados estruturados com informações sobre os recursos ambientais

¹⁵⁷ Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória – FDV; Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória – FDV; Integrante do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça na Perspectiva dos Direitos Humanos, pertencente à Linha de Pesquisa: Jurisdição constitucional e concretização dos Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – FDV; Especialista em Direito Público pela Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDC e Consultime; Especialista em Direitos Difusos e Coletivos pelo Instituto de Direito Processual Capixaba; Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Paulista de Ensino Superior Unificado – Ipesu; Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul; Bacharel em Direito e Ciências Contábeis. Membro da Abrampa. Membro da Comissão de Meio Ambiente (CMA) do CNMP; Membro da Comissão de Meio Ambiente (Copema) do GNDH/CNPG; Membro do Núcleo Permanente de Autocomposição (NUPA) do MPES; Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES). Responde pela 12ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Urbanismo da Cidade de Vitória – ES. Contatos: lemosmarcelo@terra.com.br.

do estado do Espírito Santo, alinhados aos padrões de qualidade da legislação ambiental aplicável. A implementação de um projeto dessa natureza auxiliará o MPES a realizar uma melhor gestão e controle das entregas constantes nos planos de atuação priorizados, bem como a tomar as decisões cabíveis com mais dinamismo.

PALAVRAS-CHAVE: Bacias hidrográficas; Esgoto; Água; Meio Ambiente.

ABSTRACT: The Environmental Observatory of the Public Ministry of Espírito Santo (MPES), as a result of Technical Cooperation Agreements Nº. 049/2021 and Nº. 050/2021, entered into, respectively, with the companies Vale S/A and Arcelor Mittal Brasil S/A, is an intelligence tool for providing information that will provide support, in the environmental area, to MPES members and servants. The physical infrastructure of the Environmental Observatory was provided by the company Vale S.A, while the company Arcelor Mittal Brasil S/A, through the contracted consultancy Elogroup, was responsible for providing the architecture and data engineering for the construction of the observatory panels, which on a structured data consultation platform with information on the environmental resources of the State of Espírito Santo, in line with the quality standards of the applicable environmental legislation. The implementation of a project of this nature will help the MPES to carry out a better management and control of the constant deliveries in the prioritized action plans, as well as to make the appropriate decisions with more dynamism.

KEYWORDS: Watersheds; Sewage; Water; Environment.

INTRODUÇÃO

Nos tempos modernos, o desenvolvimento da tecnociência, provocado a partir de uma visão de mundo ocidental cartesiano de separação e de denominação do humano sobre o planeta, ocasionou uma exploração em níveis elevados de degradação da natureza, enquanto objeto de conhecimento, o que culminou em uma crise ecológica sem precedentes.

Em que pese os benefícios e confrontos causados por tal avanço, eliminando ou reduzindo perigos naturais, inúmeros problemas ambientais também foram gerados, como os advindos da biotecnologia, dos organismos geneticamente modificados, da nanotecnologia, dos agrotóxicos, da poluição do ar, da água e do solo, entre outros.

O percebimento inicial desses riscos abriu os olhos da sociedade, a qual imprimiu maior atenção sobre os impactos gerados pela crise ecológica e vem buscando um diálogo sobre a temática, incorporando a proteção do meio ambiente em algumas constituições, bem como promovendo o denominado esverdear do direito.

Da necessidade de controlar, reduzir e até extinguir riscos existenciais nasceu a constitucionalização da proteção ambiental, surgindo, na mesma medida, um novo modelo de Estado, que incorpora o meio ambiente como objetivo de suas decisões e, por conseguinte, modifica o Estado-nação moderno em um Estado socioambiental.

Esse Estado socioambiental, por sua vez, orienta-se por princípios e instrumentos que, no intuito de reduzir os riscos à vida humana, estrutura o plano jurídico sob o viés da redução das intervenções sobre os bens ambientais, sem descartar a liberdade econômica, mediante o condicionamento do uso e acesso a esses bens, desvelando a categoria conhecida como desenvolvimento sustentável.

O Observatório Ambiental do Ministério Público do Espírito Santo tornou-se realidade por meio da assinatura dos Acordos de Cooperação Técnica Nº 049/2021 e Nº 050/2021, celebrados, respectivamente, com as empresas Vale S/A e Arcelor Mittal Brasil S/A, tendo em vista ao disposto na Cláusula 2.7.2 dos Termos de Compromisso Ambiental nº 035/2018 Vale S/A e nº 036/2018 Arcelor Mittal S/A junto ao MPES.

O Observatório Ambiental é uma ferramenta de inteligência que visa integrar os dados ambientais relevantes em um ambiente exclusivo, por meio da visualização de painéis com indicadores, alinhados aos padrões estabelecidos nas legislações vigentes, tornando, assim, o processo decisório mais ágil e eficiente.

Reconhecendo que a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos, Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece que a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e vislumbrando a necessidade de desencadear ações integradas e interdisciplinares, evitando-se a fragmentação da atuação institucional, o MPES instituiu, por meio da Portaria Nº 2.936, de 20 de março de 2019, as Coordenadorias Regionais por Bacias Hidrográficas e as Coordenadorias Temáticas Ambientais.

Nesse sentido, o estado do Espírito Santo foi dividido em 14 bacias hidrográficas, que foram institucionalmente subdivididas em 6 Coordenadorias Regionais. Além disso, foram criadas 6 Coordenadorias Temáticas, sendo elas: saneamento, resíduos sólidos, controle de qualidade do ar, unidades de conservação, fauna e patrimônio histórico-cultural.

Corroborando com essa mudança de paradigma institucional e tendo em vista que o Centro de Apoio de Meio Ambiente (CAOA) elaborou planos de atuação para orientar o trabalho de cada uma das Coordenadorias, o Observatório Ambiental do MPES surge como uma importante ferramenta de auxílio na gestão desses coordenadores.

1. O DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

O Estado Democrático de Direito surgiu com uma pauta principal, qual seja: os direitos fundamentais. Não só no Brasil, mas em todo ocidente o debate político-jurídico restringia-se aos direitos humanos, e nas palavras de Arendt (1989, p. 444), ao “direito a ter direitos”.

Por definição, a expressão “direitos fundamentais” refere-se à humanização formal do indivíduo, ou seja, trata-se de um “conjunto de direitos da pessoa humana expressa ou implicitamente reconhecidos por uma determinada ordem constitucional” (VIEIRA, 2006, p. 36).

Nesse cenário, além da vida *per se*, a dignidade da pessoa humana por meio da qualidade de vida foi enfatizada na Constituição de 1988, de modo que o paradigma contemporâneo brasileiro, devido ao contexto mundial e nacional no que se refere ao desenvolvimento sustentável, aponta no horizonte jurídico-constitucional um modelo de socioambiental como nova epistemologia do direito constitucional.

O artigo 225 da Constituição Federal, por exemplo, ratifica tal núcleo constitucional na medida em que abarca amplo rol de temas, nos quais estabelecem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever fundamental de proteção dele, instituindo, inclusive, os princípios da prevenção, da precaução e da educação ambiental.

Sarlet (2012) defende, em sua obra, ao desenvolver a concepção de um Estado socioambiental, uma dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, não podendo ser limitado, tal princípio, apenas às condições físicas e biológicas dos humanos ou à valores morais destinados a eles, mas, também, à visão ampla de qualidade de vida.

Em outras palavras, no Estado democrático socioambiental, a ótica antropocêntrica da dignidade abre espaço à preservação de outras formas de vida, tal como a própria natureza e os animais, todos esses seres vivos consagrados enquanto sujeitos passíveis de reconhecimento.

A compreensão do tema passa pela definição da “categoria jurídica de dever fundamental” na promoção do meio ambiente, que inclui, além da responsabilidade do Estado, também a do “particular”, qualificada como “responsabilidade comunitária” (solidariedade social), que tem como pano de fundo justamente a defesa da dignidade da pessoa humana.

Nessa esteira, leciona Sarlet (2012, p. 21) que:

é possível visualizar o caminhar jurídico-constitucional no sentido da consagração da noção de deveres jurídicos de caráter fundamental a vincularem os indivíduos, no plano individual e mesmo transindividual, deveres que transcendem um mero dever de respeito mútuo entre os indivíduos de determinado grupo social, mas alcançam deveres de cunho positivo, especialmente quando estejam em questão a dignidade da pessoa humana.

Como consequência natural desse novo olhar e contemporâneo paradigma, deve ser considerado uma evolução do Estado Social e Democrático de Direito (2ª geração ou dimensão) para um Estado Socioambiental (3ª geração ou dimensão).

Nessa toada, no que se refere aos deveres fundamentais, é oportuno destacar que o regime democrático não trouxe somente a inclusão do soberano constitucional na tomada de decisões e priorizou sua qualidade de vida, mas, também, estipulou deveres que vão desde ao pagamento de impostos, de se submeter à educação básica, e até mesmo deveres ecológicos.

Para Alcântara (2006, p.4), os “deveres humanos são aqueles decorrentes do gênero humano e sua convivência dentro de um Estado”. Em outras palavras, a autora esclai-

rece que para cada dimensão de Direitos Fundamentais existe uma implicação equitativa de uma dimensão de deveres.

Tal definição não explica em detalhes o instituto em voga, mas já adianta relação indissociável: a polarização entre direito e de dever. Nos ensinamentos de Nabais (2002, p. 10), o fundamento dos deveres fundamentais constitui a expressão da soberania estatal, na medida em que o legislador constituinte criou o instituto para que o povo também seja parte na verificação de sua dignidade humana.

Com efeito, pode-se afirmar que os deveres fundamentais são uma “categoria jurídica constitucional própria” (NABAI, 2002, p. 10), a qual configura o outro polo da concretização dos direitos fundamentais, isto é, o cidadão livre também possui responsabilidades.

Nabais (2002, p. 12) assevera que

[...] tendo presente um certo paralelismo com as notas típicas ou características essenciais da noção constitucional de direitos fundamentais de nos dá conta a 9 doutrina, podemos dizer que os deveres fundamentais se configuram como posições jurídicas passivas (não activas), autónomas (face aos direitos fundamentais), subjectivas (já que exprimem uma categoria subjectiva e não uma categoria objectiva), individuais (pois tem por destinatários os indivíduos e só por analogia as pessoas colectivas) e universais e permanentes (pois tem por base a regra da universalidade ou da não discriminação).

É possível deduzir que, embora haja um embasamento subjetivo, o fundamento jurídico dos deveres fundamentais encontra-se na previsão constitucional, ou seja, será tratado, como dever fundamental, aquilo que esteja expressamente ou implicitamente previsto na constituição.

Frisa-se que essa relação entre direitos e deveres fundamentais também é defendida por Peces-Barba (1987, p. 337), quando o autor defende que a existência de um direito depende da existência de um dever e vice-versa, como um círculo contínuo.

O aludido pensamento pode ser observado na definição trazida pelo autor, qual seja:

[...] aqueles deveres jurídicos que se referem a dimensões básicas da vida do homem em sociedade, a bens de primordial importância, a satisfação de necessidades básicas que afetam setores especialmente im-

portantes para a organização e funcionamento das instituições públicas e o exercício de direitos fundamentais.

É oportuno destacar o conceito construído pelo grupo de pesquisa da FDV, à época denominado “Acesso à Justiça na perspectiva dos Direitos Humanos”: “dever fundamental é uma categoria jurídico-constitucional, fundada na solidariedade, que impõem condutas proporcionais àqueles submetidos a uma determinada ordem democrática, passíveis ou não de sanção, com a finalidade de promoção de direitos fundamentais” (GONÇALVES e FABRIZ, 2013, p. 92).

Nesse horizonte, é possível afirmar que não se trata de oposição aos direitos, quão menos de negação dos direitos, mas de base para concretização desses. Quando se fala em conduta, a lembrança dos filósofos gregos é inevitável, pois foi justamente no período na história da Grécia Antiga que o pensamento humanista atinge seu ápice, período em que Sócrates, Platão e Aristóteles, maiores influenciadores da cultura ocidental, constroem suas teorias sobre a conduta humana, seja por meio do dever de obedecer às leis da *polis* ou o dever dessa em promover a justiça distributiva. Ocorre que, ainda que a democracia grega detenha um conceito específico e distinto da democracia atual, o dever percorre a conduta humana e esbarra na liberdade individual do ser humano.

A teoria contratualista, principal tese política que influencia a ordem política brasileira, além de trazer como bandeira a democracia representativa, também defende os deveres de preservação da sociedade civil. Eis outro motivo pelo qual a liberdade civil, defesa nuclear da teoria do contrato social, não se esquivava dos deveres fundamentais.

O movimento fundamenta-se nas palavras da Revolução Francesa, quais sejam Igualdade, Liberdade e Fraternidade. No que se refere à fraternidade, os termos conduta e solidariedade comunicam-se na medida em que ambos referenciam-se ao discurso de cooperação e de irmandade entre os iguais. Nesse sentido,

[...] não é possível que do contrato social, que é a base da comunidade estadual, se façam derivar os *commoda* individuais sem aceitar os correspondentes *incommoda* comunitários. Na verdade, a garantia da eminente dignidade da pessoa humana, presente em cada membro da correspondente comunidade, implica suportar os custos *latu sensu* originados pela existência, funcionamento e financiamento dessa mesma comunidade.

Custos que, sendo o outro lado, o lado passivo da nossa relação com a comunidade estadual, mais não são, a bem dizer, do que uma outra designação para os deveres fundamentais [...] (NABAIS, 2012, p. 252)

Portanto, o cumprimento de um dever fundamental não concretiza apenas um direito fundamental do praticante, mas da comunidade e do outro. A solidariedade em preservar o meio ambiente deve permear a conduta de todas as pessoas, inclusive e principalmente, as jurídicas, para que o direito ao meio ambiente equilibrado seja assegurado.

Isso porque, a pessoa jurídica, sobretudo àquela que interfere em alto grau nos elementos da natureza para executar a atividade econômica, enquadra-se como sujeito constitucional (ROSENFELD, 2003, p.47) contemporâneo e, com efeito, manifesta-se como sujeito ecológico.

E assim o é devido ao fato de que o sujeito só pode ser apreendido mediante expressões de suas peculiaridades inseridas na teoria constitucional, isso é, na linguagem constitucional intersubjetiva enquanto discurso, o qual vincula todos os atores humanos que estão submetidos ao mesmo conjunto de norma fundamental.

Ademais, diante do arcabouço jurídico constitucional brasileiro, então, o constituinte optou pela criação do Estado solidarista-ambiental (socioambiental), que possui o dever-poder de investir na formação do sujeito ecológico-solidário, que seja capaz de influenciar na sua conduta como cidadão não só o cuidado com o próximo (ser-com-o-outro), mas, também, cuidar da natureza.

2. ESTUDO DE CASO: OBSERVATÓRIO AMBIENTAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO

A empresa Arcelor Mittal Brasil S/A, por meio da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica nº 50/2021, foi a responsável pela disponibilização da arquitetura e engenharia de dados para a construção dos painéis do Observatório Ambiental.

As obrigações da referida empresa incluíram contratar, diretamente, pessoa jurídica de direito privado para executar e dar suporte na implementação das atividades ne-

cessárias para realizar a modelagem de dados e desenvolvimento dos painéis. Para tanto, a ArcelorMittal Brasil S/A realizou a contratação da empresa de consultoria Elogroup.

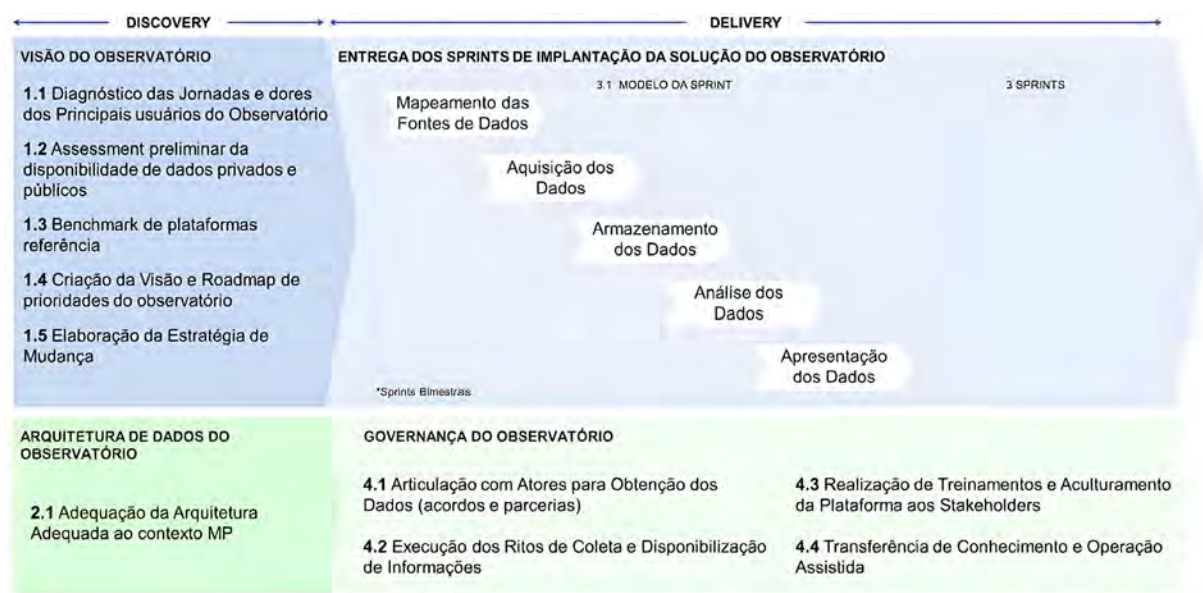
A solução do Observatório Ambiental se dá por um conjunto de análises e visualizações para seus usuários, sendo composta por etapas anteriores que vão desde a extração de dados públicos/privados, tratamento, armazenamento e modelagem desses dados. As etapas da solução podem ser visualizadas no **Quadro 01**.



Quadro 1 – Etapas necessárias para criação dos painéis do Observatório Ambiental.

A abordagem de trabalho para construção da solução teve uma fase inicial para diagnóstico e criação da visão do Observatório, juntamente com a adequação da arquitetura de dados ao contexto do Ministério Público do Espírito Santo.

A implantação ocorreu por meio de ciclos de desenvolvimento (sprints bimestrais), e, em cada *sprint* foram priorizadas a extração e o tratamento de alguns dados de fontes específicas, previamente acordadas. A visão integrada da abordagem de trabalho está exemplificada no **Quadro 02**.



Quadro 2 – Visão integrada da abordagem de trabalho utilizada no desenvolvimento da plataforma do Observatório Ambiental.

Os requisitos para construção da solução do Observatório Ambiental forma resumidos na **Tabela 01**.

Geração e Aquisição de dados	- Prever conectores via API ou <i>Webservices</i> com aplicações das empresas, órgãos fiscalizadores e máquinas virtuais; e - Permitir a aquisição de dados em formato de imagens.
Armazenamento e tratamento de Dados	- Proporcionar um ambiente exclusivo e integrado das fontes de dados ambientais relevantes para acesso direto das informações; - Oferecer serviço de ETL; e - Oferecer armazenamento de dados com segurança.

Cálculo e Análise dos Dados	• Criar uma automação e cruzamento de dados, considerando índices e conformidade técnica legal; • Oferecer serviço de construção de algoritmos para criação de alertas de criticidade por meio de padrões encontrados nos dados; • Respeitar os princípios de tratamento de dados da LGPD. Assim, visualizações com dados sensíveis devem ter visualização restrita; • Proporcionar visualização em mapas em polígonos; Proporcionar visualização por meio de pontos no mapa – latitude e longitude; • Ser visualizado pelo MPES (promotores e centro de apoio) e por órgãos fornecedores dados; • Apresentar boa responsividade em diferentes dispositivos; e • Possuir linguagem simples e objetiva.

Tabela 01: Requisitos para construção da solução do Observatório Ambiental

Ao longo das reuniões de acompanhamento, tendo em vista a necessidade de priorização dos assuntos a serem disponibilizados nos painéis, e considerando os objetivos estratégicos do MPES e o eixo principal de atuação do CAO A em Recursos Hídricos, optou-se pela construção de painéis com enfoque nesse tema.

Assim, os eixos priorizados, em um primeiro momento foram: qualidade da água, monitoramento de vazão, monitoramento de outorga, tratamento da água, tratamento de esgoto, monitoramento da rede de esgoto e enquadramento dos rios das bacias hidrográficas.

As etapas de desenvolvimento da tecnologia envolveram diversas reuniões entre os órgãos detentores dos dados, equipe de consultoria e equipe do MPES, e o acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos ocorreu por meio de reuniões e frequência mínima semanal.

Para a estruturar a sala de controle do Observatório Ambiental, foi assinado o Acordo de Cooperação Técnica Nº049/2021 com a empresa Vale S/A, contendo um plano de trabalho e sendo necessário a indicação de um Grupo de Trabalho para acompanhar a implementação das ações nele acordadas.

As obrigações da empresa Vale S/A incluíram: realizar aportes financeiros necessários para aquisição de equipamentos de tecnologia (*notebooks, tablets, drones*, dentre outros); fornecimento de licenças para uso e gestão do *videowall*, sistema de som; implementação de rede *wireless* para uso na sala de controle; promover adequação das instalações físicas, incluindo ambientação temática e mobiliário da sala de controle; realizar a capacitação de servidores do MPES; e prestar suporte técnico por meio de operação assistida da sala de controle pelo período de 24 meses.

Insta frisar que, para o cumprimento das obrigações previstas no ACT, a Vale S/A não realizou nenhum aporte financeiro ao MPES, sendo todos os itens descritos providenciados por meio da empresa por eles subcontratada, Infonet.

As obrigações do MPES incluíram disponibilizar equipe técnica para compor um Grupo de Trabalho responsável pelo acompanhamento dos ACT's assinados com as empresas Vale S/A e ArcelorMittal Brasil S/A, por meio de reuniões periódicas com os atores envolvidos no projeto.

2.1 RESULTADOS ALCANÇADOS

Conforme previsto no ACT assinado com a empresa Arcelor Mittal Brasil S/A, foram elaborados os 7 painéis referente aos temas relacionados à Recursos Hídricos, que atualmente estão em fase de revisão, refinamento das informações e melhoria dos formatos de visualização.

A página inicial do Observatório Ambiental está ilustrada na **Figuras 01**.



Figura 1 – Página inicial do Observatório Ambiental do MPES.

As **Figuras 02 e 03** ilustram algumas informações técnicas que podem ser obtidas no painel de Qualidade da Água da plataforma do Observatório Ambiental.



Figura 2 – Índice de Qualidade da Água nos pontos de monitoramento da Bacia do Rio Jucu.

Da simples análise visual do mapa apresentado no painel de Qualidade da Água da plataforma do Observatório Ambiental, verifica-se facilmente que o índice de qualidade da água, monitorado pela Agência Estadual de Recursos Hídricos – AGERH –, piora à medida que os cursos hídricos avançam por regiões com maior aglomeração urbana na Bacia do Rio Jucu.

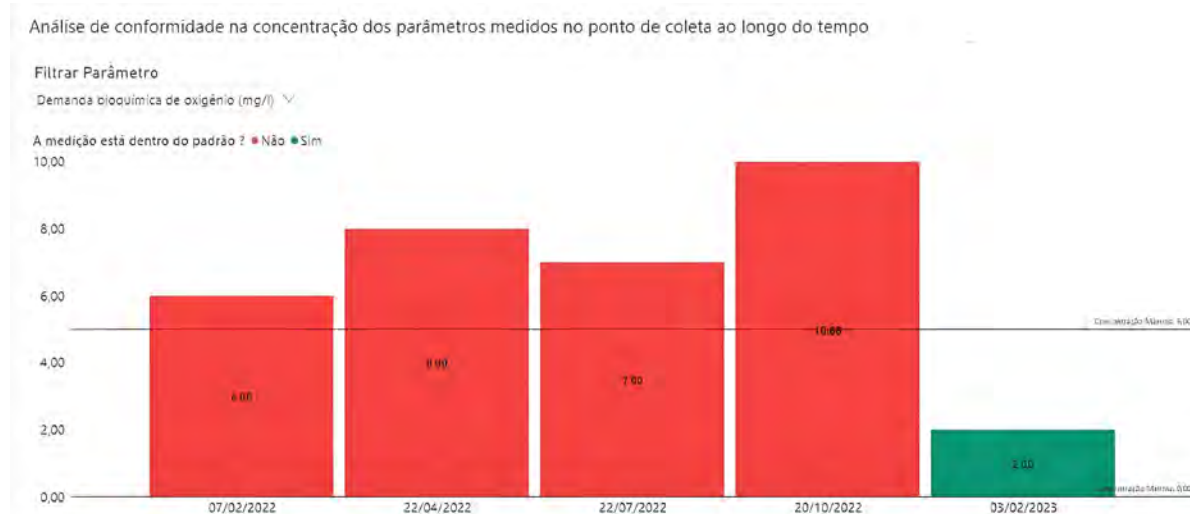


Figura 3 – Monitoramento da Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) do Rio Formate em Cariacica/ES ao longo do tempo.

Na Figura 03, é exemplificada a forma de apresentação de um dos gráficos do painel de Qualidade da Água no Observatório Ambiental. O monitoramento em questão refere-se ao parâmetro Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO) do Rio Formate, localizado em Cariacica/ES. Os valores obtidos nas coletas foram comparados com a legislação (Resolução Conama 357/05), em que os valores acima do permitido em relação à legislação aparecem na cor vermelho e os valores dentro do limite legal aparecem na cor verde.

Para a operacionalização do Observatório Ambiental, foi construída uma sala de controle com a finalidade de permitir a operabilidade dos dados dos painéis, de forma visível, em um ambiente dotado de infraestrutura tecnológica para o desdobramento das ações finalísticas do MPES em prol da sociedade.

A sala de controle conta com equipamentos de tecnologia e suporte de acordo com os termos e especificações definidas pelo MPES no ACT firmado com a empresa Vale S/A, destacando-se, entre elas: 12 monitores para compor o painel central da sala de controle, doação de 12 *notebooks* de última geração, 12 *tablets* e 2 *drones* para uso do CAO/MPES, capacitação da equipe do MPES para utilização de *drones*, disponibilização de 2 técnicos para operação assistida do Observatório Ambiental pelo período de 24 meses e a reforma do espaço físico do Observatório Ambiental, situado na sala do CAO/MPES.

Algumas imagens do projeto podem ser visualizadas na **Figura 04**.

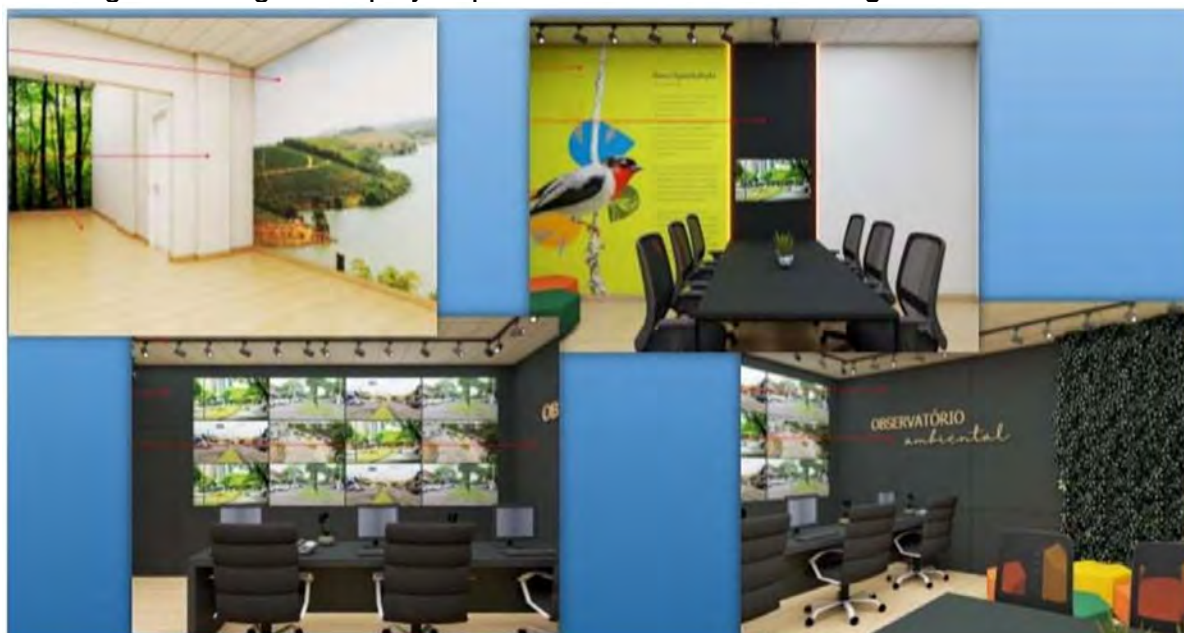


Figura 4 – Vista frontal do projeto da sala de controle do Observatório Ambiental, contendo os 12 monitores do painel central.

Foi instituído, no âmbito do Ministério Público do Estado do Espírito Santo - MPES, por meio da Portaria PGJ Nº 736, de 19 de julho de 2022, a Comissão de Acompanhamento para Implementação do Observatório Ambiental – COAM –, composta por 5 servidores (as) titulares e 2 servidores (as) suplentes, com o objetivo de promover a interlocução interinstitucional com os órgãos externos, o intercâmbio de informações constantes de banco de dados técnico-ambientais e a articulação estratégica entre as estruturas externas e a empresa de consultoria Elogroup, visando auxiliar na implementação, no desenvolvimento e no aprimoramento contínuo da plataforma Observatório Ambiental. A COAM atuou também no acompanhamento das entregas referentes à infraestrutura física do Observatório Ambiental.

Além disso, embora não previsto na metodologia do Projeto, o MPES conseguiu firmar parceria com o Instituto Marcos Daniel para construção da logomarca do Observatório Ambiental, dando destaque para o pássaro saíra- apunhalada (*Nemosia rourei*), espécie categorizada como criticamente ameaçada de extinção, considerada uma das aves mais raras do mundo, em que toda população atualmente conhecida está restrita à região montanhosa do Espírito Santo.

Importa registrar que a principal dificuldade externa para operacionalização da plataforma é que o CAO/MPES não produz os dados primários do Observatório Ambiental, dependendo, assim, da sensibilização dos detentores das fontes de informação para alimentação da plataforma. Assim, precisa lidar diariamente com problemas tais como, a ausência de informações nos órgãos de controle, a morosidade de alguns órgãos e empresas em disponibilizar as informações solicitadas, e no formato definido do projeto, bem como a ausência de banco de dados estruturados.

Em contrapartida, as principais dificuldades internas incluem a necessidade de envolvimento de especialista com diferentes formações para construção da plataforma e o grande volume de reuniões e demandas do Observatório Ambiental, visando seu aprimoramento e melhoria contínua, aliadas às outras demandas ordinárias dos servidores envolvidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas páginas precedentes, viu-se que a modernidade trouxe inúmeros desafios para a sociedade e para as instituições, haja vista que, dentre tantas inovações, a natureza tem sido explorada em razão do progresso econômico de tal maneira, ao ponto de ocasionar efeitos deveras nocivos à saúde humana.

Diante do contexto preocupante, a hermenêutica que prepondera no neoconstitucionalismo reconhece o Estado socioambiental enquanto novo formato do núcleo democrático brasileiro, de modo que além dos direitos, os deveres fundamentais também tomam lugar na concretização da democracia. Sob esse prisma, tem-se a proteção ao meio ambiente como um dever de todos os atores sociais, bem como das instituições, como o outro lado da moeda que sustenta o direito ao meio ambiente equilibrado, com base na solidariedade e cooperação de todas as pessoas, inclusive e principalmente, as jurídicas de grande porte, as quais podem trazer danos climáticos.

O Observatório Ambiental do MPES pode ser considerado como uma ferramenta inovadora, por meio da qual diversas informações que estavam dissipadas, dentro dos órgãos e empresas, podem, hoje, facilmente, serem acessadas pelos membros e servidores do MPES, auxiliando-os nas análises técnicas e tomada de decisão.

Como visão de futuro, espera-se que o Observatório Ambiental possa abarcar novas temáticas além de Recursos Hídricos e, talvez, até outras áreas de atuação do MPES, além do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo** – Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BENJAMIN. Antônio Herman. **Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. (Org). Direito Constitucional ambiental brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BIANCH, Patrícia. **Eficácia das Normas Ambientais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BUSSINGUER, Elda de Coelho Azevedo. **Ensino Jurídico e aprendizagem significativa**: uma tentativa de compreensão da tragédia, do Direito e da justiça a partir de uma abordagem fenomenológica. *In*: MIGUEL, Paula Castello; OLIVEIRA, Juliana Ferrari de. (Org). *Estratégia pedagógicas inovadoras no ensino jurídico*. v. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Hermenêutica e argumentação do direito**. Curitiba: CRV, 2014.

GADAMER. **Verdade e Método**: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica. 3. ed. Petrópolis: Visões, 1999.

GONÇALVES, Luiza Cotart Simonetti Gonçalves; FABRIZ, Daury César. **Dever Fundamental**: a construção de um conceito. *In*: MARCO, C. M. de; PEZZELLA, M.

C. C. e STEINMETZ, W. (org). *Teoria Geral e mecanismos de efetividade no Brasil e na Espanha*: Tomo I. Joaçaba: editora Unoesc, 2013.

HABERMAS, Jurgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

KLOEPFER, Michael. **A caminho do Estado Socioambiental?** A transformação do sistema político e econômico da República Federal da Alemanha através da proteção ambiental especialmente desde a perspectiva da ciência jurídica. *In*: KRELL, Andreas J.; LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental / Danielle de Andrade Moreira, coordenação. – Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, c2021. 1 recurso eletrônico (159 p.). – (Coleção Interseções. Série Estudos).

MOREIRA, Luiz. **A constituição como simulacro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MOREIRA, Nelson Camatta. **Direitos e Garantias Constitucionais e Tratados Internacionais de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais**: os deveres e o custo dos direitos. *Revista Direito Mackenzie*. São Paulo: Editora Mackenzie, Ano 3, v. 2, pp. 9-30, 2002.

Nota sobre o dever fundamental de pagar tributos. *In*: ALLEMAND, Luiz Cláudio Silva (Coord). *Direito tributário: questões atuais*. Brasília: Conselho Federal da OAB, 2012.

O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do

estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2004.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. **Hermenêutica filosófica e direito ambiental**: concretizando a justiça ambiental. São Paulo: Inst. O Direito por um planeta verde, 2015.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. **Los deberes fundamentales**. Doga, n. 4, 1987.

ROSENFELD, Michel. **A identidade do sujeito constitucional**. Tradução de Menelick de Carvalho Netto. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direito constitucional ambiental**. Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 2. ed. São Paulo - SP: 2012.

SILVEIRA, Paula Galbiatti. **Melhor tecnologia disponível**: redução de riscos e direito: adoção no licenciamento ambiental brasileiro na perspectiva do estado ambiental / Paula Galbiatti Silveira; Coordenadores [da série] José Rubes Morato Leite, Antonio Herman Benjamin. – São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2016.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

Aplicar a letra fria da lei é uma atitude positivista? Estudos Jurídicos. Disponível em: www.univali.br/periódicos. Acesso em: 16 abr. 2023.

VIEIRA, Marcelo Lemos. **A mediação nas questões ambientais no âmbito do Ministério Público** / Marcelo Lemos Vieira, Dauray Cesar Fabriz – 1, ed. – Curitiba: Appris, 2019. 22

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Direitos Fundamentais**: Uma leitura da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

A aplicabilidade da teoria do ganho ambiental pelo Ministério Público resolutivo

The applicability of the no net loss by the resolute Public Prosecutor's Office

Allan Thiago Barbosa Arakaki¹⁵⁸

RESUMO: O corrente artigo tem por objetivo apurar a compatibilidade da aplicação da teoria do ganho ambiental pelo Ministério Público resolutivo, principalmente em razão das atribuições de proteção socioambiental que lhe foram conferidas constitucionalmente. O assunto é atual e importante, posto que se refere à possibilidade, ou não, da aplicação de uma teoria que excepciona o desfazimento do ilícito ambiental pelo próprio órgão vocacionado a proteger o meio ambiente constitucionalmente. Em circunstâncias dentro das quais o desenvolvimento e a proteção socioambiental são cada vez mais correntes nas discussões, a atualidade e a importância do assunto são clarividentes. A pesquisa é de natureza bibliográfica, jurisprudencial e documental, sendo aplicado o método dedutivo. Dessa forma, parte-se da premissa geral, discorrendo sobre o agir comunicativo, as funções ministeriais, a teoria do ganho ambiental e, ao fim, adentra-se à **compatibilidade**, ou não, da teoria do ganho ambiental com as funções ministeriais. O referencial teórico garante principalmente no agir comunicativo habermasiano, figurando o diálogo e a comunicação como as principais balizas para a aplicação da teoria do ganho ambiental. Ao fim, conclui-se pela plena possibilidade de aplicação da teoria do ganho ambiental pelo Ministério Público, sendo desejável a utilização dela, inclusive, na atuação extrajudicial

¹⁵⁸ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Pós-Doutorando pela Lus Conimbrigae/Portugal e pela Unimar. Doutor e Mestre em Direito pela Unimar. Master em Fundamentos da Responsabilidade Civil pela Universitat de Girona/Espanha. Especialista em Direito Público pela Uniderp/Anhanguera; em Segurança Pública e Ciências Criminais pelo CERS e em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela PUC/MG.

do órgão, privilegiando o agir comunicativo.

PALAVRAS-CHAVE: Meio ambiente; teoria do ganho ambiental; atuação resolutiva do Ministério Público; agir comunicativo.

ABSTRACT: The aim of this article is to examine the compatibility of the application of the no net loss theory by the resolute Public Prosecutor's Office, especially in view of the social and environmental protection duties it has been given constitutionally. The subject is topical and important, since it refers to the possibility or otherwise of applying a theory that makes an exception to the undoing of environmental wrongdoing by the very body that is constitutionally charged with protecting the environment. In circumstances where development and socio-environmental protection are becoming increasingly common in discussions, the topicality and importance of the subject are clear. The research is bibliographical, jurisprudential and documentary in nature, using the deductive method. It starts with the general premise, discussing communicative action, ministerial functions, the no net loss theory and, finally, the compatibility or otherwise of the no net loss with ministerial functions. The theoretical framework is mainly based on Habermasian communicative action, with dialog and communication being the main beacons for the application of environmental gain theory. In the end, the conclusion is that the no net loss can be fully applied by the Public Prosecutor's Office, and that it is desirable to use it even in the agency's extrajudicial work, giving priority to communicative action.

KEYWORDS: Environment; no net loss; resolute action by the Public Prosecutor's Office; communicative action.

INTRODUÇÃO

A conciliação entre o desenvolvimento e a proteção socioambiental é um dilema extremamente atual e importante e, em alguns casos, de difícil solução. Nesse contexto, analisar a teoria do ganho ambiental é de extrema valia, posto que admite, por meio dela, a manutenção de um ilícito ambiental em razão dos efeitos mais danosos de seu desfazimento, sob o enfoque da proteção socioambiental.

Intuído dessa pretensão, o corrente artigo tem por objetivo apurar a compatibilidade da aplicação da teoria do ganho ambiental pelo próprio Ministério Público, principalmente em razão das atribuições de proteção socioambiental que lhe foram conferidas constitucionalmente. Nesse aspecto, analisar se a possibilidade de o próprio órgão mencionado

aplicar a teoria em tela seria benéfica, ou não, para fins da própria proteção socioambiental, correlaciona o desenvolvimento à proteção socioambiental e com a concepção de um Ministério Público resolutivo.

É com esse intuito que se realiza esta pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental. A atualidade e importância são latentes, uma vez que, considerando que a teoria do ganho ambiental impede o desfazimento da ilicitude ambiental em determinadas circunstâncias, é extremamente relevante a sua análise. Ademais, observar mais detidamente a aplicação dela pelo próprio Ministério Público, órgão vocacionado à proteção socioambiental, denota uma grande importância, sobretudo diante de uma dinâmica resolutive.

A concepção de um Ministério Público resolutivo, ou seja, voltado a resultados concretos, mostra-se relevante na atual conjuntura do cumprimento da vocação constitucional ministerial. Sob a égide dessa premissa, observar a aplicabilidade da teoria do ganho ambiental, por intermédio do próprio Ministério Público, a partir de uma base comunicativa habermasiana, mostra-se interessante, até mesmo, para resguardar o papel ministerial de protagonista na interlocução de instrumentos concretos de proteção socioambiental.

Some-se a isso que o método aplicado é o dedutivo, partindo-se da premissa geral e se direcionando à premissa específica, porquanto é o mais adequado para a pretensão deste artigo. Parte-se, então, de apontamentos da teoria do agir comunicativo para contextualizar o leitor, ingressando no papel ministerial na defesa socioambiental. Após, discorre-se sobre a própria teoria do ganho ambiental e termina-se por analisar se o Ministério Público poderia endossar posições lastreadas nessa teoria a partir de uma compreensão resolutive.

O referencial teórico utilizado é, principalmente, a teoria do agir comunicativo habermasiano, buscando identificar como a construção de consensos poderia auxiliar na pacificação social. Sob esse signo, o diálogo e a comunicação, como ferramentas para a construção de consenso no agir comunicativo, são extremamente úteis para enfrentar o objetivo desta pesquisa, motivo pelo qual é justificável o seu emprego aqui.

1. APONTAMENTOS SOBRE A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO

Antes de adentrar ao objeto deste estudo, é imperioso realizar apontamentos sobre o referencial teórico a ser empregado aqui. O corrente capítulo não visa ao esgotamento completo do referencial teórico, o que, pela escassez de páginas e a pretensão deste artigo, seria impossível. Por outro lado, para fins de contextualizar o leitor, torna-se necessário realizar apontamentos sobre o principal referencial teórico a ser empregado neste trabalho.

A teoria do agir comunicativo, desenvolvida por Jürgen Habermas (2012a, p. 496), lastreia-se na possibilidade de os próprios interlocutores, por intermédio do diálogo, chegarem a um consenso, conciliando os interesses pessoais e diversos existentes. Embora não se negue que os indivíduos busquem a satisfação de seus interesses pessoais, o agir comunicativo observa a possibilidade de conciliação dos variados plexos de ação existentes, possibilitando desenvolver definições comuns (Habermas, 2012a, p. 496).

É inserido no mundo da vida que o agir comunicativo é aplicado, posto que é o local onde os interlocutores interagem e podem, mesmo existindo dissensos, obter um consenso forjado pelos próprios interlocutores (Habermas, 2012b, p. 231). Sobre as interações entre os interlocutores na construção do consenso, Jürgen Habermas (2012a, p. 497-498) ainda pontua: “O processo de entendimento visa um comum acordo que satisfaça as condições de um assentimento racionalmente motivado quanto ao conteúdo de uma exteriorização. Um comum acordo almejado por via comunicativa tem um fundamento racional”.

A linguagem, nesse sentido, assume relevo fundamental dentro do agir comunicativo. Ao discorrer sobre a importância da linguagem e sua dimensão, Vilém Flusser (2007, p. 47-48) assevera a inexistência de uma verdade absoluta, inflexível, uma vez que a verdade funcionaria como um predicado formal. A partir dessa linha de raciocínio, torna-se mais desejável e perceptível a possibilidade de inúmeras interações, por intermédio do diálogo, com o intuito de construir consensos e afastar os dissensos, situação essa procurada pelo agir comunicativo habermasiano.

Essa capacidade de interlocução, por intermédio da linguagem estabelecida pelos sujeitos, é de extrema relevância, sendo indissociável a comunicação, a linguagem

e o consenso como elementos integrantes dessa teoria (Silva, 2019, p. 50). Dessa forma, logo se denota a importância desse referencial teórico na busca da solução de conflitos nos mais diversos segmentos sociais, inclusive, no próprio Direito. Gustavo de Melo Silva (2019, p. 53) aduz: “a Teoria do Agir Comunicativo pode ser um instrumento de auxílio à pacificação social, com a redução dos litígios sociais”.

Diante da importância do agir comunicativo, podendo ele ser utilizado na resolução dos conflitos jurídicos, mostra-se pertinente o uso daquele referencial teórico para verificar se é compatível a aplicação da teoria do ganho ambiental pelo próprio Ministério Público, que é o objeto do referido estudo em tela, obviamente respeitando as balizas do instituto jurídico, o que se passa a fazer adiante.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA PROTEÇÃO SOCIOAMBIENTAL

O Ministério Público brasileiro possui íntimo elo com a proteção socioambiental e que data períodos anteriores à própria Constituição Federal de 1988. Com efeito, a título meramente exemplificativo, pode-se mencionar que a Lei 6.938/81 já delegava, ao Ministério Público, a propositura de ações para reparar ou evitar danos ao meio ambiente, conforme rememora Édis Milaré (2013, p. 1340) a respeito das atribuições ministeriais na proteção socioambiental.

Nessa toada, a Lei nº 7.347/85 também trouxe em seu bojo a possibilidade de o Ministério Público ingressar com ação civil pública na proteção ao meio ambiente, a bens e direitos de valores artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, conforme observa-se do art. 1º, I, III, daquele diploma legal. Veja-se que a legitimidade ministerial para o uso da ação civil pública já constava na Lei 7.347/85, o que denota que o vínculo entre Ministério Público e proteção socioambiental é, inclusive, anterior à Constituição Federal de 1988.

É fato que as feições da instituição, anteriormente à Constituição Federal de 1988, eram outras que comprometiam o desempenho pleno das funções ministeriais. De fato, a dependência explícita do Poder Executivo, o qual podia livremente nomear e exonerar o

Procurador-Geral da República, fazia com que houvesse uma ingerência muito grande na instituição (Mazzilli, 2012, p. 47-54), comprometendo o exercício das funções ministeriais.

Conforme destaca Débora Maciel (2001, p. 10), a partir da Constituição Federal de 1988, inaugurou-se um novo Ministério Público, garantindo-lhe uma autonomia própria, desvinculando o Executivo do exercício das funções ministeriais e limitando o âmbito da atuação daquele (art. 127, §2º, CF/88). Além disso, previram-se princípios institucionais (art. 127, §1º, CF/88) e garantias a seus membros (art. 128, §5º, I, CF/88), iniciando a partir dali uma nova feição institucional, com vistas ao exercício pleno das funções que haviam igualmente sido conferidas pela Constituição Federal de 1988 (Sampaio, 2013, p. 1520).

Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988 alargou as atribuições ministeriais, prevendo um rol extenso para a atuação do Ministério Público, incluindo nele a proteção socioambiental (art. 129, III, CF/88). Não poderia ser diferente a conclusão do Constituinte Originário quanto à atribuição ministerial. Ora, tendo em vista que já na Lei nº 7.347/85 previa a legitimidade ministerial no manejo da ação civil pública em defesa do meio ambiente, mostrou-se natural que se constitucionalizasse essa função ministerial, garantindo-lhe uma nova roupagem e importância.

Em outras palavras, a proteção socioambiental não é qualquer objeto de atuação ministerial, decorrente da legislação infraconstitucional, passível de mudança a todo momento. Ao contrário disso, a proteção socioambiental vinculada à atuação ministerial decorre do próprio tecido constitucional, cuja alteração demanda um procedimento mais complexo de modificação. O vínculo entre o Ministério Público e a proteção socioambiental assumiu especial envergadura após a Constituição Federal de 1988, embora, frise-se, não tenha, com ela, se iniciado a história entre ambos.

A proteção dos direitos fundamentais de terceira geração ou dimensão, dentro do qual se encontra o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, revela o papel ministerial inserido nessa dinâmica. Igualmente, mostra importante a atuação extrajudicial da instituição ministerial, sendo possível, ao Ministério Público, utilizar de diversas ferramentas de consenso, evitando a judicialização da controvérsia.

A partir da compreensão da dificuldade de se resolver determinados imbróglios por intermédio da judicialização, a atuação extrajudicial das instituições mostrou-se uma ferramenta mais efetiva. Débora Alves Maciel (2001, p. 19) bem sintetiza os benefícios da atuação extrajudicial ministerial: “o modelo consensual está baseado na legitimação discursiva das soluções”. O modelo consensual de edificação de soluções traz maior proximidade com a efetividade, uma vez que propicia que os próprios envolvidos construam a solução para o imbróglio.

A Lei nº 8.625/93 traz diversas disposições que refratam o grande plexo de atuação extrajudicial ministerial: a possibilidade de instauração de inquéritos civis; a utilização de requisição de informações, exceto às sujeitas à cláusula de reserva de jurisdição; a expedição de recomendações; e a promoção de audiências públicas. Nesse contexto, é notória a importância da atuação extrajudicial, posto que possibilita a construção de um cenário mais efetivo a partir do afastamento dos dissensos e a edificação do consenso comunicativo, o que se extrai da lógica habermasiana (Habermas, 2012a, p. 496).

Para além das ferramentas previstas na Lei nº 8.625/93, o próprio Termo de Ajustamento de Conduta, previsto no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, representa um instrumento extremamente importante de atuação extrajudicial que, embora não seja exclusivo do Ministério Público, possibilita a construção de consensos por intermédio do diálogo comunicativo. Não somente com o enfoque na atuação extrajudicial evita-se a judicialização desenfreada, mas também se auxilia na formulação de respostas mais efetivas, consoante assevera Édis Milaré (2013, p. 1340).

Ao tratar do agir comunicativo e a construção de consensos, Habermas (2012a, p. 497-198) resumia: “O processo de entendimento visa um comum acordo que satisfaça as condições de um assentimento racionalmente motivado quanto ao conteúdo de uma exteriorização. Um comum acordo almejado por via comunicativa tem um fundamento racional”. A discussão da aplicabilidade ou não da teoria do ganho ambiental, dentro da qual se mantém o ilícito ambiental e evita o desfazimento dele, apesar de possuir contornos excepcionais, merece ser analisada.

Conforme ensinam Hermes Zaneti Júnior e Gustavo Silva Alves (2023, p. 190), embora seja fato que a atuação consensual pode ser aplicada, inclusive, durante o curso judicial, notou-se, também, a partir do perfil constitucional ministerial, o gradual amadurecimento de uma nova roupagem institucional alinhada à atuação resolutiva. O Ministério Público resolutivo, nessa perspectiva, sobressai de uma postura passiva e demandista para uma atuação mais ativa e de protagonismo social, procurando resultados efetivos dentro de sua atuação funcional (Pirajá, 2023, p. 19).

Renee Souza (2023, p. 45-51) aponta que os princípios da atuação resolutiva ministerial se fundamentam no princípio da transformação social, da proatividade, da tutela adequada, da resolução humanizada, da aplicação imediata e da máxima efetividade dos direitos fundamentais e da duração razoável do procedimento e do processo. É de se ver, dessa maneira, que o Ministério Público resolutivo procura resultados concretos e efetivos no exercício de sua vocação constitucional.

Alinhado ao amadurecimento desse formato institucional, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação nº 54/2017, procurando impelir a instituição em prol de uma atuação nacional na busca da resolutividade. O art. 1º, §1º, da Recomendação nº 54/2017, do CNMP, dispõe que o Ministério Público resolutivo identificaria uma contribuição decisiva para se prevenir ou solucionar efetivamente o conflito, problema ou controvérsia, procurando a máxima efetividade por intermédio de ferramentas extrajudicial ou judicial.

Observa-se, dessa forma, que a atuação ministerial resolutiva é uma roupagem atual da instituição, compelida pelo próprio CNMP, sendo não mais uma faculdade, mas sim uma necessidade institucional. O perfil resolutivo pode ser assimilado tanto na atuação extrajudicial como na atuação judicial e, diante desse formato, é mister a procura de entendimentos. A resolutividade, por conseguinte, identifica-se, da mesma forma, no estabelecimento de consensos e tratados na própria teoria habermasiana, daí a importância desse referencial teórico.

Para além disso, a teoria do ganho ambiental, lastreada nessa concepção de diálogo comunicacional, deve ser tratada e abordada, ainda que doutrinariamente, trazendo

exemplificações da atuação ministerial. Considerando que não é opção ser ou não resolutivo na atuação ministerial, mas sim uma necessidade da própria sociedade, tal teoria pode ser uma importante ferramenta no estabelecimento de uma atuação resolutiva, motivo pelo qual se mostra pertinente a realização dessa abordagem.

3. A TEORIA DO GANHO AMBIENTAL NO BRASIL

Antes de discorrer sobre a possibilidade de o próprio Ministério Público encampar a aplicação da teoria do ganho ambiental, **é mister** rememorar que é uníssona a jurisprudência do próprio STJ no sentido de não se aplicar a teoria do fato consumado quando se cuidar de questões ambientais, o que inclusive é matéria sumulada (Súmula 613)¹⁵⁹, merecendo uma análise breve sobre a questão.

Conforme leciona Odim Brandão Ferreira (2002, p. 119), “o fato consumado é a denominação eufemística de ato jurídico ilícito, cuja prática foi autorizada por sentença consciente desse vício”. Mauro Roberto Gomes de Mattos (2000, p. 205) elucida que “a irreversibilidade do fato consumado é suficiente para imortalizar a manutenção dos efeitos do ato pelo qual a Administração se insurge como ilegal”. A teoria do fato consumado se lastreia na excepcionalidade também de sua adoção e nas circunstâncias em que debelar a ilicitude causará um prejuízo maior do que sua manutenção (Tessler, 2004, p. 98).

A negativa do Tribunal de Cidadania em aplicar a teoria do fato consumado, a bem da verdade, decorre da premissa de que o ato ilícito ambiental que deve ser corrigido ou debelado, objeto de uma ação processual, possa ser desfeito na perspectiva fática, sem que com isso cause o agravamento do dano ambiental. É fato que o desfazimento do ato ilícito ambiental pode gerar um aumento no custo de transação a ser absorvido pelo próprio particular, pela iniciativa privada ou pelo próprio ente público, contudo, inexistente um prejuízo ambiental no desfazimento do próprio ilícito ambiental.

Essa perspectiva refrata, dessa maneira, que, de fato, é inaplicável a teoria do fato consumado em situações em que envolver ilícitos ambientais, objeto de impugnação pelo

159 Súmula 613. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. (STJ, 2018).

Ministério Público, seja em razão de ser inaplicável juridicamente a tese sustentada por aquela teoria pela inexistência de agravamento de prejuízo, seja em virtude da possibilidade fática de desfazimento do ato ilícito sem causar prejuízo ao meio ambiente.

A Teoria do Fato Consumado faz uma avaliação entre fim e meio do desfazimento da ilicitude. É compreensível o afastamento daquela em matéria ambiental, uma vez que esvaziaria a proteção socioambiental acaso o efeito consequencialista, muitas vezes, de ordem social, econômico ou de conveniência legiferante, devesse preponderar. Representaria, acaso não tivesse a respectiva contenção, um subjugo da proteção socioambiental às ordens alheias a ela, fazendo com que aquela se tornasse um mero discurso retórico a pretexto de argumentos metajurídicos.

Em outro vértice, a Teoria do Ganho Ambiental transpassa o aspecto da proporcionalidade e da razoabilidade também, contudo, a análise consequencialista que se empreende é com enfoque na própria proteção socioambiental. Nesse aspecto, diferencia-se da Teoria do Fato Consumado. Enquanto nesta o efeito final pode ser visualizado à luz de diversos interesses (sociais, econômicos, segurança jurídica, etc.), na Teoria do Ganho Ambiental, o resultado é visualizado somente sob a égide da própria proteção socioambiental.

É possível compreender também que, na Teoria do Ganho Ambiental, embora seja possível faticamente o desfazimento do ilícito ambiental, juridicamente ele é inconcebível, sob pena de se causar uma lesão maior ao bem jurídico que se deseja resguardar, qual seja, a proteção socioambiental. A teoria do ganho ambiental, conhecida também como *no net loss*, ganha dimensão nos Estados Unidos, na política ambiental durante o período do governo do Presidente George Bush, em 1989 (No..., c2023).

Basicamente, a ideia do *no net loss* emprega que é possível a manutenção do ilícito ambiental, ainda que haja prejuízo, desde que as medidas compensatórias pela compensação sejam iguais ou superior à perda, isto é, às variáveis negativas originadas do ilícito ambiental (Gibbons, 2016, p. 253). Nesse contexto, a concepção do *no net loss* possuiria quatro eixos principais, os quais seguem uma ordem de hierarquia de mitigação: a) prevenção; b) minimização; c) restauração; e d) compensação (ICMM, c2023).

A prevenção impeliria à necessidade de se adotar práticas que evitem qualquer perda líquida em desfavor do meio ambiente, sendo a nuance ideal, posto que, acaso nela se obtenha êxito, afastaria o dano ambiental em concreto. Na minimização, por sua vez, o que se procura é estancar os efeitos da perda líquida, evitando um agravamento da situação, embora o dano ambiental já exista. Na restauração, procura-se reparar o dano *in natura*, procurando diminuir os danos ambientais existentes, ao passo que, na compensação, outras medidas são adotadas, uma vez que a reparação *in natura* não é viável.

A ordem de hierarquia de mitigação denota o sentido do *no net loss*, procurando evitar a perda líquida, e, em último caso, em sendo impossível, realizar a compensação, dentro de um patamar de proporcionalidade (ICMM, c2023). Conforme lembram J. W. Bull e S. Brownlie (2015, p. 53), o princípio do *no net loss* procura, por intermédio da aplicação de uma hierarquia de ações mitigatórias, conciliar o desenvolvimento com a preservação socioambiental, inexistindo dúvida sobre a incorporação daquele na política internacional e nas práticas societárias.

A Teoria do Ganho Ambiental reflete bem a proposta do *no net loss*, uma vez que realiza uma análise no sentido de que a manutenção do ato ilícito não vai causar mais danos do que a própria destituição daquele. Significa dizer que a Teoria do Ganho Ambiental implementa um filtro de proporcionalidade, tendo por enfoque a proteção socioambiental, de sorte que, se a extirpação do ilícito acarretar dano ambiental maior do que sua própria manutenção, deve-se mantê-lo.

Não significa, com isso, a chancela de ilícitos ambientais e muito menos apenas manter a ilicitude sem adotar nenhuma medida mitigatória ou compensatória. A Teoria do Ganho Ambiental, cuja aplicabilidade, consoante se observa, é excepcional e com balizas bem alicerçadas a partir do próprio *no net loss*, impõe uma diminuição da perda líquida, ainda que se preserve o ato ilícito. Enfim, não teria o mínimo de sentido determinar o desfazimento de um ato ilícito ambiental, ao argumento da proteção socioambiental, se o dano ambiental acarretado superar a própria manutenção da ilicitude.

Acrescente-se, por oportuno, que o próprio STJ já se inclinou pela aplicação da teoria mencionada em um caso que versava sobre as construções ilegais em área de preservação ambiental, consoante o acórdão abaixo colacionado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL. AGRAVO REGIMENTAL INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. (...) 9. O acórdão guerreado, quanto ao art. 944 do CC vigente, atende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ao admitir, por um lado, a manutenção das edificações existentes na área de preservação permanente, em razão da possibilidade de a demolição vir a causar dano ambiental maior do que aquele já imposto por força das construções consideradas ilegais, e condenando, por outro lado, as agravantes e outros no pagamento de indenização como forma de recompor o dano ambiental ocasionado pela permanência das casas na área de preservação permanente. (STJ, 2016).

Veja-se que, no caso em tela, o próprio STJ compreendeu que a manutenção do ato ilícito, construção na área de preservação permanente, seria de rigor, diante da possibilidade de ocorrer um dano de maior envergadura acaso fosse promovida a remoção, conforme atestado em laudo pericial. Nesse ponto, é mister compreender que a aplicação da Teoria do Ganho Ambiental deve ser bem firmada dentro de uma premissa de provas técnicas, sob pena de esvaziar a proteção socioambiental.

Nesse sentido, Rafael Lima Daudt D'Oliveira (2021, p. 1590) assevera que a aplicação da Teoria do Ganho Ambiental necessitaria, além do preenchimento do enquadramento jurídico, de uma avaliação técnica, de uma estabilização do ilícito ambiental e da adoção de medidas assecuratórias. Essa moldagem defendida, pelo referido autor, garantiria maior tecnicidade à aplicação da teoria do ganho ambiental, imprimindo maior segurança jurídica e evitando sua banalização.

Veja-se que a proposta da Teoria do Ganho Ambiental, adotando as diretrizes no *no net loss*, não seria anistiar ou perdoar o ilícito ambiental, mas sim propor medidas alternativas, reparatórias e/ou indenizatórias, o que realça a sua relação com o agir comunicativo habermasiano. De fato, no mundo externo ou da vida é que os sujeitos podem entrar em um consenso, por intermédio do diálogo (Habermas, 2012b, p. 231), instrumento esse que realça a possibilidade de construção de um caminho comum, provavelmente não o ideal, mas com maior aderência entre os interlocutores.

Habermas (2012a, p. 496) assevera sobre o agir comunicativo: “De outra parte, falo ainda de ações comunicativas quando os planos de ação dos atores envolvidos são coordenados não por meio de cálculos egocêntricos do êxito que se quer obter, mas por meio de atos de entendimento”. Nessa perspectiva, a Teoria do Ganho Ambiental, acaso aplicada dentro de suas balizas, refrata o agir comunicativo habermasiano, porquanto propicia que, principalmente, as medidas mitigatórias e compensatórias sejam construídas a partir de um diálogo entre os próprios interlocutores.

Do contrário, acaso não se propicie esse ambiente do diálogo entre os interlocutores, obviamente, haverá uma dificuldade no cumprimento das medidas arbitradas unilateralmente pelo Poder Judiciário e, por vezes, poderá abrir espaço até mesmo para a insuficiência da proteção socioambiental. Cite-se, a título meramente exemplificativo, as ações que busquem a demolição de ranchos em área de preservação ambiental que se encontram em trâmite há quase duas décadas, com laudo que aponte que a demolição das construções pode gerar grande dano ambiental.

Em tal hipótese, a aplicação da Teoria do Ganho Ambiental pode ser feita diante do preenchimento da questão fática (estabilização da construção), técnica (laudo ambiental). As medidas compensatórias, contudo, como, nesse caso, a indenização, dentre outros pontos e circunstâncias, teriam melhor repercussão e cumprimento diante de um diálogo estabelecido entre as partes do que acaso se originasse de imposição coercitiva, sobretudo, diante de situações em que a perícia não conseguisse chegar a um valor fixo.

Enfim, é possível se vislumbrar, nesse contexto, que o agir comunicativo habermasiano e a Teoria do Ganho Ambiental encontram eco, principalmente pela permissão de que os interlocutores consigam chegar a um consenso. Em situações de maior incerteza, como a fixação das medidas compensatórias e valores de indenização, não sendo possível chegar a um instrumento por intermédio de laudos técnicos, o consenso comunicativo mostra-se como ferramenta de importante relevo.

4. A APLICABILIDADE DA TEORIA DO GANHO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Explicada a atuação da Teoria do Ganho Ambiental, é mister discorrer sobre como o Ministério Público poderia auxiliar na aplicação dessa, otimizando o exercício de suas funções constitucionais. Nesse aspecto, frise-se que não se busca, evidentemente, cancelar situações de ilicitude ambiental por intermédio daquela teoria, contudo, em circunstâncias excepcionais, mostra-se mais eficiente a aplicação daquela, obtendo resultados concretos para a própria proteção socioambiental.

Inexiste, então, qualquer incompatibilidade da Teoria do Ganho Ambiental com o papel constitucional do próprio Ministério Público na proteção socioambiental. Ao contrário disso, por meio dessa, pode-se obter um resultado concreto e conjugado entre os próprios envolvidos na situação, permitindo que evite a judicialização e até mesmo cessando a judicialização para a solução de eventual imbróglio.

Por vezes, é fato que o resultado obtido pode não ser o ideal e imaginado, contudo, dentro dos quadrantes possíveis, é o mais factível e representa maior ganho socioambiental do que prolongar a discussão em juízo infindavelmente. Com efeito, em muitas situações em que envolve a questão ambiental, observa-se, na verdade, um processo estrutural, demandando uma complexa atuação coordenada e por diversos agentes, o que refrata o desafio existente nessas conjunturas.

Se a judicialização não resolve a questão e se mostra ou se mostraria insuficiente, ainda que se cuide de demandas socioambientais, deve, o Ministério Público, procurar delinear uma solução compartilhada. Em outras palavras, ao invés de destinar à heterocomposição a demanda, deve direcionar à autocomposição, principalmente em demandas estruturais, dentro dos quais se precisará um nível de colaboração e cooperação especial de diversos agentes envolvidos.

Aliás, a compreensão da autocomposição como instrumento de resolução das questões socioambientais deve ser incentivada e assimilada. Não faz o mínimo de sentido que, ao argumento de que o direito material seja indisponível, afaste-se, por si só, a autocomposição, perenizando diversas ações ambientais que tramitam infindavelmente,

sem nenhum resultado prático. Se o dano ao meio ambiente existe ou pode existir, é também necessário que se obtenha um resultado prático para a sua proteção e preservação.

Nesse contexto, a autocomposição representa um instrumento que refrata a própria Teoria do Agir Comunicativo, porquanto possibilita que os próprios agentes envolvidos na questão possam direcionar suas ações na resolução do problema. A Teoria do Agir Comunicativo demanda o enfoque das ferramentas de autocomposição, ainda que o direito material seja indisponível. Aliás, a indisponibilidade do direito deve ser visualizada diante das nuances do caso concreto, fazendo-se as ponderações da ilicitude, danos em potencial ou em concreto ao meio ambiente, tendo, por premissa, um resultado útil e concreto na proteção socioambiental.

É conveniente lembrar que a Teoria do Agir Comunicativo foi desenvolvida por Habermas, procurando trazer, ao centro da filosofia, uma teoria crítica, baseada no uso da linguagem, na busca do entendimento como pontos nodais dessa visão (Habermas, 1990, p. 77-81). Procurando dissociar das discussões meramente metafísicas, Habermas trouxe, ao centro dos debates, a possibilidade de criação de consensos, por intermédio do diálogo, sem coações externas, para compor as comunicações sociais. Essa visão concreta e prática inaugura diversas possibilidades no campo sociojurídico.

Damiana Santos de Lima Meireles *et al.* (2017, p. 105) destacam “a construção de conhecimento a partir da racionalidade comunicativa exige disponibilidade e abertura ao diálogo, a partilha de saberes e do mundo vivido, bem como o respeito à diversidade”. A Teoria do Agir Comunicativo, espelhada nas diretrizes habermasianas, pode ser aplicada em diversos campos sociais, como na saúde (Lima; Maia, 2022, p. 204-205) e na educação (Meireles *et al.*, 2017, p. 108-109), trazendo os que antes eram apenas expectadores para um papel de maior proeminência, o que se verte em maior grau efetividade.

A partir da premissa lançada, é possível perceber que seria desejável que o próprio Ministério Público encampasse a aplicabilidade da Teoria do Ganho Ambiental em situações em que fosse possível a sua respectiva aplicação, implicando, com isso, uma comunicação mais racionalizada e eficiente a partir da criação de consensos alternativos. De fato, a lógica de trazer, ao Ministério Público, o protagonismo de se valer da Teoria do Ga-

nho Ambiental eliminaria a judicialização inócua ou a estancaria e propiciaria uma maior efetividade na composição com as partes.

Não se ignora que o direito material, sobretudo em se cuidando de direito ambiental, é indisponível. Sucede, contudo, que a circunstância de o direito material ser indisponível, por si só, não afasta a possibilidade de autocomposição, principalmente na formação de respostas consensuais, com lastro no agir comunicativo. Cite-se, a título meramente exemplificativo, uma ação de alimentos, movida pelo filho menor em desfavor do genitor, em que não se ignora o caráter indisponível dos alimentos.

Em tal hipótese, não há qualquer dúvida da possibilidade de composição entre as partes e que seria até desejável tal panorama, construindo-se um quadro de consenso por mais que a resposta obtida no acordo não seja o ideal e inicialmente pretendido entre as partes. De fato, por vezes, o menor-credor não conseguirá obter todo o valor pendente pretérito em razão dos poucos bens de seu genitor-devedor, mas o que lhe seria mais benéfico: ficar sucessivamente com o genitor-devedor preso ou obter um valor menor, porém, pagável? Evidente que a segunda resposta parece mais interessante.

Não se quer aqui dizer que os direitos materiais indisponíveis devam ser transacionados e dispostos ao livre talante. Por óbvio, que não se cuida disso. Trata-se, a bem verdade, de, em determinadas situações excepcionais, observar todos os fatores atuantes para que, se não for possível obter a resposta ideal de proteção do direito material indisponível, franquear um meio alternativo, dentro do qual se busque a construção de um panorama viável.

O norte dessa construção deve ser mantido em propiciar o melhor benefício ao interesse do direito indisponível, aqui, a proteção socioambiental, porém, não maximizando a ponto de impedir o interesse dos demais agentes na firmação do instrumento de autocomposição. Isso porque, a partir até da lógica habermasiana, a construção do agir comunicativo, por intermédio do diálogo, deve ser buscado sem a coação. Assim, a proteção socioambiental obtida seria a possível, dentro das possibilidades existentes, mas com um resultado concreto e factível.

Nessa linha de raciocínio, a proposta da aplicação da Teoria do Ganho Ambiental, encampada pelo próprio Ministério Público, representaria uma guinada epistêmica, porquanto possibilitaria uma resposta socioambiental factível e mais rápida a partir da construção de consensos com os agentes envolvidos. Ao mesmo tempo, implicaria uma desjudicialização, partindo da premissa de que as respostas devem ser construídas a partir do consenso possível a ser firmado entre as partes. Logicamente que, em se cuidando de ações ambientais, deve se buscar a proteção socioambiental, mas não a que reside no mundo do imaginário e das ideias, e sim aquela que é possível se efetivar de imediato.

Se, ao se judicializar, ainda que em caráter liminar, o provimento jurisdicional, seja de difícil cumprimento ou fiscalização seja pelos motivos variados, como contingenciamento de fiscalização ou de recursos financeiros, então a lógica deve ser pela construção de uma resposta imediata a partir do diálogo entre os envolvidos. De muito pouco valia mostrar-se os processos judiciais que refratam processos estruturais sem analisar se o que se busca, ainda que receba resposta favorável, será possível mesmo de cumprimento no plano fático.

A otimização do funcionamento dessa estrutura altamente custosa exige, por outro lado, a capacidade de construir caminhos consensuais por via das ferramentas extrajudiciais, o que ressalta mais ainda o papel constitucional do Ministério Público. Este, como é cediço, possui diversas ferramentas que possibilitam o esgotamento das vias extrajudiciais, como as recomendações ministeriais, os termos de ajustamento de conduta, sem prejuízo da própria atuação extrajudicial em sua perspectiva ampla, por meio dos inquéritos civis.

A composição e a construção de caminhos de consenso, tal qual consta na teoria habermasiana, é desejável nesse ponto. A aplicação da Teoria do Ganho Ambiental, frise-se, apenas no que ela seja pertinente, mais do que mera retórica ou prejuízo de proteção socioambiental, representa uma otimização desta e racionalização da própria máquina pública. Não é o caso de se banalizar a Teoria do Ganho Ambiental, e sim reconhecer sua importância fática e inseri-la para a aplicação, inclusive, pelo próprio Ministério Público,

evitando demandas desnecessárias e que prolongam questões ambientais cuja proteção se exigiria de imediato.

Inexiste, dessa maneira, qualquer incompatibilidade entre a Teoria do Ganho Ambiental e a vocação constitucional do Ministério Público, uma vez que, longe de chancelar ilegalidades ou afrouxar a proteção socioambiental, o que se busca, por meio do diálogo e do consenso entre essas esferas, é procurar um resultado socioambiental possível e útil. Por evidente, que não é a toda causa ambiental que se relacionará a um processo estrutural e muito menos será aplicável a Teoria do Ganho Ambiental, a qual possui balizas bem fixadas, conforme pontuado anteriormente.

É necessário, em outro vértice, compreender também que, embora não se deva banalizar a proteção socioambiental, ela deve ser imediata e útil. Em se cuidando de processos estruturais, dada a complexidade e o enraizamento do imbróglio, não é possível a construção de caminhos sem o diálogo, sem uma construção conjunta, daí a aplicabilidade da própria teoria comunicativa habermasiana. Nessa circunstância, sempre que forem visualizáveis as nuances de excepcionalidade que permitam o enquadramento da Teoria do Ganho Ambiental, essa deve preponderar, inclusive, com o Ministério Público trabalhando com a formulação de propostas para a construção do consenso.

Isso porque a judicialização pela judicialização, ao argumento de que envolve direito material indisponível, ou seja, a proteção socioambiental, provoca o prolongamento da discussão do imbróglio, com provimentos judiciais, por vezes, de difícil cumprimento e, sobretudo, de fiscalização. Nessa circunstância, a proteção socioambiental não se figura efetiva, mas sim apenas decorre, no máximo, de um modelo formal construído por um agente alheio, porém, cuja fiscalização quanto ao cumprimento é por vezes hercúleo e sequer existirá.

Enfim, é necessário se modificar a forma de pensamento a fim de que permita no âmbito extrajudicial, pelo próprio Ministério Público, adotar a Teoria do Ganho Ambiental, evitando, com isso, a judicialização desnecessária. Essa questão, para além de otimizar a atividade jurisdicional, evitando demandas cujo resultado se prolongará no tempo, ser-

virá para obter uma eficiência de proteção socioambiental e inaugurar uma proposta de construção de consenso habermasiana, o que seria desejável nessas circunstâncias.

5. EXEMPLO DA APLICAÇÃO DA TEORIA DO GANHO AMBIENTAL PELO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A título meramente exemplificativo da aplicabilidade da lógica da Teoria do Ganho Ambiental pelo Ministério Público resolutivo pode ser mencionado o caso paradigmático ocorrido na atuação do Ministério Público do Mato Grosso do Sul nos processos ambientais decorrentes direta e indiretamente da construção da Usina Hidrelétrica Engenheiro Sérgio Motta. É fato notório que, em 23 de fevereiro de 1999, inaugurou-se a referida usina, como um projeto grandioso remanescente da época da ditadura militar.

A Companhia Energética de São Paulo (CESP) ficou com a responsabilidade de mitigar os danos ambientais, porém, não foi o que se observou. Verificou-se que a construção da hidrelétrica fez diversos municípios da Costa Leste do estado de Mato Grosso do Sul perderem uma área total de cerca de 200 mil hectares com a inundação (Santos, 2024). Para além disso, danos ambientais indiretos foram ocasionados, desde a remoção de populações ribeirinhas, inundação de cemitério, alteração da fauna, dentre outros pontos, causando diversos problemas socioambientais e econômicos na região.

O Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul ajuizou as ações relativas aos danos ambientais diretos e indiretos, desde 1995, em desfavor da CESP, sendo que foi formulado um acordo judicial em 1998, destinando-se recursos financeiros à compensação dos danos ambientais. Mesmo com o acordo judicial, houve o respectivo descumprimento dele, o que justificou que o Ministério Público e os próprios municípios impactados judiciassem a questão, ingressando com variadas ações no período de 2000-2014 (Santos, 2024).

O Instrumento Particular de Composição,¹⁶⁰ formulado entre o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, os municípios impactados e a CESP, demonstra a existên-

160 O Instrumento Particular de Composição encontra presente nos autos do Cumprimento de Sentença nº 0000272-

cia de diversas ações de conhecimento decorrentes dos danos ambientais causados pela CESP e de execução em razão direta ou indiretamente da construção e do funcionamento da hidrelétrica nominada durante o período de 2000 até 2018¹⁶¹. O número das ações ajuizadas pelas Promotorias de Justiça de Anaurilândia, Bataguassu, Brasilândia, Batayporã e Três Lagoas, foram inúmeras, bem como as ajuizadas pelos próprios municípios impactados, visando compelir a CESP a cumprir com sua responsabilidade socioambiental.

O alto número de processos e as cifras milionárias bloqueadas nas contas da CESP demonstravam a complexidade da situação. Isso ficou mais evidente quando foi realizado o derradeiro acordo em 2018, por intermédio do Instrumento Particular de Composição já mencionado nesta pesquisa¹⁶². Os valores envolvidos, na composição formulada, representaram, a título de pecúnia, a importância de R\$ 561.565.519,61, além de outros bens envolvidos, como doação de terras, construção de parques ambientais, dentre outras medidas¹⁶³.

35.2011.8.12.0022, o qual tramitou perante a Vara Única da Comarca de Anaurilândia. O referido documento foi celebrado, no dia 30/06/2018, entre as Promotorias de Justiça de Anaurilândia, Batayporã, Bataguassu, Santa Rita do Pardo, Brasilândia e Três Lagoas, o Estado de Mato Grosso do Sul e os respectivos municípios nominados, chegando a uma série de medidas consensuais e de reparação ambiental, colocando o fim dos processos judiciais, movidos pelas Promotorias de Justiça e pelos municípios em curso até então. (TJMS, 2018).

161 Pela Promotoria de Justiça de Anaurilândia e/ou pelo Município de Anaurilândia foram ajuizadas as seguintes ações em desfavor da CESP: a) Ação de Execução por Quantia Certa nº 0000218-74.2008.8.12.0022; b) Ação de Obrigação de Fazer nº 0000064-56.2008.8.12.0022; c) Ação Civil Pública nº 0000120-89.2008.8.12.0022; d) Ação Civil Pública de Obrigação de Fazer nº 0500014-41.2006.8.12.0022; e) Cumprimento provisório de sentença de obrigação de fazer nº 0000272-35.2011.8.12.0022; f) Cumprimento de sentença da multa moratória nº 0800018-29.2011.8.12.0022; g) Cumprimento provisório de sentença nº 0800373-97.2015.8.12.0022 (TJMS, 2018). Pelas Promotorias de Bataguassu e/ou Município de Bataguassu em desfavor da CESP foram ajuizadas as seguintes ações: a) Ação Civil Pública nº 0001410-64.2007.8.12.0026; b) Ação de obrigação de fazer nº 0001930-53.2009.8.12.0026; c) Ação Civil Pública nº 0000623-98.2008.8.12.0026; d) Cumprimento de sentença nº 0800205-88.2012.8.12.0026; e) Cumprimento de Sentença nº 0550037-40.1996.8.12.0022/01; f) Cumprimento de Sentença nº 00000161-64.1996.8.12.0026/01; g) Cumprimento de sentença nº 00000065-83.1995.8.12.0026/01 (TJMS, 2018). Pela Promotoria de Justiça de Batayporã e/ou pelo Município de Batayporã foram ajuizadas as seguintes ações em desfavor da CESP: a) Ação Civil Pública nº 0002039-35.2007.8.12.0027; b) Cumprimento de sentença nº 0001403-20.2017.8.12.0027 (TJMS, 2018). Pela Promotoria de Justiça de Brasilândia e/ou pelo Município de Brasilândia foram ajuizadas as seguintes ações em desfavor da CESP: a) Ação de Obrigação de Fazer nº 0800178-54.2016.8.12.0030; b) Ação Civil Pública nº 09000013-15.2006.8.12.0030. (TJMS, 2018). Pela Promotoria de Justiça de Três Lagoas e/ou Município de Três Lagoas foram promovidas as seguintes ações em desfavor da CESP: a) Ação Civil Pública nº 0003954-98.2011.8.12.0021; b) Ação Civil Pública nº 0003974-41.2001.8.12.0021; c) Ação Civil Pública nº 0001745-45.2000.8.12.0021 (TJMS, 2018).

162 O Instrumento de Composição pode ser consultado no Cumprimento de Sentença nº 0000272-35.2011.8.12.0022, o qual tramitou perante a Vara Única da Comarca de Anaurilândia.

163 Para se ter ideia da magnitude do acordo e dos valores bloqueados da CESP, interessante compreender que ao Estado de Mato Grosso do Sul ficou destinada a importância de R\$ 280.782.759,80; ao Município de Anaurilândia, R\$ 130.395.513,66; ao Município de Bataguassu, R\$ 71.717.513,51; ao Município de Santa Rita do Pardo, R\$ 39.107.422,79; ao Município de Três Lagoas, R\$ 15.824.916,34; ao Município de Brasilândia, R\$ 15.824.916,34; ao Município de Batayporã, R\$ 7.912.458,18, além de outros bens imóveis destinados (TJMS, 2018).

É interessante notar que o caso mencionado se relaciona à atuação resolutiva ministerial e, inclusive, à aplicabilidade da Teoria do Ganho Ambiental. Apesar de não se terem mencionado expressamente tais expressões nas deliberações processuais, é inegável a aplicação da resolutividade e do ganho ambiental nessa situação mencionada e que ocorreu no estado de Mato Grosso do Sul. Se fossem enveredar pela situação clássica de proteção socioambiental, as demandas ajuizadas pediriam a demolição da hidrelétrica construída ou a suspensão da construção dela e/ou de seu funcionamento, o que jamais ocorreu por parte do Ministério Público.

É fato que, apesar do impacto ambiental de grande magnitude na construção de hidrelétricas, nunca se questionou a importância da Usina Hidrelétrica Sérgio Motta, sobretudo, diante da característica da matriz energética do Brasil. Sucede que os efeitos ambientais não poderiam ser negados, sob pena de o Ministério Público fracassar na sua vocação constitucional de proteção ao meio ambiente. Dessa maneira, mesmo aberto ao consenso e ao estabelecimento de diálogos, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul sofreu resistências para se chegar a soluções com a CESP, necessitando do ajuizamento de ações para tanto.

Essa preocupação socioambiental, de igual maneira, assolava também a classe política do próprio estado de Mato Grosso do Sul e dos municípios impactados diante das consequências ao meio ambiente e à própria perda de território local. A par disso, foi estabelecido um canal de diálogo entre os municípios impactados, o estado de Mato Grosso do Sul, por intermédio de sua classe política, e o próprio Ministério Público, em uma construção comunicacional difícil de se visualizar até então para a época.

Isso porque se perdurou por muito tempo a ideia de que o poder político e o Ministério Público não poderiam se comunicar, devendo cada qual agir isoladamente, o que se mostrou como sendo um erro com o avançar do tempo. Na situação esposada, se não houvesse uma comunicação e o estabelecimento de consenso entre a classe política e o Ministério Público, dificilmente se chegaria a um resultado concreto e palpável, ainda que o caminho inicial tenha sido a judicialização a fim de que a CESP comesse a se inclinar para o diálogo.

Nesse contexto, ao longo da história que perdurou cerca de 20 anos, foi necessário que, principalmente, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul conseguisse um cenário favorável, mediante bloqueios judiciais em cifras milionárias, a fim de que a CESP se inclinasse para celebrar um acordo, destinando valores indenizatórios robustos aos municípios impactados, bem como se comprometesse a constituir parques ambientais e a estabelecer instrumentos compensatórios e mitigatórios.

É fato que a mesma lógica da Teoria do Ganho Ambiental permitiu a edificação de um acordo desse porte. Com efeito, não seria razoável que o Ministério Público procurasse medidas demolitórias em relação à usina hidrelétrica mencionada. A partir do momento que se tornou inviável a demolição, seja pela função pública da construção seja pela circunstância de que a demolição traria mais prejuízo ao meio ambiente do que a manutenção do ilícito ambiental, outras alternativas teriam que ser exploradas.

Essa foi a lógica pela qual caminhou exitosamente o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Seria impensável procurar judicialmente a demolição da hidrelétrica, o que, caso ocorresse, traria um dano ambiental até mesmo de maior magnitude do que a manutenção da hidrelétrica e o seu funcionamento. Essa concepção, frise-se, é a mesma esposada pela Teoria do Ganho Ambiental, mesmo que não mencionada com esse nome naquela oportunidade.

Some-se a isso, que sobressai ainda nesse exemplo, a atuação resolutiva por intermédio do consenso afirmativo habermasiano, consoante declinado ao longo desta pesquisa. De fato, ainda que a questão estivesse judicializada, a partir de um cenário favorável, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul procurou identificar consensos e possibilidades de formulação de acordo com a CESP, a qual, obtendo inúmeras negativas no julgamento de seus recursos, cedeu ao caminho consensual.

Essa diretriz de atuação ministerial encontrou-se respaldada na Recomendação nº 54/17, do CNMP, observado uma diretriz resolutiva. Caso o Ministério Público se recusasse a estabelecer o acordo na ocasião, seja pelos resultados favoráveis no julgamento de seus recursos seja pelos bloqueios milionários, simplesmente, a judicialização da ques-

tão se prolongaria ainda por mais 10, 20, 30 anos e os municípios impactados não receberiam nenhum resultado útil ao longo desse tempo.

Ainda que vencedor e mesmo diante da natureza do direito difuso envolvido, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul foi protagonista e costurou um acordo de grande magnitude em prol do estado de Mato Grosso do Sul e dos municípios impactados. Não se procurou uma defesa socioambiental ideal ou ilusória, mas sim se edificou, por intermédio da composição, um resultado concreto, útil e possível dentro das alternativas possíveis, o que merece ser enaltecido.

O exemplo aqui mencionado, enfim, denota, além da atuação resolutiva, a importância da comunicação, amparada na doutrina habermasiana, posto que, para o acordo ser realizado, foi necessário o estabelecimento de consensos entre vários agentes. Celebrado em 2018, o acordo da CESP, ele envolveu também as Promotorias de Justiça de Anaurilândia, Bataguassu, Brasilândia, Três Lagoas, Batayporã, além dos respectivos prefeitos e do estado de Mato Grosso do Sul.

Dessa maneira, chegar ao consenso comunicacional, estabelecido à época entre diversos agentes técnicos e agentes pertencentes à classe política e a empresa envolvida, foi um grande êxito que deve ser reconhecido, sobretudo, à capacidade de diálogo do Ministério Público resolutivo e atual. Exemplo como o mencionado denota que o perfil ministerial atual é necessariamente resolutivo e comprometido com a apresentação de resultados concretos, mais do que a mera litigância pela litigância.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da Teoria do Ganho Ambiental, mais do que desejável, é necessária. Sua aplicabilidade, contudo, não pode servir para institucionalizar ilícitos ambientais, o que comprometeria toda a lógica constitucional de proteção socioambiental. Cuida-se, a bem verdade, de uma teoria pontual em que, diante de um ilícito ambiental, o desfazimento do ato implicaria mais prejuízo ao meio ambiente do que sua manutenção.

Nesse aspecto, embora o Ministério Público seja órgão vocacionado à proteção socioambiental, isso por si só não afasta a possibilidade de aplicação da Teoria do Ganho

Ambiental por esse, desde que, obviamente, observem-se as premissas corretamente. A imprescindibilidade de se adotar a teoria em situações em que a consequência do desfazimento do ilícito ambiental cause mais prejuízo do que sua manutenção é necessária, posto que confere maior proteção socioambiental.

De fato, não adiante a mera judicialização de assuntos ambientais em que os pontos consequencialistas, caso sejam levados a efeito, causem um impacto maior ao próprio meio ambiente. Diversamente do que ocorre com a Teoria do Fato Consumado, inaplicável à assuntos ambientais, pois permitirá que interesses econômicos e sociais subjuguem a proteção socioambiental, no caso da Teoria do Ganho Ambiental, enfoca-se a próprio interesse socioambiental. Nessa circunstância, a manutenção do ilícito ambiental ocorre em razão do próprio interesse socioambiental, dentro do qual se apura que o desfazimento daquele vai gerar mais problemas e riscos ao meio ambiente.

É evidente que precisa, tal teoria, do preenchimento de requisitos que ultrapassam meramente a questão fática, sendo necessária uma estabilização do ilícito socioambiental, situação essa aferível de forma técnica e não por opiniões vagas. Enfim, não pode a Teoria do Ganho Ambiental ser aplicada a partir de meras conjecturas ou de divagações, o que, frise-se, não é defendido ao longo desta pesquisa.

Por outro lado, em casos pontuais em que seja realmente necessária a aplicação da teoria, não teria fundamento não a utilizar. Ao contrário disso, ao utilizá-la, nesse contexto, o Ministério Público, a partir do Agir Comunicativo, deve estabelecer medidas e instrumentos compensatórios e mitigatórios. Nesse aspecto, a comunicação, por intermédio do diálogo e a construção de consensos, mostra-se necessária para a promoção de uma proteção socioambiental real e efetiva.

A ideia pueril de que a proteção socioambiental decorre de medidas muito extremadas não procede e prejudica inclusive a sua implementação. Nesse contexto, em situações pontuais de aplicação da Teoria do Ganho Ambiental, o exercício do agir comunicativo, sobretudo do Ministério Público, mostra-se fundamental para evitar a judicialização, estabelecer uma maior segurança jurídica e desenvolver caminhos de efetivação das medidas reparatórias e mitigatórias.

Ademais, o exemplo do acordo da CESP, datado de 2018, celebrado entre a Companhia Energética de São Paulo, o estado de Mato Grosso do Sul, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul e os municípios impactados, denota a importância da atual ministerial resolutive. Isso porque, passados praticamente 20 anos litigando, o Ministério Público conseguiu estabelecer consensos comunicacionais que viabilizaram a celebração de um acordo, envolvendo diversas partes, com inúmeros reflexos e benesses para os municípios impactados.

Embora o que se obteve no acordo firmado não tenha sido o ideal, conseguiu-se, por intermédio do diálogo comunicacional, chegar a cláusulas reparatórias, mitigatórias, as quais contemplaram todos os municípios impactados. Dessa maneira, a Teoria do Ganho Ambiental, apesar de ter que ser aplicada de forma razoável e proporcional, merece acolhimento, posto que seu uso fornece resultados concretos e palpáveis, saindo da fórmula de uma proteção socioambiental ilusória.

Nesse aspecto, o estabelecimento de consensos, conforme se depreende da teoria habermasiana, mostra-se essencial e deve ser reconhecido e trabalhado para a obtenção de uma atuação resolutive. Com efeito, o agir comunicativo dentro da dinâmica ministerial permite, desde logo, desenvolver caminhos que evitem a judicialização de assuntos tão complexos como as questões ambientais.

Não significa, com isso, que não se deva judicializar os casos realmente necessários e procurar uma proteção socioambiental séria e real. Contudo, não se pode ignorar que há situações em que é possível construir consensos, como os de aplicação da Teoria do Ganho Ambiental, tornando desejável, nessas circunstâncias, uma atuação mais voltada à obtenção de consensos edificadas do que a mera judicialização. Essa, aliás, não impossibilita uma atuação resolutive, devendo, dessa forma, ser exploradas pelo órgão ministerial as ferramentas resolutivas, inclusive, quando ocorrer a judicialização.

A atuação resolutive, enfim, decorre da obtenção de resultados, seja na fase extrajudicial, o que é mais desejável, ou na fase judicial. Caminhar por intermédio da construção de consensos é a tendência da atual dinâmica do Sistema de Justiça, uma vez que, se antes o acesso ao Judiciário era necessário, atualmente o que se procura é muito mais

do que isso. A doutrina habermasiana pode auxiliar nessa dinâmica e, portanto, deve ser explorada dentro desse contexto em que o resultado e a eficiência devem ser pedras fundamentais do Sistema de Justiça.

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. Brasília, DF: CNMP, [2024]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendação-054.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1. Turma. **AgRg no AResp 338.744/ RJ**. Processual civil e administrativo. Ação civil pública ambiental. Agravo regimental interposto pelo ministério público federal. Violação do art. 535 do CPC/1973. Não ocorrência. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 22 de setembro de 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201301377932&dt_publicacao=24/11/2016. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 613**. Não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental. Brasília, DF: STJ, 2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp?livre=%027613%027.num.&O=JT>. Acesso em: 17 abr. 2023.

BULL, J. W.; BROWNLIE, S. The transition from No Net Loss to a Net Gain of biodiversity is far from trivial. **Oryx**, Cambridge, v. 51(1), p. 53-59, 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/oryx/article/transition-from-no-net-loss-to-a-net-gain-of-biodiversity-is-far-from-trivial/72A5E9F0871AE4071FBD0EEB19704D96>. Acesso em: 15 nov. 2023.

D'OLIVEIRA, Rafael Lima Daudt. A Teoria do Ganho Ambiental e as construções em áreas de preservação Permanente. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 1.578-1595, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/62317>. Acesso em: 15 nov. 2023.

FERREIRA, Odim Brandão. **Fato consumado**. História e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 2002.

FLUSSER, Vilém. **Língua e Realidade**. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2007.

GIBBONS, Philip *et al.* A loss-Gaincalculator for biodiversity offsets and the circumstances in which no net loss is feasible. **Conservation Letters**: a journal of the society for conservation biology, Hoboken, v. 9(4), p. 252-259, July/August, 2016. Disponível em: <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/conl.12206>. Acesso em: 15 nov. 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamento pós-metafísico**: estudos filosóficos. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalidade. São Paulo: WMF, Martins Fontes, 2012a, vol. I.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: sobre a crítica da razão funcionalidade. São Paulo: WMF, Martins Fontes, 2012b, vol. II.

INTERNATIONAL COUNCIL ON MINING AND METALS. **Apply mitigation hierarchy with ambition of No-Net-Loss**. Liverpool: ICMM, c2023. Disponível em: <https://www.icmm.com/en-gb/our-work/environmental-resilience/nature/mitigation-hierarchy>. Acesso em: 15 nov. 2023.

LIMA, Clóvis Ricardo Montenegro de; MAIA, Mariangela Rebelo. Teoria do agir comunicativo de Habermas na administração de organizações de saúde: revisão sistemática nas bases de dados Medline, Scopus, Web of Science. **Logeion**: Filosofia da Informação, Rio de Janeiro, v. 9, p. 183–206, 2022. Disponível em: <https://revista.ibict.br/fiinf/article/view/6174>. Acesso em: 15 nov. 2023.

MACIEL, Débora Alves. Conflito social, meio ambiente e sistema de justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos. **Plural**, São Paulo, v. 8, p. 5-28, 2001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/article/view/75747>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (Vara Única da Comarca de Anaurilândia). **Cumprimento de Sentença 0000272-35.2011.8.12.0022**. Instrumento Particular de Composição Extrajudicial. Pelo presente Instrumento Particular de Composição Extrajudicial e na melhor forma de direito, de um lado o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul, doravante denominado apenas Ministério Público, por intermédio do Procurador-Geral de Justiça e dos respectivos promotores que abaixo subscrevem; o Estado de Mato Grosso do Sul, doravante denominado apenas Estado, neste ato representando pelo Governador do Estado; os Municípios de Batayporã, Anaurilândia, Bataguassu, Santa Rita do Pardo, Brasilândia e Três Lagoas, doravante denominado apenas Municípios, representados neste ato por seus respectivos Prefeitos Municipais, e

de outro lado a CESP [...]. Campo Grande, MS: TJMS, 2018, p. 2.386-2.412. Disponível em: https://esaj.tjms.jus.br/cpopg5/show.do?processo.codigo=0M00007BT0000&processo.foro=22&processo.numero=0000272-35.2011.8.12.0022&uuidCaptcha=sajcaptcha_47ae-f49c5861436485c4e6a66d953acb. Acesso em: 17 abr. 2024.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELES, Damiana Santos de Lima; MEIRELES, Rodrigo Fernandes; TAHIM, Ana Paula Vasconcelos de Oliveira; CARNEIRO, Stânica Nágila Vasconcelos. A teoria do agir comunicativo e sua contribuição para a relação professor-aluno no ensino superior. **Revista Docência do Ensino Superior**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 97-112, jun./dez., 2017.

MILARÉ, Edis. **Direito do meio ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NO Net Loss of Wetlands. **Texas A&M Agrilife Extension**. College Station, c2023. Disponível em: <https://coastalresilience.tamu.edu/home/wetland-protection/policy-framework/federal-framework/no-net-loss-of-wetlands/#:~:text=The%20No%20Net%20Loss%20policy,the%20official%20policy%20since%20then>. Acesso em: 15 nov. 2023.

PIRAJÁ, Davi Reis S. B. **O Ministério Público e o processo coletivo resolutivo**. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de resolutividade do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023, p. 19-42. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Seção I – Do Ministério Público. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord.). **Comentários à constituição do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Aline dos. Há 25 anos, MS perdeu 200 mil hectares para águas do Paraná em obra faraônica. **Campo Grande News**, Campo Grande, MS, 22 mar. 2024. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/meio-ambiente/ha-25-anos-ms-perdeu-200-mil-hectares-para-aguas-do-parana-em-obra-faraonica>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SILVA, Gustavo de Melo. **A teoria do agir comunicativo na perspectiva de Jurgen Habermas**. 2019. Dissertação. (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.

SOUZA, Renee do Ó. **Princípios da resolutividade**. In: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de resolutividade do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023,

p. 45-52. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; ALVES, Gustavo Silva. **O Ministério Público e o processo coletivo resolutivo.** *In*: BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Manual de resolutividade do Ministério Público. 1. ed. Brasília: CNMP, 2023, p. 186-226. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2023/manual_de_resolutividade.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

Conciliação e constitucionalidade: a atuação do Ministério Público de Rondônia no controle de constitucionalidade por autocomposição e diálogo interinstitucional

*Conciliation and constitutionality: the performance
of the Public Prosecution of Rondônia in the
control of constitutionality through self-
composition and interinstitutional dialogue*

Ivanildo de Oliveira¹⁶⁴

Valéria Giumelli Canestrini¹⁶⁵

RESUMO: Este artigo apresenta o projeto “MP Conciliação e constitucionalidade: controle de constitucionalidade por autocomposição e diálogo interinstitucional”, sua justificativa e ações propostas. O objetivo do projeto é aplicar a autocomposição com diálogo interinstitucional nos casos de controle de constitucionalidade, visando adequar normas incons-

164 Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Doutorando em Água y Desarrollo Sostenible pela Universidade de Alicante. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – Univali. Mestre em Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental en el Marco de la Economía Circular pela Universidade de Alicante – Iuaca, Espanha. Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela Unesc, MBA em Gestão Empresarial pela FGV, MBA Executivo Internacional pela FGV/Ohio University – EUA, e especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Licenciatura Plena em Letras. Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Porto Velho, e-mail: ivanildo@mpro.mp.br.

165 Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutoranda em Água y Desarrollo Sostenible pela Universidade de Alicante. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Mestre em Tecnologias y Políticas Públicas sobre la Gestión Ambiental – IUACA da Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci (Uniassevi). Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci (Uniassevi). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Diretora do Centro de Atividades Judiciais da Procuradoria-Geral de Justiça. E-mail: vcanestrini97@gmail.com, valeriacanestrini@mpro.mp.br.

titucionais de forma extrajudicial. A apresentação desse projeto justifica-se pela necessidade de cumprimento efetivo dos princípios e diretrizes que regem a atuação resolutiva do Ministério Público de Rondônia, alinhada com a realidade local e as demandas específicas identificadas. A metodologia adotada foi o método indutivo, utilizando técnicas do referente, conceitos operacionais e pesquisa bibliográfica (Pasold, 2011). Conclui-se pela importância de se dar continuidade ao projeto para promover uma atuação preventiva, resolutiva e extrajudicial por meio da autocomposição realizada pelo Ministério Público, sem descartar a possibilidade de ajuizamento de ações judiciais, caso os resultados desejados para a concretização do controle de constitucionalidade não sejam alcançados.

PALAVRAS-CHAVE: Autocomposição; Controle de constitucionalidade; Diálogo interinstitucional; Ministério Público de Rondônia.

ABSTRACT: This article presents the “MP Conciliation and Constitutionality Project: Constitutional Control through and Interinstitutional Dialogue,” along with its rationale and proposed actions. The project’s objective is to apply self-composition with interinstitutional dialogue in cases of constitutional control, aiming to adjust unconstitutional norms extrajudicially. The presentation of this project is justified by the need for effective compliance with the principles and guidelines governing the resolving action of the Public Prosecutor’s Office of Rondônia, aligned with local reality and identified specific demands. The methodology adopted was the inductive method, using referent techniques, operational concepts, and bibliographic research. It is concluded that it is important to continue the project to promote preventive, resolving, and extrajudicial action through self-composition conducted by the Public Prosecutor’s Office, without discarding the possibility of filing lawsuits if the desired results for the realization of constitutional control are not achieved.

KEYWORDS: Self-Composition; Constitutional Control; Interinstitutional Dialogue; Public Prosecutor’s Office of Rondônia.

INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade é uma função essencial da jurisdição constitucional, garantindo a eficácia normativa da Constituição Federal e estadual.

Tradicionalmente, essa função é desempenhada pelo Poder Judiciário por meio do contencioso constitucional. No entanto, há métodos alternativos e extrajudiciais para alcançar a adequação das normas inconstitucionais no plano federal e estadual.

Nesse contexto, este trabalho se propõe a discutir a importância da conciliação como método de resolução de conflitos no âmbito da jurisdição constitucional. Em especial, destaca-se a relevância da autocomposição com diálogo interinstitucional nos processos de controle de constitucionalidade. O objetivo é buscar a adequação de normas inconstitucionais de forma extrajudicial, solucionando as inconstitucionalidades apontadas e prevenindo a elaboração de normas com vícios de constitucionalidade.

Ao adotar a prática da autocomposição, pretende-se estabelecer um diálogo construtivo entre os órgãos do Ministério Público estadual, Poder Executivo e Legislativo, aproximando-os para esclarecer os fundamentos que embasam a atuação ministerial. Essa abordagem visa corrigir as normas atacadas de maneira colaborativa e eficaz, sem a necessidade de intervenção judicial imediata.

Destaca-se, também, a importância de uma atuação preventiva e regionalizada, permitindo a participação dos promotores das comarcas envolvidas e articulando esforços especializados para corrigir legislações inconstitucionais que se repetem em diferentes municípios mediante a articulação dos grupos especializados de atuação.

Portanto, ao promover a autocomposição de forma preventiva, resolutiva e extrajudicial, o Ministério Público do Estado de Rondônia busca garantir a constitucionalidade dos atos normativos, evitando a repetição de equívocos e contribuindo para a efetividade do controle de constitucionalidade.

1. A BASE FUNDAMENTAL DO PROJETO

A relevância da supremacia e vinculação da Constituição em relação aos poderes públicos suscita uma profunda reflexão sobre os métodos e estratégias necessários para proteger e defender sua integridade.

Esse debate, inevitavelmente, aborda a necessidade de realizar o controle de constitucionalidade dos atos do Poder Público, especialmente no que diz respeito às legislações e aos atos normativos, visando garantir a conformidade dessas medidas com os princípios e preceitos constitucionais.

De acordo com Gilmar Mendes, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou significativamente os mecanismos de proteção judicial, incluindo a reforma do sistema de controle de constitucionalidade das leis (Mendes, 2009).

No sistema jurídico brasileiro, o controle da constitucionalidade das leis representa um dos pilares fundamentais para a preservação da ordem constitucional. Essa função é exercida pelo Poder Judiciário, que possui a responsabilidade última de decidir sobre a compatibilidade das normas com a Constituição Federal e/ou Constituição dos estados.

Antes mesmo da entrada em vigor de uma lei, tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo realizam controles prévios, visando garantir a conformidade das normas com os princípios constitucionais. Uma vez que uma norma está em vigor, cabe aos tribunais realizar o exame de sua constitucionalidade. O ordenamento jurídico brasileiro adota duas vias principais para esse controle: o controle difuso e o controle concentrado (Padilha, 2019).

No controle difuso, qualquer órgão judicial, dentro de sua esfera de competência, pode exercer esse controle. Aqui, o juiz pode deixar de aplicar uma lei que revele, no caso concreto, conteúdo incompatível com a Constituição Federal. Esse tipo de controle é exercido de forma indireta, por meio de incidentes processuais específicos (Pinheiro, 2023).

Nesse sentido, ensina Luís Roberto Barroso:

Diz-se que o controle é difuso quando se permite a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma e, consequentemente, sua não aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte. A origem do controle difuso é a mesma do controle judicial em geral: o caso *Marbury v. Madison*, julgado pela Suprema Corte americana, em 1803 (Barroso, 2019, p. 69).

Por sua vez, o controle concentrado é atribuído ao Supremo Tribunal Federal (STF), quando a norma questionada é a Constituição Federal, e aos tribunais de justiça estaduais, quando se trata de uma norma estadual.

Nesse tipo de controle, a análise concentra-se na constitucionalidade do texto legal em si, em sua forma abstrata, sem a necessidade de aplicação a um caso concreto. É uma avaliação mais ampla e objetiva da conformidade da norma com os princípios constitucionais vigentes.

Barroso ressalta que “o controle concentrado, exercido por cortes constitucionais, expressava convicções doutrinárias de Hans Kelsen, seu idealizador, e que eram diversas das que prevaleceram nos Estados Unidos” (2019, p. 70).

No contexto do controle abstrato de constitucionalidade, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta uma variedade de instrumentos destinados a essa finalidade. Entre eles destacam-se a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Esses mecanismos são essenciais para assegurar a conformidade das normas com os princípios e preceitos constitucionais (Mendes, 2016).

Além disso, conforme aduz Gilmar Mendes, a Constituição Federal de 1988 contemplou expressamente a questão relativa ao controle abstrato de normas nos âmbitos estadual e municipal em face da respectiva Constituição (Branco; Mendes, 2024, p. 776).

No tocante ao controle abstrato de constitucionalidade no plano estadual, a Constituição Federal prevê, no art. 125 § 2º, que cabe aos estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2024, p. 776),

[...] na prática, o referido dispositivo constitucional exige que os ordenamentos jurídicos de cada estado federado prevejam a possibilidade – e disciplinem o procedimento processual – para que entes legitimados possam questionar, perante os Tribunais de Justiça, a compatibilidade entre normas locais (estaduais ou municipais) em face das respectivas Constituições estaduais.

No plano estadual, cabe aos tribunais estaduais aferir, abstratamente, a validade de uma lei ou ato normativo municipal ou estadual em face de qualquer norma da Constituição estadual. Ademais, cada ente federativo estabelece em sua respectiva constituição quais os legitimados para representar pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal ou estadual.

A título de exemplo, a Constituição rondoniense estabelece, no art. 88, que dentre os legitimados está o Procurador-Geral de Justiça, veja-se:

Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:

I - o Governador;

II - a Mesa da Assembleia Legislativa;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local;

V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores;

VII - as federações sindicais e entidades de classe de âmbito estadual;

VIII - o Defensor Público-Geral;

IX - as Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa; e

X - os Membros da Assembleia Legislativa.

Tradicionalmente, as Ações Judiciais de Controle de Constitucionalidade propostas pelo Procurador-Geral de Justiça – PGJ – representam o principal instrumento de atuação do Ministério Público estadual nesse contexto.

Entretanto, diante do avanço normativo e da busca por maior eficiência na entrega da justiça, observa-se uma crescente necessidade de priorizar métodos alternativos, como a autocomposição, para promover a participação ativa das partes envolvidas, fomentar a interlocução, disseminar informações e solucionar problemas de forma extrajudicial, evitando a morosidade dos processos e assegurando resultados efetivos.

Nesse caminho, o projeto “MP conciliação e constitucionalidade: controle de constitucionalidade por autocomposição, a Constituição em diálogo interinstitucional” fundamenta-se na urgente necessidade de modernizar e aprimorar os métodos de atuação do Ministério Público do Estado de Rondônia, especialmente no que se refere ao controle de constitucionalidade, por meio da implementação de técnicas consensuais de resolução de conflitos.

As diretrizes estabelecidas pelo Código de Processo Civil, especialmente em seu artigo 3º, que incentiva a solução consensual dos conflitos, reforçam a importância da conciliação e outros métodos consensuais de resolução de disputas não apenas entre os litigantes, mas também entre juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público.

A Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014, “Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências”, prevê como uma de suas diretrizes, no art. 2º, IV “a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.”

O acordo Carta de Brasília, que trata da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público, de 22/09/2016, ao estabelecer diretrizes referentes aos membros, prevê:

e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;

A Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, que “Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, define atuação resolutiva como:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

Na mesma linha, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN, n. 02, de 21 de junho de 2018, que “Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Ge-

rais e estabelece diretrizes”, ao tratar no art. 1º sobre os princípios e diretrizes, dispõe o seguinte:

- II – capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos;
[...]
- IV- capacidade de diálogo e de construção de consenso;
[...]
- VI – atuação preventiva...;
[...]
- IX – utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação;
- X – utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;

O presente projeto, inspirado em experiências exitosas de outros Ministérios Públicos estaduais, visa alinhar-se aos princípios e diretrizes para a atuação resolutiva do Ministério Público de Rondônia, considerando as demandas e particularidades locais.

Pretende-se, assim, contribuir para a efetivação da cultura institucional orientada à entrega de resultados socialmente relevantes, adotando mecanismos e instrumentos adequados às especificidades de cada situação e fomentando ambientes de negociação que favoreçam a participação social e a construção de decisões mais inclusivas e justas para a sociedade.

Este projeto justifica-se como um passo fundamental para modernizar e otimizar a atuação do Ministério Público no contexto do controle de constitucionalidade, alinhando-se às expectativas da comunidade e buscando promover a resolução eficaz de conflitos em conformidade com os princípios constitucionais e as demandas sociais locais.

2. A REALIZAÇÃO DAS AÇÕES

Neste projeto, o controle de constitucionalidade é conduzido sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário. Essa abordagem destaca-se por várias características interligadas que fundamentam sua dinâmica.

A iniciativa para o controle de constitucionalidade ocorre de forma extrajudicial, promovendo o diálogo articulado entre os interessados nas normas sob escrutínio. Esse método permite esclarecer e analisar detalhadamente os fundamentos das inconstitucionalidades identificadas, buscando uma compreensão abrangente dos aspectos jurídicos envolvidos.

Valoriza-se, especialmente, o diálogo interinstitucional como meio essencial para a resolução de questões constitucionais, promovendo interações entre diferentes esferas de poder e órgãos envolvidos. Busca-se o reconhecimento consensual das inconstitucionalidades identificadas, com a adoção voluntária de medidas para corrigir as normas que apresentem vícios constitucionais.

O projeto enfatiza o protagonismo dos Poderes Executivo e Legislativo na condução do controle de constitucionalidade, fortalecendo sua responsabilidade na conformidade das normas com a Constituição. Uma das vantagens dessa abordagem é a contribuição para a celeridade na resolução das questões de constitucionalidade, agilizando os processos decisórios sem recorrer ao Poder Judiciário.

Além disso, proporciona-se a articulação entre os Promotores dos Municípios e a Procuradoria-Geral, incluindo os grupos especializados, visando ao resguardo do ordenamento jurídico em conformidade com as Constituições Federal e estadual. O projeto também adota uma atuação preventiva para evitar a edição de normas futuras com vícios de inconstitucionalidade, promovendo uma gestão proativa alinhada aos princípios constitucionais.

O projeto “MP conciliação e constitucionalidade” propõe uma abordagem colaborativa para o controle de constitucionalidade, com o objetivo de aprimorar os métodos de atuação do Ministério Público e promover uma justiça mais eficiente em consonância com os interesses da sociedade.

3. RESULTADOS E PROBLEMAS ENFRENTADOS

Após a instauração do Inquérito Civil e/ou Procedimento Administrativo pelo Procurador-Geral de Justiça, em decorrência de notícias de inconstitucionalidade, são estabelecidos contatos com as autoridades responsáveis pelo dispositivo em questão, fornecendo uma breve análise das irregularidades constitucionais identificadas na norma sob análise, no âmbito do Centro de Atividades Judiciais da Procuradoria-Geral de Justiça¹⁶⁶, por meio de delegação à Diretora do Centro com apoio da assessoria jurídica.

Subsequentemente, é realizada uma reunião entre o representante do Ministério Público do Estado de Rondônia e as autoridades pertinentes, na qual são discutidos o conteúdo da norma e possíveis soluções. As autoridades são, então, notificadas por meio de ofício para se pronunciarem sobre a viabilidade de alteração ou adequação da norma questionada.

Mencione-se que o projeto teve início no ano de 2022, renovando-se nos anos de 2023 e no ano de 2024, havendo projeção de atuação em um maior número de feitos. Até o presente momento, dos processos de negociação conduzidos, constata-se que 62,5%¹⁶⁷ resultaram na adequação da norma à Constituição Federal e estadual, enquanto 25%¹⁶⁸ estão em andamento (com significativa perspectiva de êxito), e apenas 12,5%¹⁶⁹ foram considerados sem sucesso, haja vista a negativa de ajustes pela autoridade responsável pelo dispositivo em questão, resultando no ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

166 RESOLUÇÃO Nº 08/2009-CPJ - Fixa as atribuições e reorganiza o funcionamento e a estrutura administrativa do Centro de Atividades Judiciais – CAEJ. Art. 1º O Centro de Atividades Judiciais – CAEJ auxiliará o Procurador-Geral de Justiça em suas atribuições judiciais e em outras definidas por esta Resolução.[...]Art. 4º Incumbe ao CAEJ assessorar o Procurador-Geral de Justiça no desempenho de suas atribuições, auxiliando-o na propositura de ações originárias e preparação de peças como comunicações, representações, prestação de informações, pedidos de produção de prova, requisição de diligências, interposição de recursos, pesquisa de jurisprudência e doutrina, elaboração de pareceres e em outros incidentes e intervenções que exigirem conhecimento jurídico.

167 Resultado: Adequação da norma à Constituição Federal e Estadual: Iniciados em 2022: 2022001010015836 – Ariquemes/RO - Lei Municipal nº 2.109-2017; 2022001010013051 – Ministro Andreazza/RO – Lei Municipal nº 1.528/2016; 2022001010013049 – Pimenta Bueno/RO - Lei Municipal nº 2.575/2019; Iniciados em 2023: 2023001010001214 – Cacoal/RO - Lei Municipal nº 2736-2011; 2023001010003454 – Cacoal/RO - Lei Municipal nº 2.413.

168 Resultado: Em andamento: Iniciados em 2022: 2022001010013052 – São Felipe do Oeste/RO – Lei Municipal nº 367/2009; Iniciados em 2024: 2023.0014.003.38689 – Cerejeiras/RO – Lei Municipal nº 3471/2023.

169 Resultado: Sem êxito na tratativa consensual/ Proposição de ADI: Iniciado em 2022: 2022001010020206 – Vilhena/RO - Lei nº 5.773/2022 - ADI 0811132-32.2023.8.22.0000.

Embora exista a possibilidade de não se obter sucesso na resolução da inconstitucionalidade, o que pode, eventualmente, levar à judicialização, esse cenário representa uma parcela significativamente menor em comparação com os casos resolvidos por meio da autocomposição.

Importante destacar que, das tratativas concluídas, 83,33% foram eficazes, demonstrando que o diálogo institucional foi capaz de solucionar questões constitucionais de forma produtiva.

A atuação do projeto “MP conciliação e constitucionalidade” fundamentou-se na utilização de métodos extrajudiciais para corrigir inconstitucionalidades identificadas, evidenciando o protagonismo dos Poderes Executivo e Legislativo e buscando alcançar resultados eficazes no controle de constitucionalidade sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Ademais, houve empenho em informar e esclarecer os responsáveis pela elaboração das normas consideradas inconstitucionais sobre as discrepâncias em relação à Constituição Federal e estadual, possibilitando, assim, uma resolução extrajudicial por meio da adequação das normas ao ordenamento constitucional vigente.

CONCLUSÕES

O projeto “MP conciliação e constitucionalidade: controle de constitucionalidade por autocomposição, a constituição em diálogo interinstitucional” demonstra ser uma abordagem voltada a lidar com questões constitucionais de forma extrajudicial e colaborativa.

Ao promover o diálogo interinstitucional e envolver os Poderes Executivo e Legislativo, o projeto busca garantir a conformidade das normas com a Constituição de maneira preventiva e proativa.

A relevância da supremacia constitucional e a necessidade de proteger a integridade das leis motivaram essa iniciativa, que se baseia nos princípios da autocomposição e no estímulo à participação ativa das partes interessadas.

A dinâmica adotada propiciou uma análise detalhada das inconstitucionalidades identificadas, buscando soluções consensuais e eficazes. Os resultados obtidos de-

monstram que a maioria das questões constitucionais foi resolvida de forma satisfatória por meio do diálogo e da negociação, sem a necessidade de intervenção judicial. A taxa de sucesso na adequação das normas à Constituição Federal e estadual reflete a eficácia desse modelo, contribuindo para a celeridade e eficiência na resolução dos conflitos.

Apesar dos desafios enfrentados em alguns casos, a abordagem adotada pelo projeto mostrou-se promissora e capaz de promover uma cultura institucional orientada à entrega de resultados socialmente relevantes. O projeto representa um avanço significativo na modernização dos métodos de atuação do Ministério Público de Rondônia, alinhando-se às diretrizes nacionais de incentivo à autocomposição e à resolução consensual de conflitos.

Por fim, a continuidade e aprimoramento desse projeto são fundamentais para consolidar uma cultura de resolução extrajudicial de questões constitucionais, garantindo a efetividade dos princípios constitucionais e a promoção da justiça de forma ágil e inclusiva.

Este trabalho reforça a importância do diálogo interinstitucional e da busca por métodos alternativos para o controle de constitucionalidade, destacando o papel proativo do Ministério Público na defesa da ordem constitucional e na promoção de soluções consensuais em benefício da sociedade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Carta de Brasília. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação de Caráter Geral n. 02, de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece diretrizes. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 2015. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 16 maio 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. Novos aspectos do controle de constitucionalidade brasileiro. Direito Público. Porto Alegre, ano 5, n. 27, p. 07-43, mai./jun. 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. O controle da constitucionalidade no Brasil. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/39724758/1237_Mendes__Gilmar._O_controle_da_constitucionalidade_no_Brasil-libre.pdf?1446753383=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DControle_de_Constitucionalidade_EUA_Out.pdf&Expires=1716230841&Signature=GkLJSemg3augHyorAaTgCVydvhsPEIDP2mnkgxlpwTEYcsiVAF1fxJneMNTGav~n9o0JI60pG9KcgFCxd~0LzUkX1uuqQZoFccvt--NsphCmj38e-l7VzeeDckwISDVxc0v-3FUKJWLbv8bbkChcwQ6r9sx3X1fQc0gFvbdZRXEAw036ktmNUI6EG0EfCp4UAysKyI3EB4tFsYrEqFR7k1iEli3Tvd75h-bKik~6C-lhstu76lrraGFN~EOibjySkf4kRQQ-xW1PqSg89oTOuNiSAouSp9gf9u2IgneJDC6ZiuT-yxqOY7a0mfu8wovRSecRM8omrz356h9xkN5DlyjSw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 20 maio 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Procuradoria-Geral de Justiça. Projeto MP CONCILIAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2024. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001021.0001634/2024-15.

PADILHA, Rodrigo. Direito constitucional. São Paulo: Método, 2019.

PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.

PINHEIRO, Hana Ferber Corezzi Ferrer. As nuances do controle de constitucionalidade nos entes municipais com ênfase nas disposições jurisprudenciais. RCMOS-Revista Científica Multidisciplinar O Saber, v. 3, n. 1, p. 1-10, 2023.

Metodologia e resultados do projeto “Autocomposição em controle de constitucionalidade” do Ministério Público do Espírito Santo

*Methodology and results of the project “consensual
solution in constitutional review” accomplished by the
Public Prosecutor’s Office of Espírito Santo State*

Alexandre de Castro Coura¹⁷⁰

Hermes Zaneti Jr.¹⁷¹

Franciso Martínez Berdeal¹⁷²

Luciana Gomes Ferreira de Andrade¹⁷³

170 Pós-Doutorado como Visiting Scholar na American University Washington College of Law e Visiting Foreign Judicial Fellow no Centro Judiciário Federal em Washington D.C. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor Efetivo do Programa de Pós-Graduação stricto sensu (mestrado e doutorado) da Faculdade de Direito de Vitória (FDV) e do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucio-nal da FDV. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo. Coordenador do Núcleo Perma-nente de Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas – NUPA do MPES. acou-ra@mpes.mp.br.

171 Professor Adjunto de Direito Processual Civil na Graduação e membro permanente do programa de Mestrado do Departamento de Direito na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Direito, área de concentração Teoria do Direito e Filosofia do Direito, pela Università degli Studi di Roma 3 (Uniroma3). Doutor e Mestre em Direito, área de concentração Direito Processual, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Membro da IAPL (Inter-national Association of Procedural Law), IIDP (Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal) IBDP (Instituto Brasileiro de Direito Processual). Membro da Abrampa (Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente) e do MPCON (Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor). Pesquisador Líder do FPCC/UFES - Grupo de Pesquisa Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo vinculado ao LAPROCON – Laboratório Pro-cesso e Constituição. Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES). Dirigente do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Espírito Santo (CE-AF/MPES). Coordenador do NUPROC/MPES. hermeszanetijr@gmail.com.

172 Procurador-Geral de Justiça e Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES. MBA em Gestão Estratégica de Pessoas na FGV-MMurad. Pós-graduação lato sensu, com especialização pelo CERS em “Corrupção: prevenção e repressão ao desvio de re-cursos público” e pela FDV, em “Direito Processual Civil”. Mediador pela ALGI Mediação Me-diaras. Facilitador de diálogos em Círculos de Paz-Justiça Restaurativa TJES. fberde-al@mpes.mp.br.

173 Subprocuradora-Geral de Justiça Institucional do Estado do Espírito Santo e Promotora de Justi-ça do MPES. Doutoranda em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Dou-toranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mes-tra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Especialista em Direito Ambi-ental e Urbanístico pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul. MBA em Gestão do Desenvolvimento Sus-

RESUMO: O trabalho apresenta o projeto “Autocomposição em Controle de constitucionalidade” que vem sendo executado pelo Núcleo Permanente de Autocomposição de Conflitos, Controvérsias e Problemas – NUPA – do Ministério Público do Estado do Espírito Santo e pela Procuradoria-Geral de Justiça. O projeto visa à adequação de leis e atos normativos estaduais e municipais às disposições da Constituição Federal e da Constituição do estado do Espírito Santo, de forma consensual e extrajudicial. Dessa forma, o NUPA, em atuação conjunta com a Procuradoria-Geral do MPES, busca alcançar os efeitos práticos do controle de constitucionalidade de leis sem necessidade de ação ou qualquer provocação do Poder Judiciário, tudo pela atuação autocompositiva. Evita-se, por essa via, o prolongamento e a repetição de inconstitucionalidades por meio do diálogo, esclarecimento e convencimento dos representantes dos poderes Legislativo e Executivo, zelando-se, de forma mais efetiva, pela conformidade constitucional dos atos normativos.

PALAVRAS-CHAVE: Autocomposição; Justiça Multiportas; Controle de Constitucionalidade; Ministério Público; Política Nacional de Incentivo à Autocomposição; Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição.

ABSTRACT: This paper presents the project “Self-composition and Judicial Review” that has been carried out by the Permanent Nucleus of Self-composition of Conflicts, Controversies and Problems - NUPA of the Public Ministry of the State of Espírito Santo and by the Attorney General of Justice. The project aims to adapt state and municipal laws and normative acts to the provisions of the Federal and the State Constitutions, in a consensual and extrajudicial manner. In this way, NUPA, in joint action with the Attorney General's Office, seeks to achieve the practical effects of the judicial review without the Judiciary, all through self-composition. In this way, the extension and repetition of unconstitutionality is avoided through dialogue, clarification and convincing of the representatives of the Legislative and Executive powers, ensuring, in a more effective way, the constitutional conformity of normative acts.

KEYWORDS: Self resolution of dispute; Multidoor Justice; Judicial Review; Public Prose-

tentável nas Organizações pela Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE). landrade@mpes.mp.br.

174 Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Membro do Grupo de Pesquisa “Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo” – UFES. Técnico Judiciário no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2). gugalves2003@gmail.com.

cutor's Office; National Policy to Incentive Self-Composition; Permanent Nucleus of Self-composition of Conflicts; Controversies and Problems.

INTRODUÇÃO

O Projeto “Autocomposição como instrumento de controle de constitucionalidade: concretizando a constituição numa sociedade aberta de intérpretes, para além do processo judicial”, a partir de agora tratado como “Autocomposição no controle de constitucionalidade” visa à adequação de leis e atos normativos estaduais e municipais às disposições da Constituição Federal e da Constituição do estado do Espírito Santo, promovendo a extinção e a correção de normas inconstitucionais de modo consensual e extrajudicial.

Esse projeto tornou-se possível pela atuação inovadora de diversos setores e membros do Ministério Público do Estado do Espírito Santo aliada à evolução doutrinária acerca da matéria.

1. O SURGIMENTO

Uma das frentes expoentes de atuação do NUPA⁶ se tornou o projeto “Autocomposição em controle de constitucionalidade”, que busca a adequação de leis e atos normativos estaduais e municipais à disposição da Constituição Federal e da Constituição do estado do Espírito Santo, promovendo a extinção e a correção de normas inconstitucionais de modo consensual e extrajudicial.

Dessa forma, o NUPA, em atuação conjunta com a Procuradoria-Geral do MPES, busca alcançar os efeitos práticos do controle de constitucionalidade de leis sem necessidade de ação ou qualquer provocação do Poder Judiciário, tudo pela atuação autocompositiva. Evita-se, por essa via, o prolongamento e a repetição de inconstitucionalidades por meio do diálogo, esclarecimento e convencimento dos representantes dos poderes Legislativo e Executivo, zelando-se, de forma mais efetiva, pela conformidade constitucional dos atos normativos.

Antes desse projeto, as ações judiciais de controle de constitucionalidade propostas pelo(a) Procurador(a)-Geral de Justiça constituíam o tradicional modelo de controle de constitucionalidade promovido pelo Ministério Público estadual. A atribuição nessas ações é do(a) Procurador(a)-Geral de Justiça, por força da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e da Lei Complementar 95/1997 do Ministério Público do Espírito Santo. Essa atribuição por simetria à atribuição do Procurador-Geral da República também está prevista na Constituição estadual do estado do Espírito Santo (art.112, III, CEES).

O modelo demandista ensejava, na melhor das hipóteses, a invalidação judicial da lei inconstitucional, muitas vezes sem aprendizado dialógico ou desobstrução de canais de entendimento. Isso porque, nos processos judiciais de controle, não havia espaços relevantes de interlocução e aprendizado, pelos órgãos responsáveis, acerca das repercussões da inconstitucionalidade, de sorte que, não raras vezes, as mesmas normas ou normas semelhantes eram reeditadas, de forma direta ou de forma indireta, isso é, com pequenas alterações que buscavam apenas mascarar o problema e restaurar a hipótese de inconstitucionalidade. Ou seja, dito de outro modo, no modelo demandista havia a reedição de lei com o mesmo conteúdo da já declarada inconstitucional.

Ademais, o modelo tradicional de controle de constitucionalidade enfrentava o desafio do abarrotamento do Poder Judiciário e da duração não razoável dos processos. É necessário referir que a competência para julgamento dessas demandas é do Pleno do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (art. 109, I, e, CEES).

Mais ainda, do ponto de vista do equilíbrio e harmonia entre os poderes, em alguns casos, acirrava disputas e prejudicava o relacionamento, diálogo e cooperação entre as instituições republicanas.

Nesse contexto, a partir do ano de 2018, foram promovidas as primeiras experiências estruturadas (e bem-sucedidas) de tratamento pré-processual de casos de inconstitucionalidade das normas. Os casos-piloto decorreram da constatação de patente inconstitucionalidade de certos casos sob os cuidados do Gabinete PGJ e do “inconformismo” em judicializar tais questões frente a essa patente inconstitucionalidade. A partir desta percepção, delegou-se ao NUPA a primeira atuação formal que foi o chamado

“Caso Banestes”, uma série de 9 (nove) leis municipais de igual teor, inconstitucionais por vício de iniciativa, que impunham providências ao Banco Estadual do Estado do Espírito Santo (Banestes).

O protótipo dessa nova forma de atuação e os resultados então coletados, com o ajuizamento de apenas uma ação judicial dentre 9 (nove) casos de inconstitucionalidade, motivaram, a partir das evidências de resultados positivos, a Procuradoria-Geral de Justiça a dar o passo seguinte⁷.

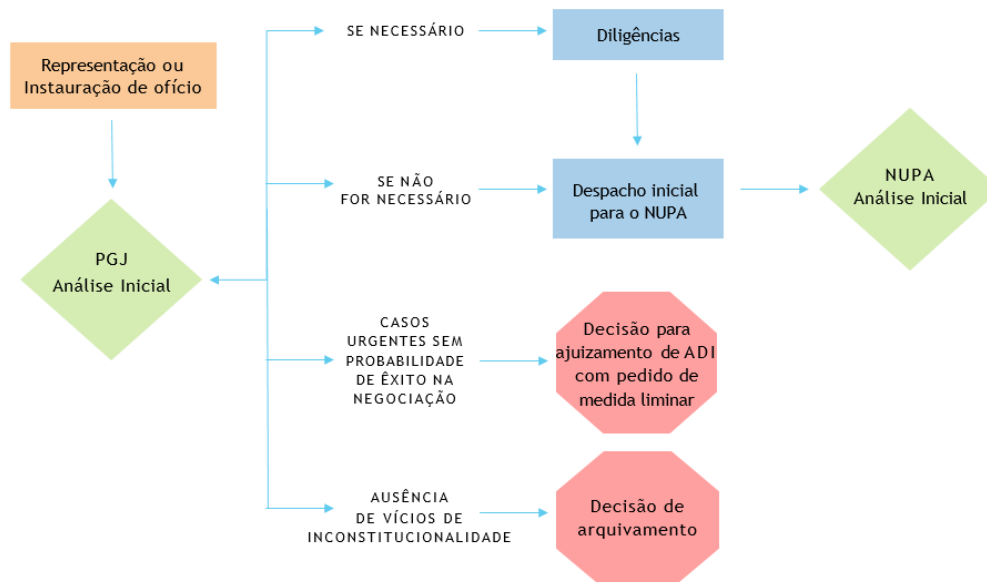
Para tanto, o NUPA iniciou o Projeto “Autocomposição em controle de constitucionalidade” no ano de 2022, ao receber 89 (oitenta e nove) procedimentos para controle de constitucionalidade da Procuradoria-Geral de Justiça. Ainda em março daquele ano, mesmo diante de um contexto pandêmico, foram realizadas as primeiras reuniões autocompositivas, virtuais, com representantes dos Poderes Executivo e Legislativo de diversos municípios do estado do Espírito Santo para discussão dos casos e tentativa de resolução das hipóteses de inconstitucionalidade.

2. O FLUXO DE TRABALHO

Estabeleceu-se um fluxo de trabalho para o projeto “Autocomposição no controle de constitucionalidade”. O fluxo possui 3 etapas que serão apresentadas a seguir.

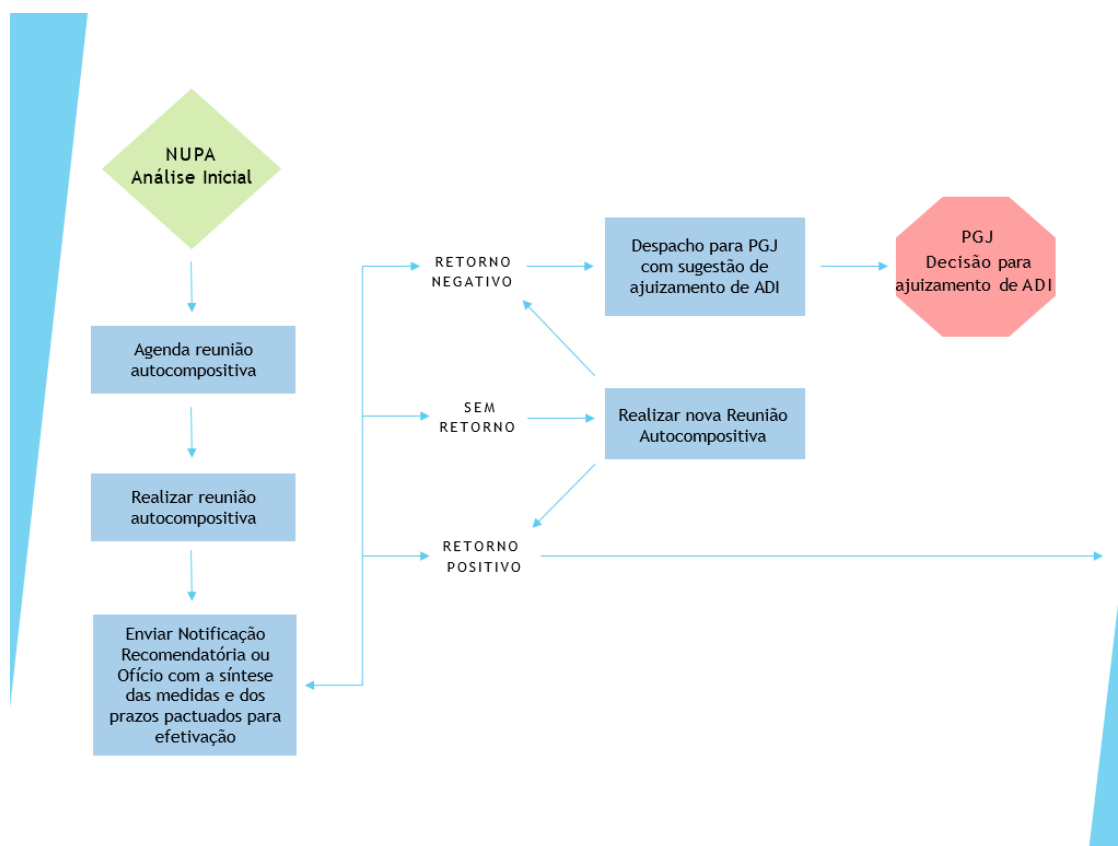
Na primeira etapa, após receber uma representação ou instaurar de ofício um procedimento administrativo, o(a) Procurador(a)-Geral de Justiça realiza uma análise inicial da questão envolvendo a constitucionalidade de uma norma. Nessa análise, surgem quatro opções: (i) realização de diligências prévias; (ii) encaminhamento ao NUPA para análise; (iii) possibilidade de ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade em casos urgentes e sem probabilidade de êxito na negociação; ou (iv) decisão de arquivamento por ausência de vícios de inconstitucionalidade. Vejamos o quadro:

PROJETO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE FLUXOGRAMA



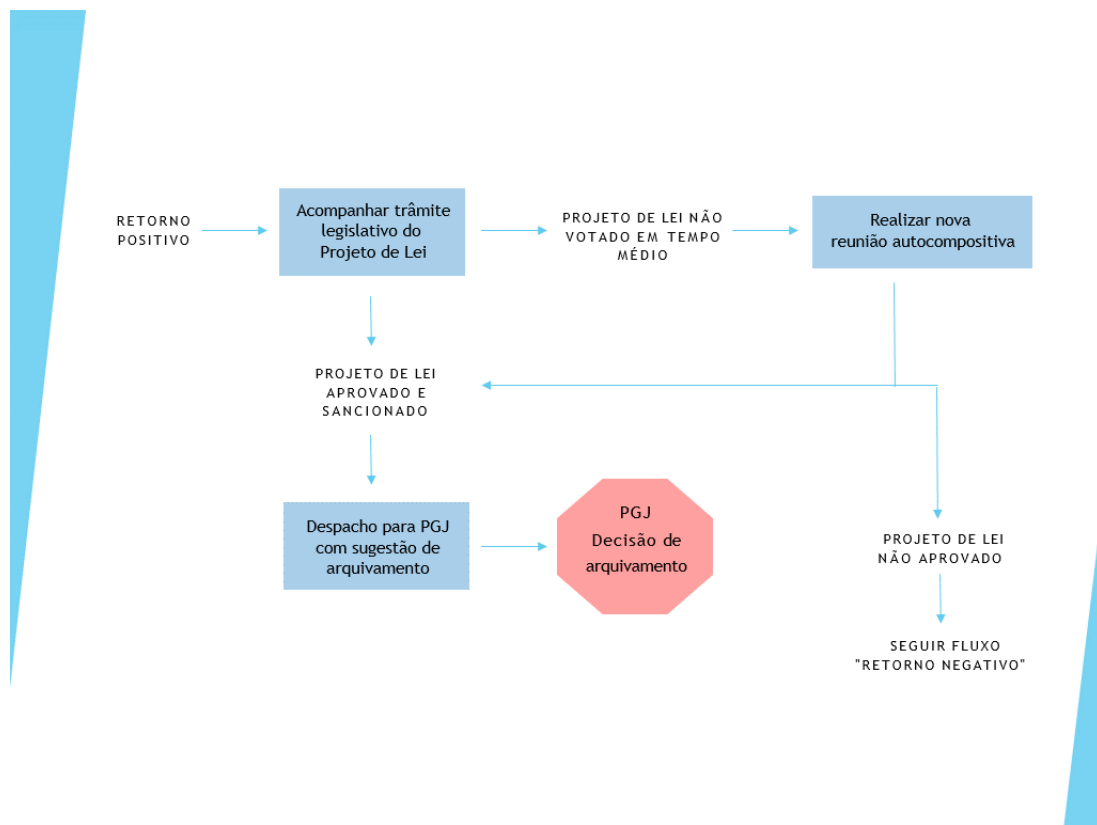
Fonte – Próprios autores.

Na segunda etapa, ocorre a análise inicial do NUPA. Essa análise consiste no agendamento/realização de reunião autocompositiva, com o posterior envio de notificação recomendatória ou ofício com a síntese das medidas e dos prazos pactuados para efetivação da adequação constitucional da norma pelo Poder Público. Em caso de retorno negativo do Poder Público, apresenta-se sugestão para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade pelo(a) Procurador(a)-Geral de Justiça. Nos casos em que não há retorno do Poder Público, tenta-se realizar uma nova reunião autocompositiva. Vejamos o quadro:



Fonte – Próprios autores.

Na terceira etapa, em caso de retorno positivo do Poder Público, o NUPA realiza um acompanhamento do trâmite legislativo do projeto de lei que pretende realizar a adequação constitucional da norma. Se o projeto de lei não for votado em tempo médio, busca-se a realização de uma nova reunião compositiva. Se o projeto de lei não for aprovado, deve-se seguir o fluxo do retorno negativo do Poder Público exposto na segunda etapa. Se o projeto de lei for aprovado e sancionado, há a retorno dos autos para decisão de arquivamento do(a) Procurador(a)-Geral de Justiça. Veja o quadro:



Fonte – Próprios autores.

3. RESULTADOS

No decorrer do ano de 2022, foram realizadas 45 (quarenta e cinco) audiências extrajudiciais com os entes competentes e expedidas 101 (cento e uma) notificações recomendatórias para a promoção de revogação e/ou correção de normas eivadas de inconstitucionalidade.

O relatório anual de atividades do Núcleo registrou, já nos primeiros meses do projeto, a conclusão da fase autocompositiva em 50 (cinquenta) procedimentos, que retornaram à Procuradoria-Geral de Justiça. Logo, em 56% (cinquenta e seis por cento) do acervo total de procedimentos de controle de constitucionalidade recebidos pelo NUPA no ano de 2022, a fase autocompositiva foi concluída em poucos meses. Desse montante, 36 (trinta e seis) procedimentos foram devolvidos à PGJ para arquivamento em face do êxito na resolução extrajudicial do problema.

Portanto, no primeiro levantamento estatístico realizado em 2022, constatou-se sucesso em 72% (setenta e dois por cento) dos casos, alcançado por meio das técnicas de autocomposição e da atuação extrajudicial do Ministério Público. Essa taxa de êxito foi alcançada com menos de 1 (um) ano de execução do projeto.

As soluções construídas com a participação dos poderes Legislativo e Executivo resolveram as hipóteses de inconstitucionalidade de forma consistente e célere, ao passo que apenas 14 (quatorze) procedimentos, ou seja, 28% (vinte e oito por cento) do acervo foram encaminhados à PGJ com sugestão de propositura de ação de inconstitucionalidade, pois os vícios detectados não foram sanados em tempo razoável pelos órgãos responsáveis.

Quanto aos procedimentos em andamento no Núcleo, isso é, ainda não finalizados, 13 (treze) já contam com juntada de projeto de lei para correção dos vícios de inconstitucionalidade, aguardando apenas o trâmite legislativo, fruto das reuniões autocompositivas realizadas pelo Núcleo com os Poderes Executivo e Legislativo, e 19 (dezenove) aguardam o desfecho da fase de negociação extrajudicial autocompositiva.

Os resultados obtidos pelo NUPA no projeto autocomposição em controle de constitucionalidade mostraram-se relevantes e corroboraram o potencial resolutivo da atuação inovadora do Ministério Público do Espírito Santo. Afinal, a adequação de leis municipais e estaduais às normas constitucionais foi efetivada sem provocação do Poder Judiciário, por meio de técnicas autocompositivas e comunicativas, que promoveram aprendizado e convencimento dos agentes responsáveis pela edição e correção das normas em questão.

Além de aprimorar os canais e mecanismos de diálogo entre as instituições, essa iniciativa tem evitado o aumento de ações em tramitação no Poder Judiciário e contribuído para a celeridade na resolução das hipóteses de inconstitucionalidade verificadas no ordenamento jurídico.

É importante ressaltar que as audiências com os Poderes Executivo e Legislativo têm sido realizadas na modalidade online e ficam gravadas integrando a documentação do procedimento administrativo que tramita na Procuradoria-Geral de Justiça. Além dis-

so, é registrada uma ata com os principais pontos debatidos na reunião e com as providências a serem esperadas.

4. BENEFÍCIOS

Como benefícios decorrentes desse projeto, destacam-se os seguintes:

- a. A atuação potencialmente resolutiva é realizada extrajudicialmente, por meio de diálogos interinstitucionais e do convencimento do agente responsável pela lei ou ato normativo inconstitucional;
- b. Possibilita o esclarecimento dialógico acerca das razões que apontam para a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, permitindo uma melhor compreensão das razões que justificam a interpretação do MP acerca da hipótese de inconstitucionalidade;
- c. Possibilita, ao Ministério Público, conhecer o ponto de vista das instituições, podendo rever posicionamentos eventualmente equivocados e/ou fortalecer a argumentação de suas ações judiciais, quando necessárias;
- d. Favorece os canais e mecanismos de diálogos entre as instituições, fortalecendo o relacionamento interinstitucional e a separação de poderes;
- e. Funda-se na busca pelo consenso e pelo convencimento, propondo a adesão voluntária do agente responsável pela criação da lei ou ato normativo, de forma a viabilizar a revogação da norma inconstitucional;
- f. Evita o aumento de ações em tramitação no Judiciário;
- g. Contribui para a celeridade na resolução de casos de inconstitucionalidade;
- h. Evita a reiteração, direta ou indireta, do mesmo equívoco, em leis ou atos normativos posteriores;
- i. Fomenta a cultura de autocomposição no Brasil; e
- j. Fortalece a integração dos membros e membras de 1º grau com a atividade finalística do Gabinete do(a) Procurador(a)-Geral de Justiça do Minis-

tério Público do Estado do Espírito Santo, uma vez que eles são convidados a participar das reuniões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Projeto “Autocomposição no controle de constitucionalidade” tem se demonstrado exitoso no Ministério Público do Estado do Espírito Santo – MPES –, promovendo a eficiência e a resolutividade na atuação do Ministério Público no controle concentrado de constitucionalidade.

A autocomposição extrajudicial no controle de constitucionalidade é um instrumento que permite a atuação potencialmente resolutiva e o esclarecimento dialógico sobre as razões que cercam a (in)constitucionalidade de uma norma ou ato normativo, com um fortalecimento do relacionamento interinstitucional.

Espera-se que a apresentação dos resultados e dos benefícios do projeto possam fomentar ainda mais a utilização do mecanismo e estimular ainda mais a participação dos membros de primeiro grau do MPES em atuação conjunta com o(a) Exmo(a). Procurador(a)-Geral de Justiça, com o Nuproc e com o NUPA.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Neil. I Metodi Alternativi di Risoluzione delle Controversie in Inghilterra. *In*: VARRANO, Vincenzo (A cura di). *L’Altra Giustizia: I Metodi di Soluzioni delle Controversie nel Diritto Comparato*. Milano: Giuffrè, 2007.

ANDREWS, Neil. *The Three Paths of Justice: Court Proceedings, Arbitration, and Mediation in England*. 2. ed. Cambridge: Springer, 2018.

ANTUNES, Helio Carlos. *O microssistema de autocomposição*. Rio de Janeiro: Processo, 2021.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça multiportas, desjudicialização e Administração Pública. *In*: WATANABE, Kazuo; ÁVILA, Henrique; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Org.). *Desjudicialização, justiça conciliativa e Poder Público*. São Paulo: Ed. RT, 2021.

CHASE, Oscar G. *Direito, Cultura e Ritual: sistemas de resolução de conflitos no contexto*

da cultura comparada. Trad. Sergio Arenhart; Gustavo Osna. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

COSTA E SILVA, Paula. A nova face da Justiça: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias. Lisboa: Coimbra Editora, 2009.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 1.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – REPOJURN, [s.l.], ano 3, n. 1, p. 13-41, jan.-jun. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020. v. 4.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo Curso de Processo Civil: tutela dos direitos mediante o procedimento comum. São Paulo: Ed. RT, 2015. v. 2.

POUND, Roscoe. The causes of popular dissatisfaction with the administration of Justice. Disponível em: [<https://law.unl.edu/RoscoePound.pdf>]. Acesso em: 22.03.2016.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SANDERS, Frank. The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future. St. Paul: West Pub., 1979.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? Revista de Processo, São Paulo, v. 251, ano 41, p. 391-426, jan. 2016.

VIEIRA, Marcelo Lemos; COURA, Alexandre de Castro; CHAI, Cássius Guimarães. Linguagem

e intersubjetividade em tempos de Covid-19. *In*: ZANETI JR., Hermes et al. Ministério Público & Justiça Multiportas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide. Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

ZANETI JR., Hermes; BERDEAL, Francisco Martinez; LINO, Daniela Bermudes. Autocomposição em controle de constitucionalidade. *In*: ZANETI JR., Hermes; COURA, Alexandre de Castro; CHAI, Cassius Guimarães; BERDEAL, Francisco Martinez; GADELHA, Graziela Deprá Bittencourt; ALVES, Gustavo Silva; VIEIRA, Marcelo Lemos (Org.). Ministério Público & Justiça Multiportas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023.



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Acesse nosso portal
www.cnmp.mp.br



Siga o **CNMP** nas redes sociais:

 [cnmpoficial](https://www.instagram.com/cnmpoficial)

 [cnmpoficial](https://www.facebook.com/cnmpoficial)

 [@cnmp_oficial](https://twitter.com/cnmp_oficial)

 [conselhodomp](https://www.youtube.com/c/conselhodomp)

 [conselhodomp](https://plus.google.com/c/conselhodomp)

 [cnmp.mp.br](http://www.cnmp.mp.br)