

2024

# REVISTA RESOLUTA

Ministério Público Resolutivo  
e Gestão de Excelência  
(Volume 2)

Subprocuradoria-Geral  
de Justiça de Planejamento  
e Gestão da Procuradoria-  
Geral de Justiça



**MPMT**  
Ministério Público  
DO ESTADO DE MATO GROSSO



**FESMP/MT**  
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO





Ministério Público Resolutivo e  
Gestão de Excelência  
(Volume 2)



**MPMT**  
Ministério Público  
DO ESTADO DE MATO GROSSO

# DADOS CATALOGRÁFICOS

REVISTA RESOLUTA – Ministério Público de Mato Grosso

“Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência” (Volume 2)

Organizadores: Hellen Uliam Kuriki e Sady Folch

SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO –  
FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MPMT.

Cuiabá/MT: Revista Eletrônica

2024. Volume 2

p. 352

1. Assunto Geral: Resolutividade 2. Assunto Específico: Ministério Público  
Resolutivo e Gestão de Excelência.

1. Revista Resoluta – Revista Jurídica – Ministério Público de Mato Grosso.



# RESOLUTA

A Revista **RESOLUTA** é uma edição especial em dois volumes, idealizada pela Subprocuradoria-Geral de Planejamento e Gestão, para divulgar as dissertações apresentadas ao Curso de Especialização *Lato Sensu*, que teve por tema – “Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência” –, realizado pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso, em convênio com a Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul.



**MPMT**  
Ministério Público  
DO ESTADO DE MATO GROSSO

## **ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR**

Deosdete Cruz Junior  
Procurador-Geral de Justiça

João Augusto Veras Gadelha  
Corregedor-Geral

Marcelo Ferra de Carvalho  
Subprocurador-Geral de Justiça Jurídica

Claire Vogel Dutra  
Subprocuradora-Geral de Justiça Administrativa

Hellen Uliam Kuriki  
Subprocuradora-Geral de Justiça de Planejamento e Gestão

Ricardo Dias Ferreira  
Diretor-Geral

## **FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Wesley Sanchez Lacerda  
Diretor da Fundação Escola Superior do MPMT

Roseli Correa De Souza  
Gerente Acadêmica da Escola

## **FICHA TÉCNICA**

Organizadores: Hellen Uliam Kuriki e Sady Folch

Revisor: Sady Folch

Produção, Projeto Gráfico e Diagramação: Alcir Júnior, DECOM – MPMT

## Sumário

### APRESENTAÇÃO

#### PROCESSO ESTRUTURAL: INSTRUMENTO PARA UMA TUTELA COLETIVA ADEQUADA

Izabella Vallentina Amaral Marquetti Souza.....12

#### A RESSOCIALIZAÇÃO DOS REEDUCANDOS: UMA CONTRIBUIÇÃO EFICAZ QUE OFERECE A POSSIBILIDADE DA AUTONOMIA E DA AMPLIAÇÃO DA COMPREENSÃO DO SENTIDO DA VIDA PARA ALÉM DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

Josane Fátima de Carvalho Guariente.....32

#### A EVOLUÇÃO E OS BENEFÍCIOS DO TELETRABALHO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 EM MATO GROSSO

Karen Regina da Silva Calmon Barros.....61

#### O IMPACTO DA AUSÊNCIA DA GESTÃO DE RISCOS

Leandro Seije Nagasawa.....89

## Sumário

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A  
CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À  
INCLUSÃO DIGITAL COM FINS DE ACESSO À JUSTIÇA  
E A DIREITOS CONSTITUCIONAMENTE CONSAGRADOS  
Ludmilla Evelin de Faria Sant'Ana Cardoso.....103

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO: FOMENTO A UMA  
CULTURA DE TRANSFORMAÇÃO E O SEU INÍCIO NO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO  
Mariane Mesquita Souza Hartung.....134

A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DE VIDA NO  
TRABALHO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO  
RESOLUTIVO  
Morgana Moreira Moura.....148

ASSÉDIO MORAL E SEXUAL NO TRABALHO:  
PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO PARA UM MINISTÉRIO  
PÚBLICO RESOLUTIVO  
Renata de Paula Teixeira.....175

INDICADORES DA QUALIDADE DO NÍVEL DE SERVIÇO  
NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO  
Rhyzea Lúcia Cavalcanti de Moraes.....214

## Sumário

INFLUÊNCIA DE LÍDERES DA ÁREA DE TECNOLOGIA DA  
INFORMAÇÃO COMO MULTIPLICADORES DE INOVAÇÃO  
E RESULTADOS ORGANIZACIONAIS

Rogério Antonio Duarte Batista.....236

MINISTÉRIO PÚBLICO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ACORDO DE NÃO  
PERSECUÇÃO CÍVEL

Taiana Castrillon Dionello.....254

A RESOLUTIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO  
PÚBLICO E DEMAIS SETORES INSTITUCIONAIS NO  
ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA  
A MULHER NA COMARCA DE CUIABÁ-MT

Tiago de Sousa Afonso da Silva.....291

O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATENDIMENTO DE  
GESTANTES E MÃES EM CASO DE ENTREGA DO FILHO  
PARA ADOÇÃO E O DIREITO DE SIGILO

Valnice Silva dos Santos.....329



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que entrego ao Ministério Público mato-grossense, e também brasileiro, esta revista elaborada a partir de dissertações, frutos da pós-graduação que se norteou pela égide do tema “Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência”, realizada pela Fundação Escola Superior do MPMT, tema este que é importante marco no que concerne ao acesso à Justiça, incluídas suas particularidades que a inserem à Teoria Geral do Ministério Público.

A resolutividade surge e leva o Ministério Público a se desvencilhar do modelo tradicional demandista, visando alcançar resultados efetivos não apenas no que concerne à celeridade, mas, sobretudo à entrega. Seus procedimentos, sustentados por uma atuação constituída por princípios, fundamentos, diretrizes e práticas que se caracterizam pela simplicidade, norteiam a atuação do Ministério Público a alcançar resultados sociotransformadores, advindos de soluções inovadoras que vão além de acordos e consensos.

Vale, inclusive, dizer, uma vez que tenha por missão constitucional garantir os direitos fundamentais, o Ministério Público, mediante a perspectiva da resolutividade, objetiva implementar uma atuação cada vez mais

decisiva, que resolve e até mesmo provoca a resolução de algo, garantindo toda forma de tutela justa e efetiva dos direitos. Entretanto, considera, obviamente, os parâmetros de suas práticas, por vezes criativas e inovadoras, à reverência das particularidades de cada âmbito do direito. A exemplo da esfera criminal.

Para tanto, haja vista as particularidades das diversas alçadas do direito, não à toa, o Conselho Nacional do Ministério Público criou o CONAFAR – Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva –, que se debruça em debates constantes sobre a temática da resolutividade, para que dela, pensando criativamente em face dos contextos entre os domínios do direito, possa sugerir inovações singulares que possibilitem não apenas a entrega a que se dispõe mediante a celeridade, mas, também, em paralelo, desperte, promova e impulsione o próprio desenvolvimento institucional.

Nesse diapasão, cumpre destacar a atuação da Corregedoria Nacional ao promover debates sobre a temática da Resolutividade e das entregas efetivas, e, na mesma linha, a Unidade Nacional de Capacitação, criada pelo CNMP, ao desenvolver cursos e eventos sobre o tema Resolutividade e Autocomposição. Assim, percebe-se, o Ministério Público se volta a dar continuidade às reformas

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

estruturais que garantam o desenvolvimento institucional, em paralelo às discussões de aspecto corporativo, cumprindo, assim, de forma adequada, a sua missão institucional.

Por fim, de suma importância considerar a efetividade da atuação resolutiva em consonância com os resultados almejados pelo planejamento estratégico institucional. Nesse esquadro, frente a um rol amplo de direitos que precisam ser declarados e, sobretudo efetivados, o planejamento estratégico desponta como importante fator de ampliação da legitimidade social do Ministério Público em busca da efetividade, ao propor a interatividade social e o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes, efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos. Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no caso do Ministério Público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos cidadãos, ou seja, atender ao objetivo estratégico social.

***Hellen Uliam Kuriki***  
***Subprocuradora-Geral de***  
***Justiça de Planejamento e Gestão do***  
***MPMT***  
***Setembro de 2024***

## PROCESSO ESTRUTURAL: INSTRUMENTO PARA UMA TUTELA COLETIVA ADEQUADA

### STRUCTURAL PROCESS: INSTRUMENT FOR ADEQUATE COLLECTIVE GUARDIANSHIP

Izabella Vallentina Amaral Marquetti Souza<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem como propósito revelar a importância do processo estrutural como instrumento apto a garantir uma tutela coletiva adequada. Desta forma, através do método dedutivo e pesquisa teórica, objetiva-se relacionar o acesso à justiça com a solução de litígios de elevada complexidade e conflituabilidade, revelando, para tanto, seus pontos essenciais, suas formas de desenvolvimento e as peculiaridades do procedimento necessário para a efetiva pacificação dos conflitos estruturais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo Estrutural. Tutela Coletiva. Litígios Complexos. Acesso à Justiça.

**ABSTRACT:** *The present work aims to reveal the importance of the structural process as an instrument capa-*

*ble of guaranteeing adequate collective protection. In this way, through the deductive method and theoretical research, the objective is to relate access to justice with the solution of highly complex and conflicting disputes, revealing, for that purpose, its essential points, its forms of development and the peculiarities of the necessary procedure to effective pacification of structural conflicts.*

**KEYWORDS:** *Structural Process. Collective Guardianship. Complex Litigation. Access to Justice.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Evolução Histórica. 2 Ondas Renovatórias do Acesso à Justiça. 3 Do Processo Coletivo ao Processo Estrutural. 4 Necessária Adaptação do Papel do Judiciário em Processos Estruturais. 5 Conclusão. Referências Bibliográficas.

<sup>1</sup> Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de Cuiabá – UNIC. Pós-Graduada em Direito Administrativo e Gestão de Qualidade pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Servidora Pública junto ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

## INTRODUÇÃO

A partir da metade do século XX, os litígios tradicionais começaram a conviver com outras espécies de litígios, oriundos do reconhecimento de novos direitos. Esses novos direitos demonstraram a necessidade de se pensar em um novo processo civil, o que levou o ordenamento jurídico a reconhecer a dimensão coletiva de questões antes tratadas individualmente.

Ocorre que, existem problemas complexos provenientes do funcionamento inadequado de instituições burocráticas ou de algum outro estado de desconformidade, que os procedimentos tradicionais, tanto o individual quanto o coletivo, não são capazes de solucionar.

Essa problemática estimulou o surgimento do chamado processo estrutural, cujo objetivo é promover uma reorganização ou uma reestruturação de uma situação desconforme para se chegar a um estado de coisa ideal.

A partir disso, o objetivo geral deste trabalho é examinar se o fenô-

meno da judicialização de litígios complexos, através dos processos estruturais, é um instrumento apto a garantir uma tutela coletiva adequada. Para tanto, será necessário demonstrar a inaptidão do modelo processual tradicional para lidar com conflitos dessa natureza; bem como, analisar as peculiaridades do procedimento necessário para a efetiva pacificação dos conflitos estruturais.

Esse tema ganha relevância pelo aumento de demandas dessa natureza no cenário brasileiro, as quais almejam a implementação e o restabelecimento de direitos fundamentais como solução para superar o cenário de inconstitucionalidade.

Apesar de não existir um regimento específico sobre a temática, a intervenção judicial em estruturas sociais complexas é um tema frequente no Poder Judiciário, sobretudo diante da orientação da Suprema Corte sobre a possibilidade de intervenção judicial na implementação e no controle de políticas públicas, especialmente quando oriundas de expressa determinação constitucional.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 347**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em: 19 jul 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Com efeito, ressalta-se que para garantir a efetividade do processo estrutural é necessário a flexibilização dos métodos tradicionais do processo civil, posto que a decisão judicial nos litígios estruturais não se limita a resolver o conflito passado, mas se projeta no futuro e habitualmente tende a influir em políticas públicas do setor afetado que vão muito além do caso em questão.

Além disso, a variedade de fatos e interesses abrangidos exige um processo mais flexível e criativo, que permita o verdadeiro contato com a realidade em concreto.

Diante disso, ainda que não seja a solução para todos os problemas, nem mesmo uma resposta definitiva ao assunto, este trabalho tem por finalidade relacionar o acesso à justiça com a solução de litígios de elevada complexidade e conflitualidade.

## 1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

A noção de processo estrutural surgiu nos Estados Unidos, mais especificadamente com a decisão proferi-

da pela Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, no ano de 1954.<sup>3</sup>

No aludido caso, foi reconhecida a inconstitucionalidade do sistema dual de ensino que havia no país em razão da cor de pele dos alunos: escolas para alunos brancos, diferenciadas das escolas para alunos negros, organizadas segundo o princípio “*separate but equal*”<sup>4</sup>.

A implementação do julgado não fora realizada de forma efetiva, situação que levou a rediscussão do caso pela Suprema Corte, em *Brown v. Board of Education II*, em 1955. Neste segundo momento, para fazer valer a decisão de 1954, a Suprema Corte estabeleceu diversas medidas a serem seguidas, para que gradativamente fossem tomadas medidas efetivas de promoção do direito de igualdade.<sup>5</sup>

O caso *Brown v. Board of Education* representou o início de uma superação de precedentes e deu início a uma nova forma de adjudicação, ori-

<sup>3</sup> FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. **Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004. p. 26.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In. **Processos estruturais**. Org. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 452.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ginando a chamada reforma estrutural ou medidas estruturantes<sup>6</sup>, a fim de concretizar direitos já previstos no ordenamento jurídico.

Pinto<sup>7</sup> aduz sobre a importância desse caso:

Apesar da discussão em torno desse vibrante caso, em 17 de maio de 1954 a Suprema Corte norte-americana o julgou e por ele ficou estabelecido que a política pública segregacionista praticada pelo Estado de Kansas era inconstitucional, em franca violação a 14º Emenda Constitucional americana. Foi superado aí o precedente de *Plessy v. Ferguson* de 1896 sob a argumentação de que esta política pública escolar deveria ser julgada de acordo com a conjuntura cultural existente na década de 50 do século passado e não à época do século XIX, quando a educação dos negros era basicamente inexistente.

Segundo Bauerman<sup>8</sup>, o caso *Brown v. Board of Education* é o “*leading case*” das ações estruturais:

Todo esse movimento teve início com o julgamento do caso *Brown v. Board of Education*, *leading case*

das chamadas ‘ações estruturais’, cujo estado se faz necessário aqui em decorrência de sua grande repercussão, sobretudo, nas seguintes áreas: i) na forma de julgar dos tribunais americanos; ii) na alteração de paradigmas da sociedade como um todo; iii) na aplicação de meios executórios inovadores para dar cumprimento a valores garantidos constitucionalmente, mas não cumpridos tanto pelos governantes em geral como pela própria população, inaugurando a época de vasta utilização dos auxiliares do juízo e, por consequência, da intervenção judicial, especialmente no campo da elaboração de políticas públicas e de reestruturação de instituições públicas.

Assim, as decisões estruturais surgem como uma forma de concretizar direitos fundamentais, impondo medidas a serem tomadas para a efetivação das decisões judiciais.

Importante alertar que o termo “decisão estrutural” está diretamente relacionado a outros, tais como: medidas estruturantes, processo estrutural, litígios estruturais, mas estes não se referem aos mesmos institutos.

É que primeiro surge o litígio

<sup>6</sup> ALMEIDA, Vitória Brito de. Insuficiências do Código de Processo civil na Resolução de Processos Complexos e Decisões Estruturais Como Meio de Superação: **O Caso Samarco na ACP 0023863- 07.2016.4.01.3800**. Disponível em <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16540/1/VBA04102019.pdf>. Acesso em 19.07.22.

<sup>7</sup> PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de Processo Civil de 2015**. Ed Lumen Juris: 2018.

<sup>8</sup> BAUERMANN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer**: estudo comparado: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012. p. 54.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

estrutural, que é a relação jurídica entre as partes, geralmente complexa. Ato contínuo, busca-se a tutela jurisdicional através de um processo, o qual recebe o nome de processo estrutural, se estiver ocorrendo um litígio estrutural. Por fim, no curso desse processo, o juiz tomará decisões, chamadas de decisões estruturais, nas quais impõe-se medidas a serem cumpridas: as medidas estruturantes.

Para Fiss<sup>9</sup>, a noção de decisão estrutural se baseia em:

Na noção de que a qualidade da vida social dos cidadãos é afetada diretamente pela operação das organizações de larga escala, e não apenas pelas ações individuais daqueles que atuam sob ou dentro dessas. Também partem da crença de que os valores constitucionais não podem ser plenamente assegurados sem que se realizem mudanças básicas na própria estrutura dessas organizações. Assim, os processos estruturais são aqueles em que um juiz, confrontando a burocracia do Estado com os valores constitucionais, determina a reestruturação da organização no sentido de eliminar a ameaça a

esses valores decorrente das atitudes da instituição, sendo a *injunctio* o meio pelo qual essas diretivas de reconstrução são transmitidas.

Já para Didier Jr<sup>10</sup>, a decisão estrutural busca uma “reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”.

No cenário brasileiro, as decisões estruturais surgem no contexto da existência de excessiva burocracia no Poder Público e do descompromisso em efetivar e garantir direitos mínimos à sociedade. Seriam, portanto, decisões que, ao confrontarem valores constitucionais e a burocracia existente, optem pela reestruturação da organização, com o fim de eliminar as causas do que tem ocasionado lesão aos direitos constitucionais garantidos a toda sociedade.<sup>11</sup>

Arenhart, ao tratar desses objetivos, ensina que:

<sup>9</sup> FISS, Owen. The forms of Justice. Harvard Law Review, n. 93, Nov. 1979. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (organizadores). **Processos Estruturais**. Salvador: JusPodivm, 2017.

<sup>10</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador. Ed Jus Podivm. 2017. p. 255.

<sup>11</sup> PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de Processo Civil de 2015**. Ed Lumen Juris:2018. p. 49.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O fundamental, em relação às decisões estruturais, é perceber que elas foram pensadas para lidar com o caráter burocrático do Estado atual e de várias instituições típicas da sociedade moderna. Ela se volta a proteger os direitos fundamentais diante dos desafios postos por essa burocratização das relações públicas e privadas. Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção. Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, são medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado.

Conforme exposto, as decisões estruturais estão relacionadas à superação do modelo processual tradicional, sendo possível perceber a existência das seguintes características: estrutura policêntrica de partes; preocupação prospectiva da tutela; objeto do processo construído pelas partes e pelo juiz; participação contínua da Corte no processo de desenvolvimento e implementação da medida.<sup>12</sup>

Além dessas, outras características são essenciais para definir a decisão estrutural, como por exemplo a correlação das decisões estruturais com os “provimentos em cascata”.<sup>13</sup>

Partindo dessas premissas, conclui-se que o processo estrutural é uma alternativa jurídica encontrada para que o Poder Judiciário e os demais agentes de transformação social, Ministério Público, Defensoria Pública, associações civis etc., possam garantir aos interessados nas demandas complexas, por meio de uma atuação dialógica e de decisões estruturais, uma tutela mais adequada e eficaz aos direitos fundamentais violados.

## 2 ONDAS RENOVATÓRIAS DO ACESSO À JUSTIÇA

Com efeito, a sociedade atual impulsiona a judicialização de demandas cada vez mais complexas, que muitas vezes não se ajustam ao modelo processual de conflitos individuais,

<sup>12</sup> PICOLI, Bruno de Lima. **Processo estrutural**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2018. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56148>>. Acesso em: 19 jul. 2021. p. 61.

<sup>13</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013. p. 13.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

situação essa que poderia violar o acesso à justiça.

A temática do acesso à justiça há muito vem ganhando importância, dada sua relevância para a conquista de todos os outros direitos em que haja omissão ou violação por parte dos Estados ou demais particulares que possuem o dever de respeito aos mesmos.<sup>14</sup>

Diante dessa e de outras desconformidades, na década de 1970, o jurista italiano Mauro Cappelletti pesquisou a questão do acesso à justiça, na pesquisa denominada de “Projeto Florença”. Como resultado de seu estudo, publicou a sua obra clássica “Acesso à Justiça”, em coautoria com Bryant Garth.<sup>15</sup>

Nas palavras de Diogo Esteves e Franklyn Roger<sup>16</sup>:

O denominado “Projeto Florença de Acesso à Justiça” (*Florence Access-to-Justice Project*) teve como objetivo principal a análise dos obstáculos jurídicos, econômicos, político-sociais, culturais e psicológicos, que tornavam difícil ou

impossível, para muitos, o acesso e o uso do sistema jurídico; outros, sim, tinha como propósito realizar o levantamento de informações e críticas sobre esforços empreendidos em vários países para superar e atenuar os referidos obstáculos. Em linhas gerais, a estrutura analítica da evolução do movimento mundial de acesso à justiça delineada pelo Projeto Florença foi desenvolvida em torno da metáfora de três ondas: (i) a primeira referente à assistência jurídica; (ii) a segunda traduzida pela tutela de interesses metaindividuais, com a articulação da representação de direitos coletivos mediante ações de classe e de interesse público; (iii) e, por fim, a terceira onda abordando os procedimentos judiciais, seus custos e o tempo de duração. Com o benefício da análise retrospectiva, podemos identificar ao longo do desenvolvimento dessas ondas renovatórias diversos movimentos (ou submovimentos) distintos, que conformam a clivagem de subondas alternadas. Além disso, passados quase 40 anos desde o início do Projeto Florença, podemos detectar diversas transformações no movimento mundial de acesso à justiça, que acabaram colmatando o surgimento de novas ondas renovatórias.

O acesso à justiça constitui funda-

<sup>14</sup> SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinicius Silva. **O processo Estrutural como Instrumento Adequado para a Tutela de Direitos Fundamentais e a Necessidade de Resignificação do Processo Civil**. Disponível em: <<https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>15</sup> Diogo, E., Alves, S. R. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**, 3ª edição (2018), p. 22.

<sup>16</sup> Idem.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

mento de um sistema jurídico que pretenda garantir, de forma justa e igualitária, o direito de todos. É por meio do acesso à justiça que diversos direitos fundamentais são concretizados e, por isso, constitui ele mesmo um direito fundamental autônomo.

O artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal consagra o princípio da inafastabilidade da apreciação jurisdicional (chamado por alguns de princípio do acesso à justiça), segundo o qual todo aquele que tem um direito lesionado ou ameaçado possui o direito de recorrer ao Poder Judiciário.<sup>17</sup>

Entretanto, não basta garantir o acesso à justiça, sendo necessário atribuir efetividade a este direito e garantir que, além da proibição de qualquer mecanismo ou barreira que impeça o exercício do direito de ação, o Estado assegure que todos tenham condições efetivas de postular e defender seus direitos perante o sistema de justiça, independentemente de sua situação econômica.

Como se viu, a segunda onda reno-

vatória relaciona-se com a superação dos problemas inerentes à representação e defesa dos direitos “difusos” em juízo, especialmente nas áreas de proteção ambiental e do consumidor.

Isso se deve ao fato da necessidade da prestação da tutela jurisdicional a situações antes não garantidas pelo processo civil clássico, tais como: a) bens ou direitos de titularidade indeterminada, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou sobre o patrimônio público; b) bens ou direitos individuais, cuja tutela é economicamente não aconselhável, como em situações em que se torna inviável para o autor arcar sozinho com a produção de provas; c) bens ou direitos em que seja recomendável a tutela coletiva, em detrimento da individual, por razões de economia processual.<sup>18</sup>

## 3 DO PROCESSO COLETIVO AO PROCESSO ESTRUTURAL

De início, importante saber a dife-

<sup>17</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 ago. 2022.

<sup>18</sup> LORDELO, João Paulo. **Manual prático de processo coletivo**. 2. ed. rev., 2015, p. 4-5.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

rença ente litígio coletivo e litígio estrutural sendo que, segundo Edilson Vitorelli, os coletivos caracterizam-se pela afetação de interesses a membros de uma sociedade sem que haja intenção específica do causador do dano de atingir um indivíduo em si.<sup>19</sup>

Nesse sentido:

O litígio coletivo se instala quando um grupo de pessoas é lesada enquanto sociedade, sem que haja, por parte do adversário atuação direcionada contra alguma dessas pessoas, em particular, mas contra o todo (...), quando uma empresa produtora de alimentos em larga escala reduz o seu controle de contaminação e permite que insetos sejam misturados aos seus produtos, atingindo os respectivos compradores, o litígio é coletivo, (...) pessoas se envolvem no litígio enquanto grupo, enquanto sociedade.<sup>20</sup>

Nessa esteira, o mesmo autor, subdivide a categoria de litígios coletivos em litígios coletivos globais, locais e irradiados, conforme critérios de con-

flituosidade e complexidade que, segundo entende se apresentam de modo crescente nessas três espécies.<sup>21</sup> Vejamos:

Litígios coletivos globais. (...) são aqueles que afetam a sociedade de modo geral, mas que repercutem minimamente sobre os direitos dos indivíduos que a compõem. Apresentam baixa conflituosidade, tendo em vista o pouco interesse dos indivíduos em buscar soluções para o problema coletivo. (...)

Litígio coletivo local, embora coletivo, atinge pessoas determinadas, em intensidade significativa, capaz de alterar aspectos relevantes de suas vidas. Essas pessoas, todavia, compartilham algum tipo de laço de solidariedade social (sociedade como solidariedade), que as faz pertencentes a uma comunidade que se diferencia dos demais segmentos sociais. É o caso de lesões graves, causadas a direitos de grupos indígenas, minorias étnicas, trabalhadores de determinada empresa etc. No litígio local, a conflituosidade é moderada, uma vez que, ao mesmo tempo em que as pessoas querem opinar sobre a resolução do litígio, interessando-se pelas atividades que são desenvolvidas ao longo de um eventual processo e, provavelmente, discordando entre si acerca delas, a identidade de perspectivas sociais,

<sup>20</sup> VITORELLI, Edilson. **Levando os Conceitos a Sério**: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e Suas Diferenças. Disponível em: <[https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO\\_OS\\_CONCEITOS\\_A\\_S%C3%89RIO\\_PROCESSO\\_ESTRUTURAL\\_PROCESSO\\_COLETIVO\\_PROCESSO\\_ESTRAT%C3%89GICO\\_E\\_SUAS\\_DIFEREN%C3%87AS](https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>21</sup> Idem

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

dada pelo pertencimento à mesma comunidade, fornece um elemento de união, que impede que as divergências entre essas pessoas, embora existentes – nenhum grupo social é uniforme – sejam elevadas o bastante para ofuscar o objetivo comum. (...) Litígios coletivos irradiados. Essa categoria representa a situação em que as lesões são relevantes para a sociedade envolvida, mas ela atinge, de modo diverso e variado, diferentes subgrupos que estão envolvidos no litígio, sendo que entre eles não há uma perspectiva social comum, qualquer vínculo de solidariedade. A sociedade que titulariza esses direitos é fluida, mutável e de difícil delimitação, motivo pela qual se identifica com a sociedade como criação.<sup>22</sup>

de Edilson Vitorelli:

Em resumo, o litígio estrutural é um litígio irradiado no qual a violação surge em decorrência do funcionamento de uma estrutura burocrática, pública ou privada, e, em virtude das características contextuais em que ocorre, sua solução exige a reestruturação do funcionamento da estrutura. Embora essa reestruturação possa ser feita de diversos modos e, frequentemente, não dependa da atuação do Poder Judiciário, ocorrendo pela atuação privada ou com a condução do Poder Executivo, se a alteração for buscada pela via do processo judicial, esse processo poderá ser caracterizado como processo estrutural.<sup>23</sup>

Como se observa, os litígios coletivos irradiados apresentam alta conflituosidade de interesses dos grupos atingidos, baixa solidariedade social entre os indivíduos desses grupos e elevado nível de complexidade para resolução das controvérsias subjacentes.

Dentro dessa ótica, é possível concluir que os litígios estruturais seriam sempre irradiados. Vejamos as lições

Feita essa diferenciação, faz-se necessário esclarecer que, mesmo com o surgimento da tutela coletiva de direitos, por meio da criação do microssistema de tutela coletiva e com a integração das disposições da Lei de Ação Civil Pública com as disposições do Código de Defesa do Consumidor, persiste a ausência de um tratamento efetivo e harmônico às demandas merecedoras de tutela coletiva.

<sup>22</sup> VITORELLI, Edilson. **Levando os Conceitos a Sério: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e Suas Diferenças**. Disponível em:

<[https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO\\_OS\\_CONCEITOS\\_A\\_S%C3%89RIO\\_PROCESSO\\_ESTRUTURAL\\_PROCESSO\\_COLETIVO\\_PROCESSO\\_ESTRAT%C3%89GICO\\_E\\_SUAS\\_DIFEREN%C3%87AS](https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

<sup>23</sup> Ibidem.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Isso porque, a tutela coletiva, nos moldes atuais, não permite à coletividade manifestar verdadeiramente suas vontades ou seus interesses, submetendo a proteção da coletividade a um processo com os mesmos instrumentos e técnicas de um processo individual.<sup>24</sup>

Fazendo uma crítica a esse cenário:

O processo coletivo, então, se resume a um processo individual, particularmente por ser regido pelo princípio da congruência, estando o magistrado obrigado a atuar nos limites do pedido expresso do autor, ainda que o interesse do grupo ou da coletividade ali representada seja outro, e pelo princípio da demanda, logo, se, por exemplo, o legitimado extraordinário irresponsavelmente não recorrer de uma decisão desfavorável à comunidade, a conduta ainda assim é tida como regular, pois é de sua conveniência recorrer ou não. Dessa maneira, “se quisermos pensar o direito processual na perspectiva de um novo paradigma de real efetividade, é preciso romper de vez com concepções privatísticas e atrasadas, que não mais correspondem às exigências atuais.”<sup>25</sup>

Verifica-se que os mecanismos tradicionais de soluções de controvérsias para resolver litígios estruturais apresentam apenas uma aparente solução, que não é suficiente para eliminar as origens do problema, de modo a se fazer necessário superar essa visão clássica, a fim de que sejam priorizados os métodos alternativos de solução de controvérsias. Isso inclui as possibilidades de utilização de conciliação, mediação, arbitragem, bem como outros métodos de negociação, conforme natureza dos bens jurídicos da vida tutelados.

Assim sendo, não basta analisar apenas as consequências de cada conflito, sendo necessário reorganizar estruturas burocráticas de modo a sanar as causas dos litígios. Logo, quando os litígios estruturais são conduzidos à esfera judicial originam processos estruturais, os quais são solucionados por meio de medidas estruturantes no âmbito extrajudicial, resolutivo, buscando-se alternativas consensuais, criativas, que dispensem as formalidades da máquina judicial esta-

<sup>24</sup> FIDALGO, Luiza Barreta Braga. **Processos estruturais e atuações do MPT**. Disponível em:

<<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55627/processos-estruturais-e-atuaes-do-mpt>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>25</sup> SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinicius Silva. **O processo Estrutural como Instrumento Adequado para a Tutela de Direitos Fundamentais e a Necessidade de Ressignificação do Processo Civil**. Disponível em:

<<https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/>>. Acesso em: 28 ago. 2022.



tal.

Neste sentido:

Processos estruturais são o meio judicialmente mais adequado para solucionar litígios estruturais, pois representam a utilização do aparato estatal como forma de reorganizar estruturas que se mostraram ineficientes para corrigir conflitos. Tal preferência teórica parte do pressuposto de que a utilização de processos estruturais é mais efetiva na resolução de litígios estruturais em comparação com o recurso a processos ordinários de resolução de conflitos.<sup>26</sup>

Consoante dicção de Edilson Vitorrelli:

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural (...) Em realidade, lamentavelmente, é raro que litígios estruturais sejam resolvidos por processos estruturais. Processos estruturais são longos, difíceis, demandam uma estrutura representativa intrincada e, por esse

motivo, são evitados por juízes e legitimados coletivos. (...) O equívoco desse tratamento não estrutural do litígio é que ele acarreta apenas uma ilusão de solução, mas não produz resultados sociais significativos, eis que as causas do problema permanecem. (...) fora a Nigéria, o Poder Judiciário brasileiro foi o que obteve os piores resultados concretos, no que tange aos impactos sociais das suas decisões. A Índia, a África do Sul e a Indonésia conseguiram, com um número de julgamentos consideravelmente inferior, alterar a vida de mais pessoas, porque enfocaram aspectos estruturais do problema, como falhas regulatórias ou deficiências prestacionais que impactavam toda a população, não apenas aos demandantes. (...) Em síntese, um processo estrutural é aquele que busca resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, pela reformulação de uma estrutura burocrática que é a causadora ou, de alguma forma, a responsável pela existência da violação que origina o litígio. Essa reestruturação se dará por intermédio da elaboração de um plano aprovado pelo juiz e sua posterior implementação um considerável período de tempo. Ela implicará a avaliação e reavaliação dos impactos diretos e indiretos do comportamento institucional, os recursos necessários e suas fontes, os efeitos colaterais da mudança promovida pelo

<sup>26</sup> FIDALGO, Luiza Barreta Braga. **Processos estruturais e atuações do MPT**. Disponível em:

<<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55627/processos-estruturais-e-atuaes-do-mpt>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

processo sobre os demais atores sociais que interagem com a instituição, dentre outras providências.<sup>27</sup>

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça classificou como estrutural determinada ação civil pública que versava sobre o acolhimento institucional de menor por período acima do limite legalmente permitido. Naquela ocasião, entendeu-se que a própria natureza desse tipo de litígio impediria o julgamento prematuro do feito, na forma como havia sido adotada pelo magistrado de piso.

Dessa decisão são extraídos importantes características/peculiaridades dos processos estruturais.

Veja-se:

[...] 6- Os litígios de natureza estrutural, de que é exemplo a ação civil pública que versa sobre acolhimento institucional de menor por período acima do teto previsto em lei, ordinariamente revelam conflitos de natureza complexa, plurifatorial e policêntrica, insuscetíveis de solução adequada pelo proces-

so civil clássico e tradicional, de índole essencialmente adversarial e individual.<sup>7-</sup> Para a adequada resolução dos litígios estruturais, é preciso que a decisão de mérito seja construída em ambiente colaborativo e democrático, mediante a efetiva compreensão, participação e consideração dos fatos, argumentos, possibilidades e limitações do Estado em relação aos anseios da sociedade civil adequadamente representada no processo, por exemplo, pelos amici curiae e pela Defensoria Pública na função de custos vulnerabilis, permitindo-se que processos judiciais dessa natureza, que revelam as mais profundas mazelas sociais e as mais sombrias faces dos excluídos, sejam utilizados para a construção de caminhos, pontes e soluções que tencionem a resolução definitiva do conflito estrutural em sentido amplo. 8- Na hipótese, conquanto não haja, no Brasil, a cultura e o arcabouço jurídico adequado para lidar corretamente com as ações que demandam providências estruturantes e concertadas, não se pode negar a tutela jurisdicional minimamente adequada ao litígio de natureza estrutural, sendo inviável, em regra, que conflitos dessa magnitude social, política, jurídica e cultural, sejam resolvidos de modo liminar ou antecipado, sem exauriente instrução e sem participação coletiva, ao simples fundamento de que o Estado não

<sup>27</sup> VITORELLI, Edilson. **Levando os Conceitos a Sério**: Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e Suas Diferenças. Disponível em: <[https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO\\_OS\\_CONCEITOS\\_A\\_S%C3%89RIO\\_PROCESSO\\_ESTRUTURAL\\_PROCESSO\\_COLETIVO\\_PROCESSO\\_ESTRAT%C3%89GICO\\_E\\_SUAS\\_DIFEREN%C3%87AS](https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

reuniria as condições necessárias para a implementação de políticas públicas e ações destinadas a resolução, ou ao menos à minimização, dos danos decorrentes do acolhimento institucional de menores por período superior àquele estipulado pelo ECA. [...] <sup>28</sup>

Segundo Matheus Souza Galdino:

Assim, em um processo estrutural, se distinguem duas espécies de direitos: o direito ao alcance do estado ideal de coisas e o direito que daquele depende para sua efetivação. O processo estrutural tutela de modo imediato, o alcance do estado ideal de coisas, mas o faz enquanto meio para possibilitar a tutela de outros direitos, estes plenamente efetiváveis antes do alcance daquele. <sup>29</sup>

Conclui-se, portanto, que os processos estruturais potencializam a economia processual, vez que conferem celeridade à macro resolução de conflitos, com a resolução simultânea de conflitos que seriam distribuídos a juízos diversos, bem como, evitam a ocorrência de decisões conflitantes

para indivíduos em semelhantes situações, em consagração ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, CFRB). <sup>30</sup>

## 4 NECESSÁRIA ADAPTAÇÃO DO PAPEL DO JUDICIÁRIO EM PROCESSOS ESTRUTURAIS

No Brasil, o surgimento da doutrina dos processos estruturais se deu a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal permitiu, em seus julgados, a judicialização de políticas públicas.

O ordenamento jurídico brasileiro, embora não possua previsão específica sobre decisões estruturais, possui aptidão para abarcar essas decisões, o que decorre de uma interpretação sistemática das normas processuais, em especial os princípios constitucionais do devido processo legal (artigo 5º inciso LIV, da CF) e da inafastabilidade de jurisdição (artigo 5º XXXV, da CF). <sup>31</sup>

<sup>28</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.854.842/CE**, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, j. em 02/06/2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/859491025/inteiro-teor-859491039>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>29</sup> GALDINO, Matheus Souza. **PROCESSOS ESTRUTURAIS: UMA TRANSIÇÃO ENTRE ESTADOS DE COISA PARA A TUTELA DOS DIREITOS**. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/41950/30563>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>30</sup> CONTEÚDO JURÍDICO. **Processos estruturais e atuais do MPT**. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55627/processos-estruturais-e-atuaes-do-mpt>>. Acesso em 28 ago. 2022.

<sup>31</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 3 ago. 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Além disso, pode-se extrair uma base normativa para tal atuação do artigo 4º do Código de Processo Civil - CPC que, ao fazer menção ao princípio da primazia do mérito e à atividade satisfativa, realça o direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, senão vejamos: "Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa".<sup>32</sup>

Soma-se ainda os artigos 139, IV, e 536, § 1º, ambos do CPC, que possibilitam a eleição de medidas atípicas para execução das decisões.<sup>33</sup>

Importante salientar que a figura do magistrado como mero aplicador de lei é abandonada nos litígios coletivos, ampliando-se o sentido de jurisdição, de modo que o magistrado passa a ter novo prisma: o da integração e criatividade.<sup>34</sup>

Isso se deve ao fato de que, no processo estrutural, não se mostra suficiente que o magistrado profira uma decisão, com a mera subsunção do fato à norma, postergando o proble-

ma da efetividade. Na verdade, observa-se que, nos processos estruturais, a decisão de mérito é secundária, relevando-se como primordial a implementação efetiva e concreta daquela decisão.

Sérgio Cruz Arenhart diz que:

[...] Por outro lado, é muito frequente no emprego de medidas estruturais a necessidade de se recorrer a provimentos em cascata, de modo que os problemas devam ser resolvidos à medida que apareçam. Assim, por exemplo, é típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase "principlológica", no sentido de que terá como principal função estabelecer a "primeira impressão" sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da "decisão-núcleo", ou para a especificação de alguma prática devida.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. p. 82.

<sup>35</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. **Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro**. **Revista de Processo**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Nesta esteira, conclui-se que a parte mais complexa do processo estrutural está na solução do problema estrutural, tendo em vista a possibilidade de surgir situações não previstas no início da demanda, exigindo alta cognição na tradicional fase de cumprimento de sentença, ou seja, a solução não se dá de forma imediata, com a adjudicação da sentença, nem mediante a fase de execução tradicional.<sup>36</sup>

Continua Sérgio Cruz Arenhart:

Por isso, seu papel não é apenas o de eliminar uma determinada conduta ilícita, impondo um fazer ou uma abstenção.<sup>33</sup> Ao contrário, sua finalidade se dirige exatamente à reestruturação dessa relação burocrática, de modo a alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam. Por isso, são medidas de longo prazo, que exigem muito mais do que uma simples decisão do Estado.<sup>37</sup>

O princípio de acesso à Justiça, inscrito no art. 5º, inc. XXXV, CF/1988,

não assegura apenas o acesso formal aos órgãos do sistema de justiça, mas sim um acesso qualificado/substancial, no sentido de que cabe toda a atenção por parte dos envolvidos, uma vez que todos são gestores do conflito.<sup>38</sup>

Nesse sentido, revela-se como um instrumento importante nos processos estruturais a participação deliberativa, mediante instrumentos dialógicos, tendo em vista que o diálogo, a um só tempo, promove um amplo acesso à justiça, com um maior entendimento entre os participantes e consequentemente com uma maior legitimidade democrática.

Além da participação deliberativa, é importante também a utilização de mecanismos de democracia processual, como audiências públicas e *amicus curiae*, que buscam deixar o debate o mais plural possível.

Neste sentido:

<sup>36</sup> SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA:** instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46852/1/Processocoletivoestrutural\_Saraiva\_2021.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

<sup>37</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. *Decisões Estruturais no Direito Processual Civil Brasileiro*. **Revista de Processo**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

<sup>38</sup> SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA:** instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46852/1/Processocoletivoestrutural\_Saraiva\_2021.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O processo estrutural para que se desenvolva pode se utilizar de técnicas idôneas as soluções do conflito, como a flexibilização procedimental, o diálogo interinstitucional e com os envolvidos, além do consequencialismo das decisões judiciais, observando uma cognição ampla e técnica. Seu desenvolvimento deve se dar em um processo coletivo, sem o rigor de um rito, e sim ir se adequando a causa. Remodelagens das bases do processo civil clássico são necessárias para garantir aplicabilidade aos litígios estruturais.<sup>39</sup>

De todo modo, considerando a complexidade dos litígios estruturais e as peculiaridades dos mesmos, ainda que não se tenha um modelo pré-definido de processo estrutural e nem de como ele deve ser, existem fundamentos jurídicos no ordenamento jurídico brasileiro para abarcar e fundamentar esses conflitos, de modo que o mais importante é que ele seja democrático e efetivo, dispensando-se formalismos exacerbados.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou sobre o tema dos processos estruturais na jurisdição brasileira, de modo a demonstrar sua importância como instrumento apto a garantir uma tutela coletiva adequada.

Demonstrou-se que processo civil contemporâneo não é suficiente para resolver litígios estruturais, pois não elimina a origem do problema, de modo a se fazer necessário superar essa visão clássica, com a flexibilização procedimental, a cooperação, a desburocratização dos atos processuais, com foco no diálogo, na resolução do conflito, na democracia processual.

Além do mais, verificou-se os vários benefícios que podem ser extraídos de um litígio estrutural, quais sejam: a possibilidade de participação conjunta dos diversos atores envolvidos de modo a dimensionar o problema e suas eventuais soluções; maiores chances de que a causa seja resolvida por meio de uma negociação; o reconhecimento de que as decisões coercitivas não são preferíveis nesse meio; favorecimento

<sup>39</sup> SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA:** instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46852/1/Processocoletivoestrutural\_Saraiva\_2021.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

da transparência, já que todas as medidas que venham a ser adotadas devem ser publicizadas; estruturação de resultado mais efetivo e operacional, com análise pormenorizada dos impactos da decisão por meio de um plano de ação e, em regra, um ciclo de decisões complementares.

Há diversas outras questões ainda não enfrentadas pela doutrina e jurisprudência nacional, contudo, não se pode negar a importância das medidas estruturais e a urgente relevância de atenção para esse tema.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Vitória Brito de. **Insuficiências do Código de Processo civil na Resolução de Processos Complexos e Decisões Estruturais Como Meio de Superação**: O Caso Samarco na ACP 0023863-07.2016.4.01.3800. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16540/1/VBA04102019.pdf>>. Acesso em: 19 jul 2021.

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões Estruturais no Direito Processual

Civil Brasileiro. **Revista de Processo**, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais. 2013.

BAUERMANN, Desirê. **Cumprimento das obrigações de fazer ou não fazer: estudo comparado**: Brasil e Estados Unidos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 28 ago 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.854.842/CE**, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, j. em 02/06/2020. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/859491025/inteiro->

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

teor-859491039>. Acesso em 28 ago 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 347**. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>>. Acesso em 19 jul 2022.

DIDIER Jr, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito civil, parte geral e processo de conhecimento. 19. ed. Salvador. Ed Jus Podivm. 2017.

DIOGO, E., Alves, S. R. **Princípios Institucionais da Defensoria Pública**, 3ª edição (2018), p. 22.

FERRARO, Marcella Pereira. **Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural**. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015. p. 82.

FIDALGO, Luiza Barreta Braga. **Processos estruturais e atuações do**

**MPT**. Disponível em:

<<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55627/processos-estruturais-e-atuaes-do-mpt>>.

Acesso em: 28 ago. 2022.

FISS, Owen. Coordenação da tradução: Carlos Alberto de Salles. Um novo processo civil. **Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo: 2004.

GALDINO, Matheus Souza.

PROCESSOS ESTRUTURAIS: **UMA TRANSIÇÃO ENTRE ESTADOS DE COISA PARA A TUTELA DOS DIREITOS**. Disponível em:

<<https://www.e-publicacoes.u-erj.br/index.php/redp/article/view/41950/30563>>. Acesso em: 28 ago. 2022.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In. **Processos estruturais**. Org. Sérgio Cruz Arenhart e Marco Félix Jobim. Salvador: JusPodivm, 2017.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

LORDELO, João Paulo. **Manual prático de processo coletivo**. 2. ed. rev., 2015, p. 4-5.

PICOLI, Bruno de Lima. **Processo estrutural**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba. 2018. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56148>>. Acesso em: 19 jul. 2021.

PINTO, Henrique Alves. **O enquadramento das decisões estruturais no Código de Processo Civil de 2015**. Ed Lumen Juris: 2018.

SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinicius Silva. **O processo Estrutural como Instrumento Adequado para a Tutela de Direitos Fundamentais e a Necessidade de Ressignificação do Processo Civil**. Disponível em: <<https://www.rkladvocacia.com/o-processo-estrutural-como-instrumento-adequado-para-tutela-de-direitos-fundamentais-e-necessidade-de-ressignificacao-do-processo-civil/>>.

processo-civil/>. Acesso em: 28 ago. 2022.

SARAIVA, Hemily Samila da Silva. **PROCESSO COLETIVO ESTRUTURAL DEMOCRÁTICO NA JURISDIÇÃO BRASILEIRA**: instrumentos de participação como elementos legitimadores na construção das decisões estruturais. Disponível em: <[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46852/1/Processo-coletivoestrutural\\_Saraiva\\_2021.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfendmkaj/https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/46852/1/Processo-coletivoestrutural_Saraiva_2021.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os Conceitos a Sério: **Processo Estrutural, Processo Coletivo, Processo Estratégico e Suas Diferenças**. Disponível em: <[https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO\\_OS\\_CONCEITOS\\_A\\_S%C3%89RIO\\_PROCESSO\\_ESTRUTURAL\\_PROCESSO\\_COLETIVO\\_PROCESSO\\_ESTRAT%C3%89GICO\\_E\\_SUAS\\_DIFEREN%C3%87AS](https://www.academia.edu/40449066/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_S%C3%89RIO_PROCESSO_ESTRUTURAL_PROCESSO_COLETIVO_PROCESSO_ESTRAT%C3%89GICO_E_SUAS_DIFEREN%C3%87AS)>. Acesso em: 15 jun. 2022.

## A RESSOCIALIZAÇÃO DOS REEDUCANDOS: UMA CONTRIBUIÇÃO EFICAZ QUE OFERECE A POSSIBILIDADE DA AUTONOMIA E DA AMPLIAÇÃO DA COMPREENSÃO DO SENTIDO DA VIDA PARA ALÉM DA QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

*THE RESOCIALIZATION OF RE-EDUCATED PEOPLE: AN EFFECTIVE CONTRIBUTION THAT OFFERS THE POSSIBILITY OF AUTONOMY AND THE AMPLIATION OF UNDERSTANDING THE MEANING OF LIFE BEYOND PROFESSIONAL QUALIFICATION*

Josane Fátima de Carvalho Guariente<sup>1</sup>

**RESUMO:** A partir do referencial teórico da teoria unitária da pena, em sua perspectiva retributiva e preventiva, o trabalho busca analisar as disfuncionalidades do sistema prisional no Brasil e dos mecanismos pensados para auxiliar nas relações jurídico-estatais que viabilizam a reinserção social do reeducando. A pesquisa — qualitativa e com perfil exploratório — foi baseada nas técnicas de revisão bibliográfica

e levantamento de dados quantitativos fornecidos por fontes secundárias. Buscou-se responder à seguinte questão: como contribuir de modo eficaz para a ressocialização dos reeducandos? Verificou-se que, devido ao hiperencarceramento e à negligência estatal quanto aos direitos fundamentais, o cenário de criminalidade tem se acentuado no país. Além disso, foi realizado estudo que permi-

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público de Mato Grosso. Pós-graduada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) em Direito Penal e Criminologia. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). E-mail: josane.fatima@mpmt.mp.br

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

te a compreensão do novo projeto “Reconstruindo Sonhos” como tentativa de fortalecer a ressocialização no estado de Mato Grosso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reintegração Social. Ressocialização. Direitos Fundamentais. Projeto Reconstruindo Sonhos.

**ABSTRACT:** *From the theoretical framework of the unitary theory of punishment, in its retributive and preventive perspective, the work seeks to analyze the dysfunctions of the prison system in Brazil and mechanisms designed to assist in the legal-state relations that enable the social reinsertion of the re-educated. The research, qualitative, with an exploratory profile, was based on bibliographic review techniques and quantitative data collection provided by secondary sources. We sought to answer the following question: how to effectively contribute to the resocialization of re-educated students? It was found that due to hyperincarceration and the state's neglect of fundamental rights, the crime scene has increased in the coun-*

*try. In addition, a study was carried out to understand the new project “Rebuilding Dreams” as an attempt to strengthen resocialization in the state of Mato Grosso.*

**KEYWORDS:** *Social Reintegration. Fundamental rights. Project Rebuilding Dreams.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 A função da pena no Estado Democrático de Direito. 1.1 A função da pena pela perspectiva da teoria das penas. 1.2 Críticas à função da pena no Brasil. 2 A finalidade da pena no sistema de justiça criminal brasileiro. 3 O projeto “Reconstruindo Sonhos”. 4 Considerações finais. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

O trabalho propõe-se a realizar uma reflexão científica acerca das mazelas que assolam o sistema de justiça criminal — integrado pelos sistemas policial, de justiça criminal e o de execução penal — sob duas perspectivas: o respeito ao Estado Democrático de Direito e a eficácia na missão de prevenir a criminalidade; de mane-



ira geral, o objetivo é compreender outros meios possíveis para fomentar a ressocialização no estado de Mato Grosso. Além disso, pretende-se analisar a atuação do Ministério Público na busca de um método alternativo para contribuir de modo mais eficaz com a ressocialização dos reeducandos.

De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, divulgado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, no período de janeiro a junho de 2020, o total da população prisional brasileira era de 702.069 (setecentos e duas mil e sessenta e nove) pessoas em todos os regimes, somando a terceira maior população carcerária mundial. Segundo o Departamento Penitenciário Nacional, o índice de reincidência no sistema comum, consoante a dados extraídos em 02 de maio de 2019, é de 70% a 80%, o que evidencia o fato de que a maioria das pessoas que já passaram pelo sistema volta a cometer delitos. Esse cenário favorece o fortalecimento das facções criminais e dificulta a ressocialização, uma vez que a constante violação dos

direitos fundamentais dos presos ocasiona a produção de mais violência contra a própria sociedade. Fica evidente, então, a urgência de pesquisar e compreender melhor a temática abordada.

Desse modo, busca-se ainda demonstrar que o Estado não tem cumprido a função de reeducar e não tem proporcionado “condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”, como prescreve o artigo 1º, da lei 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal. Nesse sentido, cabe ainda considerar que em decorrência dos inúmeros problemas enfrentados pelo sistema prisional brasileiro, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por meio da ADPF 347, o “estado de coisas inconstitucional”, declarando que “no sistema prisional brasileiro ocorre violação generalizada de direitos fundamentais dos presos, no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica”.

Nesse contexto vivenciado no sistema penitenciário brasileiro, como contribuir para a reinserção social dos reeducandos de modo mais eficaz? É preciso compreender, em primeiro

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

plano, o que é o direito penal e o que ele representa para a sociedade.

Como afirma Paulo Queiroz, o direito penal é, invariavelmente, uma forma de gestão política de conflitos mais agudos em que há de se demonstrar força do Estado para repreender o indivíduo que viola uma regra de conduta. O autor colaciona que se tem uma visão reducionista do conceito, pois é comum confundir direito penal com legislação penal.<sup>2</sup> Fato é que tendo em vista a sociedade brasileira, há de se pensar na cultura do medo e na alarmante crise de segurança vivenciada no país. Nesse panorama, a sociedade que vive em uma democracia espera que o Estado, por meio do Direito Penal, lide de forma eficaz com a violência e demais práticas criminais.

Isso posto, verifica-se que a procura por uma alternativa capaz de reduzir os danos requer envolvimento das camadas sociais, por meio da atuação em rede. Ainda, deriva da interinstitucionalidade, que deve marcar as ações do Estado em parceria com setores civis. O ponto de partida,

então, é reconhecer que a solução não será encontrada apenas pelos entes públicos, havendo a necessidade de se trazer para o debate a participação efetiva de toda a sociedade, sendo o cárcere um reflexo dela, especialmente em suas características negativas. É preciso enraizar o entendimento de que o direito penal não pode retirar o referencial sociológico, econômico e político de sua pauta hermenêutica.

Desse modo, considerando a situação caótica que assola desmedidamente o sistema prisional, uma iniciativa de gestão liderada pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso pretende acenar com a possibilidade da reinserção social dos reeducandos. Logo, por meio da edição do projeto Reconstruindo Sonhos, será oferecida a oportunidade do empoderamento e da compreensão do sentido da vida, além da qualificação profissional, pretendendo promover a diminuição dos índices de reincidência e, conseqüentemente, impactar na redução da violência.

A pesquisa, portanto, justifica a

<sup>2</sup> QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal** - v.1 - Parte Geral. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 84.

sua relevância científica e social, pois o tema é complexo e necessita de ações dirigidas à segurança pública, assim como necessita de ações mais amplas do Ministério Público, que deve atuar na oferta de políticas públicas de segurança que se vinculam à ideia de desenvolvimento humano e, por isso, projetam-se em campos como a segurança econômica, alimentar, sanitária, pessoal, entre outros.<sup>3</sup> Essas políticas não se concretizam apenas com ferramentas jurídicas, sendo preciso que haja criatividade e revisão de construtos teóricos, gerando novas ideias e soluções adequadas a cada contexto. Por fim, nota-se que os altos índices de criminalidade reclamam um olhar mais atento ao sistema penitenciário, buscando soluções que possam reduzir o hiperencarceramento e alcançando maiores índices de reinserção social com a redução da reincidência.

## 2 A FUNÇÃO DA PENA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O modo como a pena era aplicada aos criminosos das épocas antiga e medieval consistia em sofrimentos atrozes, infamantes e aterrorizantes.<sup>4</sup> Não havia proporção entre delito e pena. Michel Foucault descreve que muitos processos eram conduzidos sob o instrumento da tortura, para que despertasse a confissão espontânea do réu.<sup>5</sup> Ainda que o direito penal continuasse evoluindo no decorrer da história, a pena ainda permanecia como uma vingança que se aplica sobre o corpo do condenado.<sup>6</sup>

### 2.1 A Função da Pena pela Perspectiva das Teorias da Pena

Em 1484-86, os freis dominicanos Heinrich Kreamer e James Sprenger redigiram a obra "*Malleus malleficarum*" que surge como o primeiro modelo integrado de criminologia (etiológica), direito penal e processo penal. A inquisição foi "a primeira agência burocratizada dominante", voltada à aplicação de castigos e à

<sup>3</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Cartilha de Segurança Pública**. Brasília: CNMP, 2020, p. 16.

<sup>4</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal – Parte Geral – Vol. 1**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. Ebook. p.40.

<sup>5</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Editora Vozes. 2001, p. 58.

<sup>6</sup> FOUCAULT, 2001, p. 150

definição de verdade.<sup>7</sup> Nessa seara, Zaffaroni sustenta que o primeiro modelo integrado de criminologia etiológica (causas do crime), direito penal (manifestações do crime) e criminalística (signo dos criminosos) aparece nesse momento com muito desenvolvimento.<sup>8</sup> A ideia corrente no período medieval era da existência de um Deus imponente e inflexível, que aplicaria, com rigor, as mais severas penas para aquele que o ofendesse. Além disso, a obra possuía um caráter misógino, permeada por uma visão bastante hostil e negativa do feminino, nesse momento foi disseminada a ideia de que mulheres dedicavam a sua existência a realização de atos de bruxaria.

Posteriormente, no século XVIII, em 1764, Cesare Bonesa, o Marquês de Beccaria, com a publicação da obra “Dos delitos e das penas”, iniciou a corrente de pensamento denominada escola clássica.<sup>9</sup> Beccaria (apud Nucci, 2020, p. 40) era severamente contrário à pena de morte e à tortura que era usada como meio investigati-

vo para obtenção de provas, além de ser um defensor do princípio da proporcionalidade da pena à infração praticada, destacando o dano que o crime havia causado à sociedade. Percebe-se, nesse momento, o início do caráter humanitário da pena, o que representou um marco para o direito penal, pois se contrapôs ao arbítrio e à prepotência dos juízes, sustentando que somente leis poderiam fixar penas, não cabendo aos magistrados interpretá-las, mas somente aplicá-las tal como foram postas.<sup>10</sup> O autor entende que foi nesse momento a primeira vez que a pena foi considerada para além do caráter intimidativo, devendo sustentar-se na missão de regenerar o criminoso.

Nesse período, Nucci reafirma que:

[...] havia o predomínio de duas teorias contrapostas: a teoria da retribuição (absoluta) e teoria da prevenção (relativa). A primeira (CARRARA, ROSSI, KANT, HEGEL, entre outros) defendia que a pena tinha finalidade eminentemente retributiva, sendo voltada ao casti-

<sup>7</sup> ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Cid: Edic. Ano, p. 54.

<sup>8</sup> ZAFARONI, Eugenio Raúl. **A palavra dos mortos**: conferências de criminologia cautelar. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 47.

<sup>9</sup> NUCCI, op. cit., p. 40.

<sup>10</sup> Ibid., p. 41

go do criminoso; a segunda (BECCARIA, FEUERBACH, CARMIGNANI, BENTHAM, entre outros) entendia que a pena deveria ter um fim utilitário, consistente na prevenção geral e especial do crime.<sup>11</sup>

Em 1876, Cesare Lombroso publicou o livro “o homem delinquente”, o qual marcou o início da escola positiva. Lombroso (*apud* Nucci, 2020, p. 45) sustenta na obra que o ser humano poderia ser um criminoso nato, submetido a características individuais, originárias de suas anomalias físico-psíquicas. Dessa forma, o homem já nasce “portador de caracteres físicos impeditivos de sua adaptação social”, trazendo em natureza se seria criminoso ou não, algo inerente a sua essência.<sup>12</sup> No entendimento de Nucci, essas escolas eram realmente contrapostas e inéditas para a história do direito penal.

Assim, no decorrer da história do direito penal, várias outras escolas surgiram após a clássica e a positiva, além da chamada escola crítica. Essas

linhas de pensamento tentavam conciliar os princípios de ambas as escolas e apresentar modelos inéditos que acompanhassem as mudanças sociais. Como marco temporal, após a Segunda Grande Guerra, novos estudos de direito penal provocaram o surgimento do movimento denominado *nova defesa social*<sup>13</sup>, reconhecendo que a prisão é um mal necessário, embora possua inúmeras consequências negativas, devendo-se, no entanto, abolir a pena de morte. Prega, ainda, a descriminalização de certas condutas, especialmente aquelas que são consideradas *crimes de bagatela*, evitando-se o encarceramento indiscriminado.

Posteriormente, na Alemanha, surgia a *teoria da prevenção geral positiva*, que pretendia ratificar que a pena não serve para intimidar criminosos, mas apenas para reafirmar a “consciência social da norma”, demonstrando a sua vigência por meio da aplicação da sanção penal.

Nucci leciona que:

<sup>11</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal – Parte Geral – Vol. 1**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. Ebook. p. 45.

<sup>12</sup> *Apud* NUCCI, 2020, p. 45.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 46



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Essa teoria divide-se em a) fundamentadora (JAKOBS, WELZEL), sustentando que a aplicação da pena tem o poder de evidenciar que o agente do crime não se conduziu corretamente, servindo de orientação aos cidadãos para o cumprimento das normas em geral, com função educativa. Por isso, é contrária ao direito penal mínimo; b) limitadora (ROXIN, MIR PUIG, SILVA SÁNCHEZ, MUÑOZ CONDE), reafirmando as bases da anterior, embora pregando que a intervenção do Estado deve ser limitada.<sup>14</sup>

Para o autor, quanto mais distante da realidade for o discurso penalista, menor será a capacidade de absorção e de aplicabilidade de quem realmente constrói o direito penal, ou seja, dos Poderes de Estado. Assim, “O Executivo, sem propostas concretas, continuará enviando projetos emergenciais ao Parlamento”<sup>15</sup>, tornando-se, portanto, ineficiente na execução das políticas de segurança. Ainda, “O legislador editará normas penais conflituosas e ineficientes”<sup>16</sup> por falta de envolvimento e apoio da comunidade

de acadêmica. O magistrado, no exercício de suas atribuições, “aplicará o direito penal à sua própria vontade”<sup>17</sup>, pois não seria possível compreender o excessivo número de teses e leis para solver algum crime que ocorre no cotidiano. Essa proposição é constatada tendo em vista o quantitativo de leis existentes no Brasil, sendo que muitas não possuem efetividade e acabam por não proporcionar um efeito real para a sociedade.

Nesse aspecto, identifica-se no panorama brasileiro que a função da pena se relaciona imediatamente com os efeitos sociais que esta produz. Para Luiz Regis Prado, “A função primordial desse ramo da ordem jurídica radica na proteção de bens jurídico-penais — bens do Direito — essenciais ao indivíduo e à comunidade” e desempenha “uma função social a ser cumprida, não podendo ser concebido, de modo realista, sem referência à sociedade que deve reger”.<sup>18</sup>

Ainda conforme propõe o autor:

A pena é uma necessidade social –

<sup>14</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal** – Parte Geral – Vol. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. Ebook. p.49

<sup>15</sup> NUCCI, 2020, p. 49.

<sup>16</sup> Ibid, 50.

<sup>17</sup> Ibid, 50.

<sup>18</sup> PRADO, Regis Luiz. **Curso de Direito Penal Brasileiro**: Parte Geral e Parte Especial. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Ebook. p. 3.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

última *ratio legis*, mas também indispensável para a real proteção dos bens jurídicos, missão primordial do direito penal. De igual modo, deve ser a pena, sobretudo em um Estado constitucional e democrático, sempre justa e necessária, inarredavelmente adstrita à culpabilidade (princípio e categoria dogmática) do autor do fato punível.<sup>19</sup>

Nessa mesma linha, o doutrinador Paulo Queiroz assevera que a hermenêutica do direito penal jamais pode se dissociar do conceito sociológico e econômico, e justamente pela sua função de controle social de última opção, como define a doutrina majoritária a “última ratio” do ordenamento jurídico, para que se mantenha a integridade da ordem social.<sup>20</sup> É por meio do direito penal que o Estado demonstra a força em resolver determinado problema ou certa lesão a bem jurídico tutelado.

Nucci explica que não há uma distinção clara entre a função e a finalidade do direito penal com a própria pena, mas que é compreendido

como última solução, requerendo que o Estado aplique a pena para que o ilícito não se repita. O autor afirma que, no Brasil, a função tem caráter preventivo e retributivo:

Não vemos incompatibilidade em unir esforços para visualizar a finalidade da pena sob todos os aspectos que ela, necessariamente, transmite: é – e sempre será – retribuição; funciona – e sempre funcionará – como prevenção positiva e negativa, abrangendo, ainda, a ressocialização do condenado. A função do direito penal é, em nosso entender, multifacetada ou multifatorial.<sup>21</sup>

Assim sendo, a “política criminal é o substrato do pensamento dos Poderes de Estado para o combate à criminalidade”.<sup>22</sup> Infere-se, portanto, que tal política, no caso brasileiro, orientasse no sentido de proteger a sociedade e restringir a pena privativa de liberdade aos casos de reconhecida necessidade, como para os crimes de maior potencial ofensivo.

Compreende-se, desse modo, que a pena, para estes doutrinadores,

<sup>19</sup> PRADO, Regis Luiz. Teoria dos fins da pena: breves reflexões. *Revista dos tribunais online*. 2004, p.8.

<sup>20</sup> QUEIROZ, Paulo. *Direito penal* – V. 1 – Parte Geral 2020, p. 55.

<sup>21</sup> *Curso de Direito Penal* – Parte Geral – Vol. 1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. Ebook. p.5.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 13

além das funções já abordadas (prevenção geral e especial), teria como escopo o dever de cumprir com uma função social.

## 2.2 Críticas à Função da Pena no Brasil

Em uma perspectiva diametralmente oposta ao que se espera do cumprimento da finalidade da pena, em 2015 o Supremo Tribunal Federal firmou posicionamento por meio da ADPF nº 347/DF (Supremo Tribunal Federal, Pleno. ADPF nº 347 MC/DF. Rel.: Min. Marco Aurélio. DJ. 09/09/2015) ao reconhecer a situação vivenciada pelo sistema prisional brasileiro *como estado de coisas inconstitucional* envolvendo a questão penitenciária e reconhecendo a “violação generalizada de direitos fundamentais dos presos no tocante à dignidade, higidez física e integridade psíquica”.<sup>23</sup> Esse conceito, embasado em um precedente da Corte Constitucional da Colômbia, ressaltou a falência total das políticas públi-

cas existentes para a questão prisional e solicitou a realização de medidas para interromper a violação generalizada de direitos humanos nas unidades prisionais, bem como proteger a dignidade, a vida e a saúde das pessoas encarceradas.

Ademais, anota ainda que diversos dispositivos constitucionais e internacionais reconhecedores dos direitos dos presos e normas infraconstitucionais — como a Lei de Execução Penal — são violados, demonstrando a incompatibilidade entre a Execução Penal e o Estado Democrático de Direito.

É indiscutível que a situação agravou-se em tamanha proporção devido às falhas estruturais que permeiam os três poderes estatais: o Executivo, em razão do contingenciamento de verbas, da falta de manutenção nos estabelecimentos por má gestão e da falta de planejamento; do Legislativo, por não implementar medidas que demandassem a ação do Executivo; e, finalmente, do Judiciário, pelo não aprimoramento da interpretação

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 347 MC**. Relator: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

e aplicação das leis aos casos concretos, garantindo o direito e promovendo a justiça.

Nesse sentido, a história não constitui uma dicotomia entre presente e passado, mas um elo temporal que os conecta permanentemente.<sup>24</sup> Dessa forma, revisitar os acontecimentos anteriores ao agora torna-se produtivo na intenção de problematizar questões atuais. Sob tal prisma, Eugenio Raúl Zaffaroni sustenta que as punições aplicadas às pessoas condenadas no decorrer da história não respeitavam suas condições humanas, visto que eram consideradas os “inimigos” da sociedade. Dessa forma, tais punições, com o intuito repressivo, extrapolavam os limites de dignidade da pessoa humana.

Sobre esse ponto, Zaffaroni afirma que:

O poder punitivo sempre discriminou os seres humanos e lhes conferiu um tratamento punitivo que não correspondia à condição de pessoas, dado que os considerava apenas como entes perigosos ou daninhos. Esses seres humanos são assi-

nalados como inimigos da sociedade e, por conseguinte, a eles é negado o direito de terem suas infrações sancionadas dentro dos limites do direito penal literal, isto é, das garantias que hoje o direito internacional dos direitos humanos estabelece universal e regionalmente.<sup>25</sup>

Dessa percepção, extrai-se que o direito penal moderno ainda é, invariavelmente, caracterizado pela restrição de direitos e pelo excesso de punitivismo. Soma-se a isso o fato de que esse entendimento é direcionado, especialmente, às populações marginalizadas no decorrer da história do Brasil.

Para Wacquant:

[...] a despeito do enriquecimento coletivo das décadas de industrialização, a sociedade brasileira continua caracterizada pelas disparidades vertiginosas e pela pobreza de massa que, ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal.<sup>26</sup>

Segundo o autor, no Brasil, a violência policial exerce “controle dos

<sup>24</sup> LE GOFF, Jacques. **História e memória**, trad. Bernardo Leitão [et. al]. Campinas: Editora da Unicamp, 1990, p. 239.

<sup>25</sup> ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo do direito penal**, trad. Sérgio Lamarão. Coleção de pensamento Criminológico, 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p. 11.

<sup>26</sup> WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**, trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 8.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

miseráveis pela força” e “o recorte de hierarquia de classes e da estratificação etnorracial e a discriminação baseada na cor”<sup>27</sup> complicam gravemente o problema. É preciso, então, dar visibilidade às minorias impopulares e estigmatizadas que ocupam os estabelecimentos prisionais, pessoas cuja dignidade humana foi perdida no processo de encarceramento.

Assim, consoante à Constituição Federal de 1988, para que se obtenha a efetividade do Estado Democrático de Direito é urgente que seja reafirmada a importância de um de seus pilares, que é a dignidade da pessoa humana, o que se constitui como um de seus objetivos fundamentais para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.<sup>28</sup> Isso posto, há de se fortalecer o que a Carta Magna reserva como cláusula pétrea, que “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” e que “é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral”.<sup>29</sup>

Na concepção de Ana Paula de Bar-

cellos:

A concepção de dignidade da maior parte da sociedade brasileira está muito mais vinculada ao que o indivíduo tem ou faz do que à simples circunstância de se tratar de um ser humano. A dignidade, portanto, não seria algo inerente a todo ser humano, mas circunstancial e vinculada ao comportamento do indivíduo. Isso explicaria, de certo modo, a permanência do caos no sistema prisional brasileiro, a despeito de toda a estrutura jurídico-formal.<sup>30</sup>

Nucci elucida ainda que não há consenso doutrinário, mas o princípio constitucional da dignidade humana pode ser conceituado de duas formas: objetivo e subjetivo. No aspecto objetivo, o autor explica que envolve a garantia do mínimo existencial ao ser humano, atendendo as suas necessidades vitais básicas, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, como reconhecido no art. 7º da Constituição. Dessa maneira, não é possível falar em dignidade se o indivíduo não dis-

<sup>27</sup> WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**, trad. André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 8.

<sup>28</sup> NUCCI, 2020, p.60.

<sup>29</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Câmara dos Deputados, 2019.

<sup>30</sup> BARCELOS, Ana Paula. **Violência urbana, condições das prisões e dignidade humana**. Revista de Direito Administrativo n. 254. Biblioteca Digital – Fórum de Direito Público, 2010, p.52.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

puser de condições básicas para a sua vivência. Por sua vez, no aspecto subjetivo:

Verifica-se a respeitabilidade e a autoestima como elementos inerentes ao ser humano desde o seu nascimento, quando passa desenvolver sua personalidade, entrelaçando-se na comunidade em que vive e merecendo consideração, mormente, do Estado.<sup>31</sup>

Por conseguinte, reitera o autor que “para que o ser humano tenha a sua dignidade preservada torna-se essencial o fiel respeito aos direitos e garantias individuais”. Por isso, “esse princípio é a base e a meta do Estado Democrático de Direito, não podendo ser contrariado, nem alijado de qualquer cenário, em particular, do contexto penal e processual penal”.<sup>32</sup>

Em concordância com Rodrigo Duque Estrada Roig:

[...] é possível afirmar que o princípio da humanidade constitui o cerne de uma visão moderna e democrática da execução penal, pautada pela precedência e ascen-

dência substanciais do ser humano sobre o Estado e pela necessidade de reduzir ao máximo a intensidade da afetação individual. Possui, portanto, o escopo maior de capitanear a construção de uma política criminal redutora de danos, considerando que a contradição entre cárcere e democracia não pode ser resolvida, mas apenas contida, por meio de uma política humanizante.<sup>33</sup>

É um fato que a reintegração social dos que se encontram em cumprimento de pena privativa de liberdade tem desafiado a justiça criminal no Brasil ao longo da história. Sendo assim, outro ponto que merece destaque é o desempenho das regras da austeridade de gestão diante dos desafios econômicos impostos, fazendo-se impreterível que medidas sejam tomadas em união com a sociedade civil visando a contribuir com soluções que reduzam a escalada da violência no país.

## 3 A FINALIDADE DA PENA NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRO

<sup>31</sup> NUCCI, op. cit., p. 60.

<sup>32</sup> Ibid., p.61

<sup>33</sup> ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal: teoria crítica**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 22.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Nucci:

Segundo Guilherme Nucci, por opção legislativa, o Brasil elegeu o Direito de Execução Penal, entregando ao Judiciário o controle principal sobre a pena. É elementar destacar que, para o autor, a função e a finalidade da pena não são a mesma coisa em linhas gerais. Na concepção do autor, a teoria eclético unitária atribui à pena o caráter de tríplice função: retributiva, preventiva e reeducativa, que comumente é explicada em três momentos, sendo estes na combinação, na sentença e na execução da pena.

A Lei de Execução Penal, no art. 1º, traz em seu teor que a execução penal é como uma ferramenta para “efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal” e tem por finalidade reeducar e “proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado”.<sup>34</sup>

Neste ponto, faz-se pertinente considerar, mais uma vez, as palavras do doutrinador Guilherme de Souza

Temos sustentado que a pena tem vários fins comuns e não excludentes: retribuição e prevenção. Na ótica da prevenção, sem dúvida, há o aspecto particularmente voltado à execução penal, que é o preventivo individual positivo (reeducação ou ressocialização). Uma das importantes metas da execução penal é promover a reintegração do preso à sociedade.<sup>35</sup>

O atual sistema de justiça criminal brasileiro, retributivo e preventivo, busca prevenir a repetição de um fato típico, ilícito e culpável por meio da imposição da pena privativa de liberdade em crimes mais gravosos, mas esbarra na realidade prisional, a qual se mostra muito distante do que é indispensável para cumprir os papéis da ressocialização e “não têm se mostrado eficazes como resposta estatal repressão ao crime e nem como fator de apaziguamento social”.<sup>36</sup>

Dessa forma, a situação atual do cumprimento de pena, no Brasil, é preocupante e pode ser ilustrada pelas palavras de Cernelutti:

<sup>34</sup> BRASIL, **Lei de Execução Penal**. Lei nº 7210 de 11 de julho de 1984.

<sup>35</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal - Parte Geral - Vol. 1**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020, p. 6.

<sup>36</sup> CARAVELLAS; BUGARIB; NETO, Justiça restaurativa. **Revista Justitia n. 64**, p. 339-351, 2007, p. 339.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O encarcerado, saído do cárcere, crê não ser mais encarcerado; mas as pessoas, não. Para as pessoas, ele é sempre encarcerado; quando muito se diz ex-encarcerado; nesta fórmula está a crueldade do engano. A crueldade está no pensar que, se foi, deve continuar a ser. A sociedade fixa cada um de nós ao passado. O rei ainda quando, segundo o direito, não é mais rei, é sempre rei; e o devedor, ainda que tenha pago seu débito, é sempre devedor. Este roubou; condenaram-no por isso; cumpriu sua pena, porém [...] <sup>37</sup>

Sob tal prisma, é basilar compreender as razões da ineficiência no cumprimento da finalidade da pena que permeia o sistema prisional por meio do funcionamento das sociedades na pós-modernidade. Com efeito, o sociólogo Émile Durkheim assevera que “a sociedade é um organismo vivo que funciona de forma independente e coletiva”.<sup>38</sup> A partir disso, ocorre uma espécie de anomia no processo complexo de solidariedade orgânica, com o desenvolvimento das sociedades modernas que tendem a tornar confusas a relação dos

indivíduos e, por ocasião, contribuir para mudanças sociais, passando da fase pré-industrial para a industrial. Assim, para Durkheim, as relações humanas são marcadas pela violência e necessitam de normas reguladoras, uma vez que as pessoas perdem a referência momentânea do coletivo social, agindo individualmente. Depreende-se, portanto, que a participação da sociedade civil em associação com o poder estatal no processo de ressocialização dos reeducandos é imprescindível.

Sobre tal contexto, Cezar Roberto Bitencourt assevera que:

A ressocialização do delinquente implica um processo comunicacional e interativo entre indivíduo e sociedade. Não se pode ressocializar o delinquente sem colocar em dúvida, ao mesmo tempo, o conjunto social normativo ao qual se pretende integrá-lo. Caso contrário, estaríamos admitindo, equivocadamente, que a ordem social é perfeita, ao que, no mínimo, é discutível.<sup>39</sup>

Nesse aspecto, é inegável que o instituto da privação da liberdade no

<sup>37</sup> CARNELUTTI, Francesco. **As misérias do processo penal**. São Paulo: Conan, 1995, p. 21

<sup>38</sup> DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**, trad. Eduardo Brandão, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 76.

<sup>39</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal 1** – parte geral. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 81.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

modelo de prisão está em crise, sobretudo quando considerada a finalidade de ressocialização. A realidade dos presídios demonstra que o cumprimento da pena tal como é realizado evidencia que o positivismo não tem sido suficiente para manter o modelo clássico de execução penal. Desse modo, a atmosfera do cárcere cria um “fator criminógeno”<sup>40</sup>, cuja utilidade limita-se a um mecanismo de afastamento social e tem sido um revés à ressocialização do indivíduo, pois não cumpre com a finalidade da pena.

Por conseguinte, esse ambiente também se estabeleceu como uma ferramenta eficaz para o domínio das facções criminosas, as quais, na ausência do Estado, passam a exercer um poder decisório e absoluto sobre os apenados. O surgimento dessas associações dá-se justamente diante da omissão do Estado, ocasionando a criação de um *Estado paralelo* regimentado com suas próprias leis, além de códigos de ética e disciplinar, com a função de articular o crime organi-

zado. Esse fenômeno justifica-se porque “o aparecimento, a expansão e o fortalecimento de grupos de presos, como o PCC, não é uma coincidência ou um efeito passageiro da política de intensificação do encarceramento”.<sup>41</sup>

Diante das premissas suscitadas no trabalho até aqui, percebe-se que a pena por si só não consegue ser ferramenta de apaziguamento social eficaz, gerando outros problemas de gestão quando usada de modo desmedido.

Para demonstrar o cenário, faz-se necessária a análise de alguns parâmetros quantitativos obtidos secundariamente, com o objetivo de identificar a legitimidade dos argumentos que se construíram até aqui.

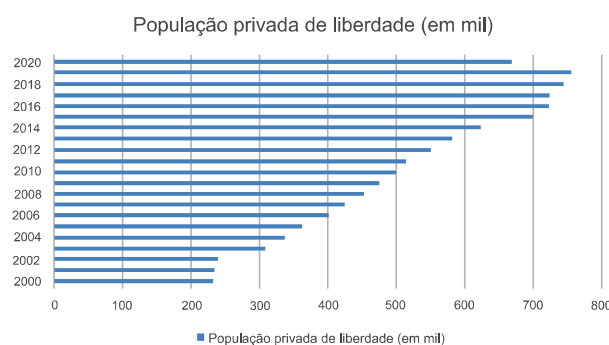


Figura 01 - População Prisional por Ano, período de julho a dezembro de 2020  
(Adaptado de Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, período de julho a dezembro de 2020.)

<sup>40</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão, causas e alternativas**, 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 165.

<sup>41</sup> DIAS, Camila Nunes et al. **O encarceramento em massa como política de segurança**. Teoria e Debate. São Paulo: ed. 137, jun. 2015. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2015/06/16/%EF%BB%BFo-encarceramento-em-massa-como-politica-de-seguranca/>>.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Conforme o último levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Penal – DEPEN, realizado até junho de 2020<sup>42</sup>, nota-se que a população carcerária partiu de aproximadamente 232.000 (duzentos e trinta e dois mil) presos em 2000, para aproximadamente 668.000 (seiscentos e sessenta e oito mil) presos no primeiro semestre de 2020.

O próximo gráfico pretende analisar o descompasso do crescimento da população encarcerada em relação ao número de vagas disponíveis nos estabelecimentos penais.

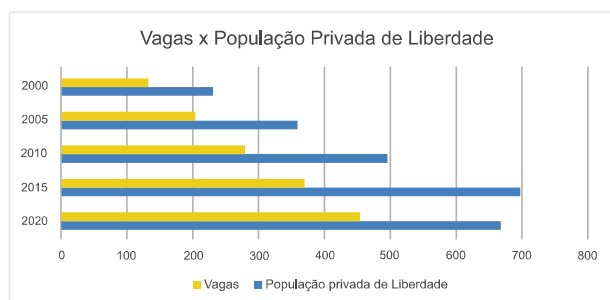


Figura 02 – População Prisional x Déficit de Vagas (Adaptado de: Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, período de julho a dezembro de 2020).

Como pode ser observado, a taxa de aprisionamento foi muito superior ao número de vagas disponíveis no país, ocasionando o hiperencarceramento, fato que proporciona uma

crise penal com graves consequências. A partir dele, muitas propostas foram elaboradas no âmbito das políticas públicas, no entanto, as ações restringem-se à ampliação do número de vagas em detrimento de ações sociais que tenham real alcance aos egressos do sistema, fator que reafirma o distanciamento entre o cárcere e a sociedade.

## 4 O PROJETO “RECONSTRUINDO SONHOS”

“Se podes olhar, vê. Se podes ver, repara”.<sup>43</sup> Com essas palavras, o escritor José Saramago explicita, em sua obra “Ensaio sobre a cegueira”, a necessidade de observar e atentar-se para os aspectos da vida em sociedade.

Sob tal perspectiva, no que diz respeito à problemática que envolve a ressocialização dos reeducandos, é importante realçar que o Ministério Público — sendo instituição permanente, essencial à função jurisdicional

<sup>42</sup> Fonte do levantamento DEPEN. **Painel Interativo INFOPEN** - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/sisdepen>>.

<sup>43</sup> SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, epígrafe.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

do Estado, com a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis — deve possuir olhos que veem, e que, vendo, reparem.

À luz dessa ideia e diante da necessidade de intervir na crise carcerária, foi possível pensar no projeto “Reconstruindo Sonhos”, uma iniciativa que conta com a atuação do Ministério Público em parceria com Poder Judiciário, Governo do Estado de Mato Grosso, Defensoria Pública, Instituto Ação Pela Paz e Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional Mato Grosso.

O Projeto “Reconstruindo Sonhos” nasce, então, da percepção de que o reeducando, na condição de pré-egresso — ou seja, “pessoas que possuem previsão de saída em seis meses, tanto do regime fechado como do regime semiaberto”<sup>44</sup> — deve ser minimamente preparado para o retorno ao convívio social.

O projeto desenvolve-se em duas

etapas. A primeira delas é considerada a base estrutural do projeto e ocorre ao longo de 12 encontros, que se realizam semanalmente durante o período de três meses. Entre os encontros de abertura e encerramento, são oferecidos aos participantes dez encontros temáticos, a saber: valores humanos, visão de homem, traumas: solidão / isolamento / depressão, humanização / espiritualidade, relações interpessoais / visão de mundo, família, vida em sociedade, trabalho, perspectiva de futuro, e planejamento.<sup>45</sup>

Para a realização da primeira etapa, o projeto deve contar com a condução de dois facilitadores, os quais serão previamente capacitados pelo Instituto Ação pela Paz<sup>46</sup>, além de acontecer em ambiente da unidade penal que proporcione acolhimento e a possibilidade de interação entre participantes, de modo a favorecer a autoavaliação e proporcionar reflexões sobre a forma de pensar, sentir, agir e ver o mundo, ampliando as

<sup>44</sup> BRASIL. **Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas**. Coord. de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. p. 13.

<sup>45</sup> Os encontros temáticos foram idealizados pelo Projeto Semeando Sonhos – despertando possibilidades, uma iniciativa do Instituto Ação pela paz em apoio ao Estado e a sociedade civil tendo em vista a redução da reincidência criminal.

<sup>46</sup> Cf. Vídeo institucional do Ação Pela Paz que tem como missão “apoiar o poder público e a sociedade civil no desenvolvimento de programas e projetos para recuperação de pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional brasileiro”. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Ctl\\_diqxQRU&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=Ctl_diqxQRU&feature=youtu.be)>.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

chances de ressignificação de valores. Isso porque a reinserção dos reeducandos não está apenas associada ao seu retorno a um ofício; aqui se considera a fala de Carlos Garcia Valdes (*apud* Mirabete e Fabrini, 2017, p. 7), segundo o qual “os vínculos familiares, afetivos e sociais são bases sólidas para afastar o condenado da delinquência”.<sup>47</sup>

Dessa forma, os encontros temáticos seguirão a tendência moderna em que a execução de pena se alinha à ideia da humanização, com o intuito de conhecer as aspirações e as verdadeiras motivações da conduta criminosa do indivíduo, considerando um contexto cultural, familiar e ambiental. Com isso, é objetivada a superação do mero caráter punitivo da pena.

Vale ressaltar que o voluntariado está ancorado no pensamento do autor Alvino Augusto de Sá, que expõe a importância do trabalho voluntário por ser uma forma concreta de participação da comunidade no processo de reintegração social do preso. A intervenção do voluntariado

como organização e estrutura não-governamental, reconhece Beristain *apud* Sá<sup>48</sup>, é fundamental, porque promove o desenvolvimento social e humano dos reclusos; cria-se na vida do recluso uma relação que não é de poder, que se caracteriza por ser desinteressada, já que “seu interesse central é o bem do outro, é a promoção do outro”. Destaca, também, que o voluntariado é um “modelo não contaminado pelas vicissitudes, pela rotina e pela cultura da prisão”.<sup>49</sup> Além disso, é uma ação que concorda com o art. 4º da Lei de Execução Penal: “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”.

Nesse mesmo sentido, o “facilitador” deve, primordialmente:

Compreender a pessoa presa como sujeito de direito significa admitir a prerrogativa de que – ainda que tenha infringido a lei penal – ela não deve ser destituída de humanidade e dignidade e que, a condenação à pena privativa de liberdade, não é uma condenação à privação de todos e quaisquer dire-

<sup>47</sup> *Apud* MIRABETE e FABRINI. **Execução Penal**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 7

<sup>48</sup> *Apud* SÁ, 2007, p. 167

<sup>49</sup> SÁ, Alvino Augusto. **Criminologia clínica e psicologia criminal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 62.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

itos de cidadania. Nesse sentido, está o reconhecimento das diversidades de toda a ordem e o compromisso ético de superação dos julgamentos morais e moralizantes existentes na compreensão do outro. Assim, principalmente em se tratando de espaços públicos e estatais, como a proposta aqui apresentada, mulheres, negros, índios, migrantes, pessoas com deficiência, LGBTQI+ ou idosas, devem ser vistas e respeitadas nas especificidades e peculiaridades de sua condição pessoal e social.<sup>50</sup>

Segundo Emmanuel Levinás (*apud* Zanon, 2019, p. 40), a concepção de ética está pautada na relação eu para com o outro, cuja definição do indivíduo ético é composta sempre pelo outro e nunca pelo eu.<sup>51</sup> A partir disso, é possível compreender que a alteridade para Levinás, o “eu” é, sobretudo, presumido pelo outro e que a subjetividade se oriunda fora do eu, pois o outro me tece como sujeito. Por assim dizer, assumir a postura de responsabilidade pelo outro é um ato próprio da existência e um agir

ético.<sup>52</sup>

Diante do exposto, para compreender a situação carcerária é importante alargar nossa compreensão acerca dos valores humanistas e repensar as nossas formas de convivência e relações humanas na perspectiva de construirmos uma sociedade melhor, uma comunidade global solidificada no reconhecimento das diferenças e, de maneira peculiar, no respeito ao sentido ético do ser humano, elevando de forma significativa a responsabilidade pelo outro como meio de garantir uma vida digna.<sup>53</sup>

Por sua vez, a segunda etapa de desenvolvimento do projeto traduz-se na qualificação profissional oferecida às pessoas pré-egressas que, necessariamente, participaram da primeira etapa, oferecendo nos três meses subsequentes a oportunidade para realizar cursos profissionalizantes em diversas áreas, com foco na qualificação e habilitação para o mercado de trabalho.

<sup>50</sup> BRASIL. **Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas**. Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional. Coord. de Luís Geraldo Sant'Ana Lanfredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. p. 17

<sup>51</sup> ZANON, Andrei. **O princípio da alteridade de Lévinas como fundamento para a responsabilidade ética**. *Perseitas*, v. 8. p. 75-103, dec. 2019.

<sup>52</sup> ZANON, Andrei. **O princípio da alteridade de Lévinas como fundamento para a responsabilidade ética**. *Perseitas*, p. 89

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 93.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Programa “Fazendo Justiça” observa que:

Para além da luta pela sobrevivência material, o trabalho está diretamente relacionado à possibilidade de pertencimento ao mundo legal, das pessoas boas e produtivas. Porém, nas condições do mundo de trabalho contemporâneo, a ausência de qualificação e formação profissional, a precária formação educacional e de domínio das novas tecnologias, associadas às dificuldades relacionadas ao aprisionamento, entre elas, os preconceitos e discriminações, dificultam e/ou impedem o acesso ao reconhecido 'mundo do trabalho'. Isto porque, se as possibilidades já são muito exíguas para todos os trabalhadores, o serão muito mais para quem está saindo da prisão e que possui todas as marcas daí decorrentes.<sup>54</sup>

Em consonância com o argumento supracitado, Silva, Sousa e Gomes<sup>55</sup> acrescentam, ainda, o fato de que:

A importância do trabalho na vida do ser humano ultrapassa a ideia de que através dele, satisfazemos ape-

nas nossas necessidades elementares, bem como, conquistamos nossos propósitos. O trabalho é o precursor da nossa humanidade, tendo em vista que, este possibilita uma ação transformadora sobre o indivíduo, mesmo porque, é através do trabalho que a identidade do sujeito é construída. Além disso, através da realização de um labor, a capacidade inventiva e criadora de quem o realiza, é exteriorizada através deste ofício.

Para Baratta, a reintegração social “requer a abertura de um processo de comunicação e interação entre prisão e sociedade”.<sup>56</sup> Concorde-se com a colocação do autor de que “se verificarmos a população carcerária, comprova-se que a maior parte dos reclusos precedem de grupos sociais já marginalizados, excluídos da sociedade ativa por causa dos mecanismos de mercado que regulam o mundo do trabalho”.<sup>57</sup> Portanto, garantir a reintegração social do sentenciado significa, antes de tudo, criar meios para combater as condições de exclusão social que o afetam. Desse modo,

<sup>54</sup> BRASIL. **Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas**, p. 47.

<sup>55</sup> SILVA, Cristian Kiefer. SOUZA, Sara Cristina. GOMES, Ingrid Amanda. A reinserção do egresso do sistema prisional no mercado de trabalho: as dificuldades encontradas para sua inclusão social. Centro Universitário Uma, 2020, p. 9.

<sup>56</sup> BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social**. Uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007, p. 3.

<sup>57</sup> Ibid., p. 3.

mostra-se possível a mobilização de pessoas pré-egressas a fim de que tenham uma vida pós-penitenciária diversa da reincidência criminal.

Nesse contexto, o projeto tem o potencial de atuar em busca de fortalecer a reinserção social das pessoas pré-egressas, proporcionando autonomia e a ampliação da compreensão do sentido da vida, oferecendo a qualificação para o mercado de trabalho. É uma estratégia importante, pois o cárcere ocasiona uma desadaptação tão profunda que praticamente impede a reinserção social, o que se observa mais intensamente no cumprimento de penas mais longas. De acordo com Bitencourt, esse cenário é provocado por um ritmo acelerado sob o qual se desenvolve a vida moderna, ocasionando um indivíduo que pode ser impedido de ser reinserido na sociedade.<sup>58</sup>

É importante destacar que essa pesquisa não tem a pretensão de esgotar a discussão a respeito da efetividade do sistema progressivo de cumprimento de pena, nem mesmo

apontar solução a todas as mazelas que acompanham a vida das pessoas pré-egressas no Estado de Mato Grosso, mas sim oferecer uma metodologia que, unindo o poder público e a sociedade civil, acena com a possibilidade de fomentar e facilitar a reinserção social. Portanto, o projeto merece ser estudado como um caminho para um futuro mais humanitário.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou analisar a função da pena e tecer uma crítica sobre o distanciamento das teorias da realidade. Infelizmente, as metodologias convencionais que são aplicadas no cumprimento da pena privativa de liberdade têm demonstrado fragilidades para alcançar a efetividade da execução penal, o que é somado à superlotação carcerária, comprometendo as possibilidades do Estado na garantia de Direitos Fundamentais aos reclusos.

Nesse estudo, buscou-se demons-

<sup>58</sup> BITENCOURT, 2011, p. 166.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

trar que o período de reclusão — que deveria servir para a prevenção de delitos futuros e para a recuperação do detento, conforme aponta a Lei de Execuções Penais — não cumpre com sua função, dado que as informações coletadas apontam para uma piora do quadro do preso quando ele entra no sistema. A situação, por conseguinte, sugere ações imediatas com o fito de sanar as inúmeras falhas do sistema e a grave crise da Segurança Pública no país.

Ficou claro, até aqui, que as prisões se configuram como um dos problemas que precisam ser encarados por meio da união entre o Estado e a sociedade civil, objetivando que o Direito Penal seja efetivado e que se cumpra seu propósito de ressocializar o indivíduo. É coerente salientar que, não obstante o sujeito tenha ferido a sociedade, a pena não deve se restringir ao caráter punitivo, pois, se assim for, o problema será cada vez maior para a comunidade.

Isto posto, verificou-se que a gestão carcerária do Brasil tem falhado

em aspectos fundamentais, pois em conformidade com o Estudo Técnico Preliminar do Ministério da Justiça, o que se percebe é que recursos destinados ao sistema prisional não têm sido direcionados de forma correta, pela ausência de um planejamento eficaz. Além disso, há um certo isolamento da questão carcerária em relação ao funcionamento do próprio sistema de justiça criminal como um todo, tratadas como questões esparsas que não dialogam entre si.

As pesquisas realizadas anteriormente apontaram para uma notória ausência do Estado em todo o sistema de persecução e execução criminal; fato é que onde há a ausência do Estado, há o domínio das facções criminosas, domínio esse que gerou no sistema carcerário a criação de disciplinas e códigos de ética paralelos à força estatal. Entramos em um círculo vicioso no qual colocamos indivíduos na cadeia que, posteriormente, são empurrados para facções criminosas, voltando às ruas para praticar crimes em nome de suas associações.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Além disso, o estudo evidenciou que o cliente habitual do sistema de justiça é um jovem adulto, geralmente atravessado fortemente pelo elemento racial. Ou seja, são, muitas vezes, negros ou pardos economicamente vulneráveis, o que mostra que o sistema de justiça criminal não é algo derivado de uma maldade retirada de seu contexto, mas algo muito pior, destacando que o sistema criminal representa uma das facetas mais duras da desigualdade no Brasil.

Nesse ínterim, quando o indivíduo retorna ao seu ambiente social, ele vai encontrar, normalmente, as mesmas condições que o levaram ao crime, dentre elas: o desemprego, o alcoolismo, o vício em drogas, a pressão das gangues e a miséria; é facilmente perceptível que todos esses fatores favoreçam a criminalidade. Logo, ao reencontrar esse ambiente e não ter apoio familiar, social e do Estado, é quase certo que o cidadão irá reincidir, justificando os dados que mostram o crescente número de reincidentes do sistema.

Quando o sistema prisional não está preocupado em atender, minimamente, o que diz a lei, o exercício da execução da pena transforma-se em um exercício de pura retribuição de crueldade, da maldade ocasionada pelo crime. Isso deslegitima o próprio funcionamento do sistema de justiça criminal, fazendo com que uma reforma seja algo premente. É notório, desse modo, que o Estado pratica um crime contra a população: se não há condições de manter um preso de acordo com as leis do país, de acordo com a preservação dos direitos fundamentais do indivíduo — uma vez que o fato de uma pessoa ser condenada não retira os seus direitos —, então não pode o Estado prender, não pode o Estado manter encarcerada uma pessoa em condições sub-humanas.

A partir da análise desses fatores, evidenciou-se o Projeto Reconstruindo Sonhos, que surge, nesse cenário de negligência, como uma alternativa de reintegração social, cujo principal objetivo é a recuperação do conde-

nado e a sua inclusão na sociedade. O método tem como premissa a ressignificação dos laços sociais, afetivos e emocionais do indivíduo, os quais podem ser alcançados por meio de uma análise autocrítica, favorecida pelo olhar acolhedor e fraterno dos facilitadores.

Ratifica-se que o presente trabalho não possui a pretensão de fornecer uma resposta definitiva para esse problema de tamanha complexidade. A proposta é contribuir para discussões mais aprofundadas acerca desta questão tão relevante para a sociedade, e oferecer uma oportunidade aos reeducandos que estejam em regime fechado e na condição de pré-egressos, condições de estarem mais preparados para o enfrentamento do mundo fora dos muros da prisão, com maiores possibilidades de alcançarem a reinserção social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANITUA, Gabriel Ignacio. **Histórias dos pensamentos criminológicos**. Tradução Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

BARATTA, Alessandro. **Ressocialização ou controle social**: Uma abordagem crítica da “reintegração social” do sentenciado. Alemanha: Universidade de Saarland, 2007. Disponível em:

<<http://www.ceuma.br/portal/wp-content/uploads/2014/06/BIBLIOGRAFIA.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2021.

BARCELOS, Ana Paula. **Violência Urbana, condições das prisões e dignidade humana**. Revista de Direito Administrativo n. 254, 2010 – Biblioteca Digital – Fórum de Direito Público. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8074>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal 1 - parte geral**. São Paulo: Saraiva, 2021. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555590333/>>. Acesso em: 07 out. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Ministério Público. **Cartilha de segurança pública / Conselho Nacional do Ministério Público**. Brasília:

CNMP, 2020. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Docs\\_2021/CARTILHA\\_SEGURAN%C3%87A\\_P%C3%9ABLICA\\_-\\_ATUALIZADA.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Docs_2021/CARTILHA_SEGURAN%C3%87A_P%C3%9ABLICA_-_ATUALIZADA.pdf)>. Acesso em: 05 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Câmara dos Deputados, 2019.

\_\_\_\_\_. Lei n. **7210**, de 11-07-1984: Lei de Execução Penal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. **Guia para aplicação da metodologia de mobilização de pessoas pré-egressas** Conselho Nacional de Justiça, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Departamento Penitenciário Nacional. Coord. de Luís Geraldo Sant'Ana Lan-

fredi [et al.]. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. p. 17

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Sistema penitenciário no Brasil – Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Disponível em <<https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen>>. Acesso em: 18 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADPF nº 347** MC. Relator: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031DIVULG 18-02-2016 PUBLIC 19-02-2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665M>>. Acesso em: 05 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Falência da pena de prisão, causas e alternativas**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARAVELLAS, Elaine; BUGARIB, Kar-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

la; SIQUEIRA NETO, Lélío Ferraz. Justiça Restaurativa, **Revista Justitia**, n. 64, p. 339-351, 2007.

CARNELUTTI, Francesco. **As misé-rias do processo penal**. São Paulo: Conan, 1995.

\_\_\_\_\_. **Painel Interativo INFOPEN** - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Dezembro de 2019. Disponível em: <<http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen>> Acesso em: 12 maio 2021.

DIAS, Camila Nunes et al. **O encarceramento em massa como política de segurança**. Teoria e debate. São Paulo: ed 137 jun. 2015. Disponível em: <<https://teoriaedebate.org.br/2015/06/16/%EF%BB%BFo-encarceramento-em-massa-como-politica-de-seguranca/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução de Eduardo Brandão. 2 ed. São Paulo: Martins

Fontes, 1999.

INSTITUTO AÇÃO PELA PAZ. **Novo ciclo do projeto “Semeando Sonhos, Despertando Possibilidades”**. Disponível em: <<https://acaopelapaz.org.br/novo-ciclo-do-projeto-semeando-sonhos-despertando-possibilidades/>>. Acesso em 14 out. 2021.

LE GOFF, Jacques. **História e memória**. tradução Bernardo Leitão [et al.]. Campinas: Editora da UNICAMP, 1990.

MIRABETE, Julio Fabbrini. FABBRINI, Renato. **Execução Penal**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Curso de Direito Penal - Parte Geral - Vol. 1**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020. Ebook (911 p.). Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989262/>>. Acesso em: 16 out. 2021.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**: Parte Geral e Parte Especial. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Ebook (1414 p.). Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530990114/epubcfi/6/32%5B%3Bvnd.vst.idref%3Dpart01chap-ter01%5D!/4/6/1:11%5BPEN%2CAL%5D>>. Acesso em: 19 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Fins da Pena**: Breves Reflexões. Ciências Penais. v. 1, nº 712, p. 143 São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. Disponível em: <[www.professorregisprado.com ... Teoria dos fins da pena...](http://www.professorregisprado.com...Teoria%20dos%20fins%20da%20pena...)>. Acesso em 25 de out. 2021.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal** - v.1 - Parte Geral. Salvador: Juspodivm, 2020.

ROIG, Rodrigo Duque. **Execução Penal**: teoria crítica. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SÁ, Alvino Augusto. **Criminologia**

**clínica e psicologia criminal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a cegueira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

TEIXEIRA, Raquel. **Atividades de ressocialização no sistema penitenciário envolvem mais de 4 mil reeducandos**. Cuiabá, 22 dez. 2017, Sejudh-MT. Disponível em: <[http://www.mt.gov.br/rss/-/asset\\_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/9063487](http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/9063487)>. Acesso em: 14 ago. 2021.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo do direito penal**. Tradução Sérgio Lamarão (Coleção de Pensamento Criminológico). 2 ed. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. **A palavra**

**dos mortos:** conferências de criminologia cautelar. Tradução Sérgio Lamarão (Coleção de Pensamento Criminológico). 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZANON, Andrei. **O princípio da alteridade de Lévinas como fundamento para a responsabilidade ética.** Perseitas, v. 8. p. 75-103, dec. 2019. Disponível em:  
<http://www.funlam.edu.co/revistas/index.php/perseitas/article/view/3489>. Acesso em: 21 dec. 2021.

## A EVOLUÇÃO E OS BENEFÍCIOS DO TELETRABALHO DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19 EM MATO GROSSO

### THE EVOLUTION AND BENEFITS OF TELEWORKING DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN MATO GROSSO

Karen Regina da Silva Calmon Barros<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente estudo vai tratar de um tema há muito já debatido: o teletrabalho; trazendo como tema “A evolução e os benefícios do teletrabalho durante a pandemia do Covid-19 em Mato Grosso”. Busca-se aqui demonstrar como a pandemia do Covid-19 obrigou a todos, conhecer técnicas deste meio de trabalho, que se inovou durante esse período em que o mundo foi obrigado a se reinventar em diversas formas da convivência humana, e como ele continua sendo inserido no âmbito da administração pública. No âmbito do Ministério Público de Mato Grosso, obedeceu aos apontamentos dos Atos

Administrativos n.º 862/2019, 1.058/2021, 1.149/2022 e 1.232/2023. Em especial no que tange ao serviço público, o teletrabalho já estava, paulatinamente, sendo posto em prática, haja vista que os atendimentos a distância já eram utilizados em diversos setores, com os agendamentos e atendimentos online de serviços como processos digitalizados, o que facilitam em muito o agir do serviço público, bem como da sociedade, que tem a seu dispor as informações. Este assunto, que se tornou de grande importância, vai ser tratado a partir das laudas a seguir, seguindo um caminho histórico até chegar aos dias atua-

<sup>1</sup> Graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de Cuiabá – UNIC. Pós-Graduada em Direito Administrativo e Gestão de Qualidade pela Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso. Servidora Pública junto ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

is e as formas como o teletrabalho se mostrou efetivo, sem, no entanto, deixar de tecer críticas construtivas quanto às falhas existentes, demonstrando ainda que, mesmo após passado o período crítico da pandemia, o teletrabalho continua sendo executado nos setores públicos e privados no Brasil, e por isso, a continuidade de suas atualizações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Teletrabalho. Ministério Público de Mato Grosso. Covid-19. Mato Grosso. Brasil.

**ABSTRACT:** *This study will address a topic that has long been debated: teleworking, with the theme “The challenges of teleworking in the Covid-19 pandemic in Brazil”. The aim here is to demonstrate how the Covid-19 pandemic forced everyone to learn about techniques in this way of working, which was innovated during this period in which the world was forced to reinvent itself in different forms of human coexistence and how it continues to be inserted within the scope of public administration. Within the scope of the Public Prosecutor's Office of Mato Grosso, it complied with the notes of Administrative Acts n.º*

*862/2019, 1.058/2021, 1.149/2022 and 1.232/2023. Particularly with regard to the public service, teleworking was already being gradually put into practice, given that remote services were already used in several sectors, with scheduling and online services being provided as digitalized processes, which facilitate largely the actions of the public service, as well as society, which has information at its disposal. This subject, which has become of great importance, will be addressed in the following pages, following a historical path until reaching the present day and the ways in which this teleworking proved to be effective, without, however, failing to make constructive criticisms regarding the existing flaws, further demonstrating that, even after the critical period of the pandemic has passed, teleworking continues to be carried out in the public and private sectors in Brazil, and is therefore, the continuity of its updates.*

**KEYWORDS:** Telework. Public Prosecutor's Office of Mato Grosso. Covid-19. Mato Grosso. Brazil.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Um breve

histórico sobre o teletrabalho. 1.1 Do entendimento legal. 2 Efetividade do teletrabalho a partir da pandemia do covid-19. 3 Teletrabalho a partir da pandemia do covid-19 – os desafios no serviço público. 3.1 Os atos administrativos. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Neste trabalho pretende-se tratar de um tema bem atual em nosso momento profissional, embora já bastante debatido, qual seja, a evolução e os benefícios do teletrabalho na Administração Pública, com foco especialmente para o Ministério Público de Mato Grosso, e os desafios enfrentados durante a pandemia do Covid-19.

Com a chegada da pandemia, o ambiente trabalhista se viu obrigado a se reinventar e se reorganizar para ofertar os serviços de forma diferenciada, sem, no entanto, deixar de ter a mesma prestação, efetiva e coerente a cada caso. No ambiente do serviço público não foi diferente, embora tenha surgido muitos questionamentos, dentre eles, destacam-se: o Brasil se ampara em que dispositivo legal

para o teletrabalho? E os servidores públicos, como se encontram resguardados em seus direitos e deveres?

Visando responder a esses dois questionamentos principais, o Brasil oferece amparo na legislação trabalhista, assim como nos estatutos de servidores públicos, onde se encontram as previsões para os trabalhadores de ambos os setores que estejam enquadrados na modalidade de trabalho, apontando os seus direitos e deveres, a forma de comprovar as horas trabalhadas, dentre outras questões, conforme demonstraremos a seguir.

Como se pode observar é um tema atual e por isso se justifica como de grande relevância, vez que atende aos setores público e privado no Brasil.

O teletrabalho já é uma realidade, não só no Brasil, mas no mundo. Em alguns setores da atividade laboral, é posto em prática desde a contratação. A partir da pandemia do Covid-19, muitas mudanças ocorreram em toda a sociedade, obrigando, inclusive, os setores público e privado se adaptarem a fim de darem continui-



dade em suas respectivas prestações de serviços, sobretudo as de seara pública, essencial à população.

Em face da necessidade, eis que surge a implantação do teletrabalho como a forma perfeita para a continuidade das prestações essenciais à população, o que levou o setor público a lançar mão de imediato de sua execução, e para tanto houve a necessidade de o regular mediante atos administrativos. Não à toa, se fez necessário conhecer melhor tal inovação de trabalho, já há muito implantada por grandes empresas privadas.

Vejamos, portanto, o seu surgimento nessa ocasião específica do período pandêmico, e como se tornara uma realidade no contexto do trabalho brasileiro.

A propósito, cumpre salientar, percebida a eficiência da modalidade após a pandemia, o trabalho em alguns setores do poder público continuou a ser executado pelo teletrabalho, e por esse motivo, se fez necessário criar normas que regulamentassem o modelo, razão pela qual, nos últimos três anos foram criados quatro atos administrativos versando sobre o tema; quais sejam: Atos Admi-

nistrativos 862/2019, 1.058/2021, 1.149/2022 e 1.232/2023.

Para demonstrar as nuances que envolvem o tema, é necessário amparo metodológico de forma histórica e dedutiva, onde as leis e as doutrinas demonstram como tal modalidade se tornou possível na prática.

## 1 UM BREVE HISTÓRICO SOBRE O TELETRABALHO

O teletrabalho, implantado ao tempo do período pandêmico, mostrando-se ferramenta eficiente para dar continuidade às prestações de serviço de toda ordem, naquele momento, inicial e forçosamente, surgiu para cumprir as medidas sanitárias de distanciamento, visando evitar o contágio pelo vírus do Covid-19.

Importa destacar que o teletrabalho não é uma novidade, tendo surgido apenas recentemente. A história dá conta de que a modalidade aparece em 1857, pela necessidade de redução de custos empresariais à época, quando uma empresa do ramo de construção de estrada de ferro determinou esse tipo de atividade laboral

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

na função de telégrafo (MORAES, 2020, online). Outro autor ilustra a mesma situação, confirmando-a:

Em 1857, através do sistema de telégrafo, um proprietário de uma estrada de ferro, chamado J. Edgar Thompson, gerenciava divisões remotas, delegando-as um controle substancial no uso de equipamento e mão-de-obra (DUARTE, 2008, online).

Há, ainda, quem aponte que o teletrabalho seja muito mais antigo, datando antes da Revolução Industrial, quando empregadores contratavam com exclusividade profissionais de toda sorte, para que, trabalhando em suas casas produzissem peças, utensílios e essências que seriam entregues em prazo determinado, e assim resultarem na finalização do produto idealizado.

Não se pode comparar com a modalidade vivenciada na atualidade, mas, por certo a ideia carregava consigo o embrião do que viria a ser adotado pelas empresas em relação aos seus empregados, visando a diminuição de custos, justificando-se também por outro motivo que hoje

sobremaneira se incentiva, qual seja, o funcionário estar mais próximo da família, além de também não perder tempo com o deslocamento entre a residência e a empresa, resultando em uma vida com menos estresse e mais qualidade.

Na Idade Média, porém, surgiram as corporações de ofício, vindo mais tarde se juntarem a estes, os aprendizes. Estes produziam seus produtos e serviços de forma organizada e em seus lares ou estabelecimentos comerciais, fora do ambiente do que hoje denomina de empregador (JARDIM, 2003, p. 32).

Alcançando a evolução até os nossos tempos, se pode observar quanto do aumento de sua disponibilidade nos setores da vida produtiva, e por ensejarem debates quanto às suas formas de ação observadas ao tempo de postas em prática, vicejou a atenção à proteção dos direitos e deveres dos trabalhadores e das organizações.

Desde que surgiu a versão que na atualidade conhecemos, vem sendo aprimorado e previsto em muitas legislações internacionais, reconheci-

do como uma nova modalidade de trabalho, a qual mereceu lugar de destaque quanto à tipificação legal.

Importa salientar que o teletrabalho na seara do serviço público, apesar de ser uma realidade consolidada por suas características específicas, ainda se confunde com o *home office* quando o assunto verse sobre trabalho remoto, afinal, este, desenvolvido também a distância, o é de forma eventual, enquanto aquele geralmente é efetuado por um longo período e de forma controlada pelo empregador, exigindo meios tecnológicos e informatizados para acompanhar a produtividade do servidor.

Portanto, são realidades laborais diferentes, mas que se pode afirmar cada dia mais utilizadas, e por que não anotar, vislumbrando virem a ser em futuro próximo, a nova realidade funcional.

fora do ambiente da empresa. Para a legislação trabalhista (CLT), “considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo”. (BRASIL, 1943, online)

Tal conceituação, prevista na CLT em seu art. 75-B, está entre os demais dispositivos que elencam as exigências legais para a sua configuração, demonstrando claramente ser toda a atividade prestada fora das dependências da empresa, de forma remota, contínua, e que dela o empregador tenha pleno conhecimento sobre as ações do empregado, acompanhando a sua produtividade.

Doutrinariamente, pode se entender:

## 1.1 DO ENTENDIMENTO LEGAL

O teletrabalho tem conceituação doutrinária e legal, podendo ser compreendido como o trabalho realizado

O teletrabalho é espécie da modalidade de trabalho a distância. Se caracteriza por descentralizar as atividades laborais exercidas na sede do empregador, mediante a utilização de instrumentos tecnológicos de informação e de comunicação. O vocábulo “tele” tem origem grega e significa distância, daí

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

porque o teletrabalho é uma modalidade de trabalho a distância. Contudo, não há obrigatoriedade de que o trabalho seja prestado em domicílio, uma vez que está atrelado ao uso de equipamentos e sistemas tecnológicos, como computador, celular, e-mail, WhatsApp, dentre outros (MORAES, 2020, online).

O teletrabalho e a previsão legal sob suas questões foram trazidos no âmbito nacional pela reforma trabalhista de 2017, expondo um capítulo específico para tratar do tema (Capítulo II-A: Do Teletrabalho), dos artigos 75-A a 75-E, a saber:

Art. 75-A. A prestação de serviços pelo empregado em regime de teletrabalho observará o disposto neste Capítulo.

Art. 75-B. Considera-se teletrabalho a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo.

Parágrafo único. O comparecimento às dependências do empregador para a realização de atividades específicas que exijam a presença do empregado no estabelecimento não descaracteriza o regi-

me de teletrabalho.

Art. 75-C. A prestação de serviços na modalidade de teletrabalho deverá constar expressamente do contrato individual de trabalho, que especificará as atividades que serão realizadas pelo empregado (BRASIL, 1943).

§ 1º - Poderá ser realizada a alteração entre regime presencial e de teletrabalho desde que haja mútuo acordo entre as partes, registrado em aditivo contratual.

§ 2º - Poderá ser realizada a alteração do regime de teletrabalho para o presencial por determinação do empregador, garantido prazo de transição mínimo de quinze dias, com correspondente registro em aditivo contratual.

Art. 75-D. As disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do trabalho remoto, bem como ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado, serão previstas em contrato escrito.

Parágrafo único. As utilidades mencionadas no caput deste artigo não integram a remuneração do empregado.

Art. 75-E. O empregador deverá instruir os empregados, de maneira expressa e ostensiva, quanto às precauções a tomar a fim de evitar

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

doenças e acidentes de trabalho.

Parágrafo único. O empregado deverá assinar termo de responsabilidade comprometendo-se a seguir as instruções fornecidas pelo empregador.

A partir do momento que passou a receber a atenção do legislador, encontrou maior estabilidade e acolhimento no meio trabalhista.

Anterior aos mencionados artigos celetistas, o art. 6º do mesmo diploma dispõe de forma inequívoca que “não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego”, corroborando o teletrabalho nos requisitos e pressupostos enumerados pelo art. 75.

O teletrabalho, reitera-se, não sendo tema novo, tem a atenção das doutrinas, que o discutem há certo tempo. Assim Sergio Pinto Martins, que o traz como “trabalho realizado em um lugar onde, longe dos escritórios ou oficinas centrais, [...] pode comunicar-se com eles por meio das

novas tecnologias” (MARTINS, 2012, p.26).

Daí se denota fundamental que a tecnologia é um instrumento de grande relevância para o contexto, havendo, minimamente, à disposição do trabalhador, um telefone de boa tecnologia, um computador e uma rede de internet.

Em face da importância da modalidade de trabalho em debate, cada vez mais uma realidade entre as sociedades mundiais, o II Encontro Virtual do CONPEDI ressaltou inúmeras discussões fundamentais para a solidez do tema, entre as quais, destaca-se o seguinte nas palavras de Denise Ficanto:

O teletrabalho é fenômeno decorrente dos rearranjos econômicos laborais, com forte influxo dos movimentos globalizados e visceral relação com as tecnologias de informação e comunicação. Ao analisá-lo, diz estar diante de fenômeno próprio de uma revolução (tal qual quando se estudavam os impactos das máquinas no meio fabril, no período da Revolução Industrial), atribuindo-se à mesma o designativo de Revolução Informacional. Por ele, empregado e patrão não ocupam o mesmo espaço físico (e às vezes têm entre si até



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

mesmo diferenças temporais fuso horário), mas podem estar interligados, de maneira síncrona, via tecnologia (internet, webcams, etc.). O uso desta (a tecnologia), aliás, é a nota de toque do teletrabalho: sem ela, não há teletrabalho, em qualquer de suas modalidades (FICANTO, 2018, online).

Voltando a atenção para o aspecto legal, cumpre ressaltar, quando do início da pandemia do Covid-19, obrigou-se o olhar mais atento a questões como conceituação e definição legal sobre o teletrabalho, e assim, a Medida Provisória nº 927 trouxe o seguinte no § 1º do art. 4º:

§ 1º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância, a prestação de serviços preponderante ou totalmente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias da informação e comunicação que, por sua natureza, não configurem trabalho externo, aplicável o disposto no inciso III do caput do art. 62 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943 (Grifo nosso).

Neste sentido, mesmo sabendo que os setores públicos obedecem a

estatutos próprios, o Presidente da República determinou que em um primeiro momento se voltassem os olhos à Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), seara que disciplina de forma ampla e geral o trabalho aos setores laborais no Brasil.

Duarte (2008) anota que para a configuração do teletrabalho há que se observar três características principais:

**Tecnologia:** é preciso que o funcionário realize suas funções por meio de equipamentos tecnológicos que permitam a execução das tarefas remotamente, como por exemplo, aparelhos celulares, laptops, palmtops e internet de banda de alta velocidade.

**Lugar:** é necessário que o serviço seja prestado no domicílio do empregado, em centros de teletrabalho ou qualquer outro lugar que não seja de propriedade da empresa.

**Organização:** Alguns autores adicionam a ideia de que é preciso relações intervenientes (teletrabalhador → empresa empregadora → Cliente) (DUARTE, 2008, online).

Reforce-se neste momento, que necessário se faz anotar a diferença legal e prática entre as modalidades de teletrabalho e *home-office*, os

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

quais podem parecer em um primeiro instante serem a mesma coisa, mas, certamente, suas características são completamente distintas.

Essas novas tratativas de trabalho são tendências que cada vez mais demonstram a flexibilidade no ambiente de trabalho, onde tanto as empresas como o empregado passam a ter mais liberdade em suas ações.

O teletrabalho, assim como o *home office*, decorre das mudanças perpetradas nos modelos de gestão das empresas. [...] Com o passar do tempo, o posicionamento participativo do empregado foi ganhando espaço e abriu caminho para a tendência cada vez maior da flexibilidade. Junto deste modelo de gestão, houve também crescente inovação e expansão tecnológica, bem como melhoria nos meios de comunicação e barateamento dos equipamentos (MORAES, 2008, online).

O teletrabalho traz consigo diversos benefícios, tanto às empresas como aos seus colaboradores; dentre eles, flexibilidade, economia financeira, maior autonomia de decisões, menor índices de atrasos e falta ao

trabalho, entre outros.

Assim, pode-se compreender que o teletrabalho não é tão somente um agir inovador no ambiente de trabalho, mas um fenômeno que melhor se tornou caracterizado a partir do momento pandêmico vivenciado recentemente, em que pese amparado legalmente muito antes da nefasta ocorrência.

Caraterizada pela flexibilização do ambiente, de horários, de forma de entrega do trabalho, de fiscalização, enfim, deu ao trabalhador maior liberdade e, sem dúvida, reorganizou os ambientes e o agir profissional, revolucionando em diversos sentidos os ambientes de trabalho.

## 2 EFETIVIDADE DO TELETRABALHO A PARTIR DA PANDEMIA DO COVID-19

Importante salientar que apesar do teletrabalho ter recebido melhor atenção a partir de 2020, na prática, conforme anteriormente ressaltado, a modalidade vem sendo tema jurídico discutido há muitos anos.

EMENTA: RELAÇÃO DE EMPREGO. A prestação de serviços na residência do empregado não constitui empecilho ao reconhecimento da relação de emprego, quando presentes os pressupostos exigidos pelo artigo 3º da CLT, visto que a hipótese apenas evidencia trabalho em domicílio. Aliás, considerando que a empresa forneceu equipamentos para o desenvolvimento da atividade, como linha telefônica, computador, impressora e móveis, considero caracterizada hipótese de teletrabalho, visto que o ajuste envolvia execução de atividade especializada com o auxílio da informática e da telecomunicação. (TRT - 3ª R - RO 00977-2009-129-03-00-7 - Rel. Jessé Cláudio Franco de Alencar - DJe 26.11.2009, p. 97) (TRT3, 2009, online).

Não obstante ser um tema há muito discutido no meio judicial, tornou-se ainda mais inovado nestes últimos tempos, em especial com a chegada da pandemia. A partir da referida ocorrência de ameaça à saúde global, o mundo sentiu a necessidade de abraçar essas novas tecnologias, quando, então, vimos aumentar a promoção de contratações temporárias, assim como os trabalhos efetuados a distância, tanto quanto a notória

intensificação de compras e vendas pelos meios eletrônicos. No início da pandemia, no Brasil, entre os meses de março e abril de 2020, muitas empresas públicas e privadas fecharam suas portas para atuarem de forma estritamente remota, fosse pelo meio do teletrabalho ou mesmo por home office.

Contemporaneamente, o Brasil vê, a cada dia, aumentar o índice de teletrabalho:

Segundo um estudo da Fundação Instituto de Administração (FIA), quase metade das empresas no país, 46%, adotaram essa modalidade trabalhista. 50% dessas empresas afirmaram que se surpreenderam com os resultados e 34% se mostraram dispostas a seguir o teletrabalho no pós-pandemia. Se para boa parte das empresas as expectativas foram superadas, para os colaboradores a adoção dessa nova modalidade não foi diferente. De acordo com uma pesquisa do Data Senado, 41% dos colaboradores afirmam que o seu desempenho melhorou e que perceberam um aumento de 37% da empresa, em função do seu rendimento. Não à toa, 52% dos profissionais desejam se manter no teletrabalho mesmo ao fim da pandemia, indicou a pesquisa "Covid-19 Consumer Study", realizada pelo Institute for Business Value (IBV)

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

(MORAES, 2008, online).

O teletrabalho, sabe-se muito bem, foi posto em prática visando, sobretudo, o isolamento social, e com isso, a diminuição do contágio pelo Covid-19; mas, como destacado anteriormente, acabou por trazer consigo benefícios que foram além das questões trabalhistas, haja vista o notório alcance do bem-estar pessoal, do melhor ajustamento no convívio familiar, da diminuição do estresse pessoal e funcional, etc.

Percebido tal alcance na qualidade de vida, cada dia mais o teletrabalho tem sido posto em prática, e entre tantos dos seus defensores, estão os maiores estudiosos em questão de trabalho no Brasil, os quais, destacam-se os pesquisadores Felipe Martins e Geraldo Góes, do Ipea, e José Antônio Sena, do IBGE.

Segue em destaque o que escreveram para a página do renomado Instituto de Pesquisa Econômica:

A migração do trabalho presencial para o chamado teletrabalho é uma tendência no mundo todo, diante da adoção de medidas de distanci-

amento social necessárias para conter a pandemia de Covid19. O modelo, que agora ganha visibilidade, não é novo e tem grande potencial de crescimento em muitos países. Análise do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta que o formato poderá ser adotado em 22,7% das ocupações nacionais, alcançando mais de 20 milhões de pessoas. Isso colocaria o país na 45ª posição mundial e no 2º lugar no ranking de trabalho remoto na América Latina (IPEA, 2020, online).

Importante enfatizar, também, que o teletrabalho é uma prática defendida há mais de duas décadas pela própria Organização Internacional do Trabalho (OIT), haja vista o disposto sobre o trabalho em domicílio, previsto na Convenção de nº 177, de 1996:

Artigo 1º. Para efeitos da presente Convenção:

a) o trabalho doméstico designa o trabalho que uma pessoa, conhecido como um trabalhador doméstico:

I) em casa ou em outros lugares que você escolher, além do local de trabalho do empregador;

II) em troca de pagamento;

III) para desenvolver um produto ou serviço conforme especificado pelo empregador, independentemente de quem fornece os equipa-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

mentos, materiais ou outros insumos utilizados, menos que essa pessoa tem o grau de autonomia e independência econômica necessária para ser considerado um trabalhador independente, nos termos da legislação nacional ou decisões judiciais;

b) uma pessoa sem domicílio do empregado status para os fins da presente Convenção simplesmente ocasionalmente desempenho das suas funções como funcionários da casa, ao invés de em seu local de trabalho habitual;

c) a entidade patronal designa uma pessoa singular ou colectiva, quer directamente ou por interposta pessoa, seja ela fornecida é previsto na legislação nacional, dá um trabalho de casa, em nome da sua empresa (OIT, 1996).

mentar meios de afastamento de seus servidores, resguardando-os incólumes diante da possibilidade do contágio, sem perder a mão-de-obra que efetivamente movimenta a máquina pública. O Governo Federal editou, portanto, em 22 de março de 2020, a Medida Provisória nº 927, que determinou a liberdade de agir quanto à implantação de meios de trabalho, dentre eles, o teletrabalho, visando, assim, conter na medida do possível, a contaminação pelo vírus pandêmico.

Assim, previsto pelos arts. 3º e 4º da MP 927, destaca-se:

Como se pode verificar – reiteramos –, o teletrabalho ressurgindo com mais notoriedade em face da necessidade imposta pelo estado de calamidade pública, porquanto já existia há décadas, contribuiu com expressivo impulso no âmbito das empresas, oferecendo-lhes sobrevivência diante do momento em que se viram exigentes por novas formas de atuação profissional.

Em face do recente advento pandêmico, a União, os Estados e os Municípios se viram obrigados a imple-

Art. 3º Para enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública e para preservação do emprego e da renda, poderão ser adotadas pelos empregadores, dentre outras, as seguintes medidas:

I - o teletrabalho; [...]

Art. 4º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá, a seu critério, alterar o regime de trabalho presencial para o teletrabalho, o trabalho remoto ou outro tipo de trabalho a distância e determinar o retorno ao regime de trabalho presencial, independentemente da existência de acordos individuais ou coletivos, dispensado o registro



prévio da alteração no contrato individual de trabalho (BRASIL, 2020).

A partir da MP 927, editada pelo Governo Federal, os Estados e Municípios também criaram suas medidas legais, a exemplo do Estado de Mato Grosso que tomou medidas, conforme a seguir, passamos a expor.

### 3 TELETRABALHO A PARTIR DA PANDEMIA DO COVID-19 – OS DESAFIOS NO SERVIÇO PÚBLICO MATO-GROSSENSE

No decorrer dos últimos cinquenta anos houve significativa evolução das leis trabalhistas, consequentemente do modo de agir de ambas as partes, e, assim sendo, foi natural que os desafios se tornassem cada vez mais efetivos.

No âmbito das organizações privadas, como se sabe, o teletrabalho é uma realidade mundial desde os anos de 1960, quando se deu abertura das grandes empresas têxteis e de calçados (na Europa); a partir dos anos de 1970, nos setores de embalagem e

montagem de artigos eletrônicos, dentre outros serviços como produção de produtos diversos para montagem de veículos. Assim também, nos anos de 1990, no âmbito das empresas de telemarketing e propaganda (DUARTE, 2008, online).

Na questão do teletrabalho em ambiente público, em especial a partir da pandemia, este se mostrou mais abrangente, e em alguns setores passou a ser exigido como única forma de atuação.

Devido ao aumento de casos de contaminação pelo Covid-19, as organizações públicas foram obrigadas a se adequarem, de forma a determinar trabalhos a distância, visto que os atendimentos das necessidades sociais não poderiam parar, e em contrapartida, o trabalhador também não poderia ser exposto ao risco de contágio. Por essas justas razões, os órgãos públicos se debruçaram sobre a modalidade, encontrando as perfeitas condições para a execução do trabalho remoto.

As primeiras notícias, já no mês de março de 2020, davam conta da gravidade do momento em relação aos

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cuidados com a saúde do servidor público, e o Governo do Estado de Mato Grosso decretou, através da publicação no Diário Oficial do dia 23 de março de 2020, que:

O Governador do Estado de Mato Grosso, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual, e considerando o artigo 7º, inciso VII da Lei 12.608, de 10 de abril de 2012 que Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e deu outras providências;

[...]

Considerando a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019;

[...]

Art. 1º Fica declarada situação de emergência em todo o território Mato-Grossense, para fins de prevenção, preparação, mitigação, resposta e recuperação frente à epidemia do novo coronavírus causador da doença denominada COVID-19 (MATO GROSSO, 2020).

Essas medidas foram necessárias, sobretudo indispensáveis a partir do grau de gravidade das contaminações. Doravante, passaram diversos setores da Administração Pública a

trabalhar em sistema de *home office* e teletrabalho.

Da edição do citado Decreto em direção ao futuro, diversos outros diplomas foram instituídos, cada qual em sua organização, secretaria, instituição, ministérios, etc., visando a contenção do contágio e assim instituindo medidas que contribuíssem para a continuação da execução dos serviços, mormente lançando mão do teletrabalho.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso foram instituídos quatro normativas desde o início da pandemia, ou melhor dizendo, três, haja vista a primeira normativa tratar-se do Ato Administrativo nº 862, que instituía o teletrabalho bem antes da pandemia do Covid-19, quando do estabelecimento da Formação de Servidores do Ministério Público, e juntamente a ela, o teletrabalho a esses servidores durante o período de desenvolvimento. A normativa determinou algumas exigências em suas considerações e artigos, como se depreende a seguir:

Além disso, não poderão exercer o teletrabalho servidores que

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tenham sofrido penalidade disciplinar nos últimos 12 meses, contados da decisão final condenatória ou que tenham sido desligados do programa por motivo de produtividade inferior à meta estabelecida. Os que estiverem afastados das funções para gozo de licença para tratar de interesses particulares também não serão contemplados. Instituído pelo Ato Administrativo 862/2019, caberá ao servidor interessado em exercer o Teletrabalho solicitar a inclusão à Subprocuradoria-Geral de Justiça Administrativa, com anuência da chefia imediata, desde que suas atribuições reflitam em atividades das quais seja possível mensurar objetivamente o desempenho. A celebração de Termo de Adesão, instruído com plano de trabalho individualizado para cada servidor, é requisito para o início do teletrabalho. Entre os objetivos do Teletrabalho estão o aumento da produtividade, a promoção de mecanismos para motivação e comprometimento, ampliação da possibilidade de trabalho e elevação das metas de eficiência e da efetividade dos serviços prestados. (JBNEWS, 2019, online).

Além do FOSEMP, outras medidas foram instituídas durante a ocasião da pandemia, dentre elas, o Ato Administrativo 902/2020-PGJ, de 12 de março de 2020:

Art. 1º Os Membros, Servidores e Estagiários do Ministério Público do Estado de Mato Grosso – MPMT que retornarem de quaisquer países atingidos por contaminação do COVID-19 ou que tiverem contato com pessoas que deles regressaram, exercerão suas atividades funcionais em regime excepcional de teletrabalho, durante 14 (quatorze) dias, contados da data de retorno ou do contato.

[...]

Art. 3º Nos casos de servidores e estagiários do MPMT, as metas e atividades a serem desempenhadas no período de regime excepcional de teletrabalho serão acordadas com a chefia imediata (MPMT, 2019).

A partir desse ato, então, passa-se a vigorar o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, tendo por objetivo o controle da contaminação por Covid-19.

As duas últimas normativas instituídas no ano corrente de 2021 foram os Atos Administrativos 989/2021-PGJ e 752/2021-PGJ.

O Ato Administrativo 989/2021-PGJ, instituído em 12 de janeiro de 2021, teve o objetivo de alterar algumas disposições do já comentado Ato Administrativo nº 862, passando a dispor:

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Art. 1º Alterar o Ato Administrativo nº 862/2019-PGJ, que institui o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, que passa a vigorar com as seguintes modificações:

Art. 2º Para fins deste Ato Administrativo, considera-se:

I - teletrabalho: regime de trabalho cuja execução total ou parcial ocorra em local diverso daquele estabelecido pela Administração para o labor presencial atribuído à unidade de lotação, por meio da utilização de recursos tecnológicos (MPMT, 2020).

Passou-se, então, a ser instituído de forma emergencial o teletrabalho, sendo necessária a instituição de algumas exigências legais para o seu desenvolvimento.

Eis que, portanto, em junho de 2021, novos atos vieram a ser editados por ordem da Procuradoria-Geral de Justiça, a exemplo do Ato Administrativo n. 1.032/2021-PGJ:

ATO ADMINISTRATIVO Nº 1.032/2021-PGJ. O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar Estadual nº 416, de 22 de dezembro de 2010;

CONSIDERANDO o caráter ininterrupto das atividades do Ministério Público e a essencialidade de seus serviços;

CONSIDERANDO a necessidade de se elaborar plano de ação inerente à retomada das atividades presenciais no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, sem prejuízo das medidas de prevenção e combate à pandemia da COVID-19;

CONSIDERANDO a necessidade de se retomar, gradativamente, as atividades presenciais no âmbito do Ministério Público de Mato Grosso;

CONSIDERANDO o disposto no Decreto Estadual nº 874, de 15 de março de 2021;

RESOLVE:

Art. 1º Fica estabelecido o Plano de Retomada do Trabalho Presencial no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso - PRTP e medidas de prevenção e redução dos riscos de exposição ao novo coronavírus (SARS-CoV-2), causador da COVID-19 (MPMT, 2021).

Inicia-se, nessa ocasião, a retomada dos trabalhos no âmbito interno, pondo fim ao teletrabalho, instituído por regra no momento pandêmico, salvo alguns casos em que a lei assim determinou fossem mantidas a distância.

Tais medidas de distanciamento, dos quais o teletrabalho foi salutar e

efetivo, demonstrando positivas tais ações preventivas, vale ressaltar, também, que em determinados setores do Poder Judiciário, serviram, inclusive, para agilizar os procedimentos que estavam há muito parados ou atrasados.

### **3.1 Os Atos Administrativos Nº 862/2019, 1.058/2021, 1.149/2022 e 1.232/2023**

No ano de 2021, ainda no período de contingência da pandemia do Covid-19, o teletrabalho mais uma vez se viu regulado no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, através de mudanças introduzidas pelo Ato Administrativo 1.058, de 27 de outubro de 2021. Dispôs considerações de extrema importância sobre as condições especiais de trabalho voltadas a Procuradores(as) e Promotores(as) de Justiça, servidores(as), estagiários(as) e voluntários(as) que se enquadrassem na condição de gestantes, lactantes, mães e pais, dando outras providências, readequando o Ato Administrativo 862/2019 (PGJ/MT).

O referido ato trouxe uma breve exposição de como poderá ocorrer a execução do teletrabalho:

Art. 2º. A condição especial de trabalho dos membros, servidores e prestadores de serviço voluntário do MPMT poderá ser requerida em uma ou mais das seguintes modalidades:

[...]

IV - Exercício da atividade em regime de teletrabalho, observados os horários de intervalo e descanso, sem acréscimo de produtividade; (MPMT, 2021).

Assim fazendo, estabeleceu que o teletrabalho tem as mesmas características do trabalho formal, diferenciando deste apenas quanto ao local de execução. Concedeu ainda condições especiais a quem já detinha direitos para a especialidade.

Um ano depois, em 25 de outubro de 2022, a PGJ editou o Ato Administrativo nº 1.149/2022-PGJ, visando corrigir algumas lacunas deixadas pelo anterior, dispondo em seu preâmbulo, que:

Dispõe sobre condições especiais de trabalho, no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Gros-



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

so, a Procuradores(as) e Promotores(as) de Justiça, servidores(as), estagiários(as) e voluntários(as) que se enquadrem na condição de gestantes, lactantes, mães e pais, e dá outras providências (MPMT, 2022).

A partir desse preâmbulo, no caso concreto, o ato administrativo considerou questões inerentes ao trabalho das gestantes, lactantes, mães e pais e da pessoa com deficiência, apondo questões relacionadas ao teletrabalho, e, nessa questão, assim determinou:

**Art. 3º.** A condição especial de trabalho poderá ser requerida em uma ou mais das seguintes modalidades:

I – exercício da atividade em regime de teletrabalho, observados os horários de intervalo e descanso, sem acréscimo de produtividade; [...]

**Art. 4º.** O teletrabalho poderá ser autorizado de forma integral ou parcial, em horários ou dias alternados, conforme a condição especial de trabalho autorizada.

**§ 1º.** O teletrabalho somente será autorizado em hipóteses excepcionais, nas quais restar demonstrado que as outras modalidades especiais de trabalho se mostram ineficazes diante da situação concreta, desde que seja possível o desempenho das atividades típicas do(a)

Procurador(a) ou Promotor(a) de Justiça, servidor(a), estagiário(a) ou voluntário(a) do MPMT nessa modalidade.

**§ 2º.** Não será autorizado teletrabalho integral, por prazo superior a 60 (sessenta) dias, ao(a) Promotor(a) de Justiça que for o(a) único(a) lotado(a) no local em que desempenha suas atribuições. (Redação dada pelo Ato Administrativo nº 1.155/2022-PGJ)

**§ 3º.** Aplica-se ao teletrabalho tratado neste Ato Administrativo, para os(as) servidores(as), estagiários(as) ou voluntários(as) do MPMT, subsidiariamente, o disposto no Ato Administrativo nº 862/2019-PGJ, observadas as seguintes diretrizes:

I – dispensa-se, quando da elaboração do plano de trabalho:

- a) a majoração da meta de desempenho;
- b) a necessidade de comparecimento periódico ao local de trabalho para exercício presencial de suas atividades.

II – os(as) agraciados(as) com condição especial de trabalho na modalidade de teletrabalho não serão computados no limite máximo de servidores em regime de teletrabalho por unidade.

**Art. 5º.** O(a) Procurador(a) ou Promotor(a) de Justiça que for agraciado com condições especiais de trabalho que contemplem a modalidade de regime de teletrabalho, realizará audiências ou outros atos judiciais e extrajudiciais, assim como atenderá às partes e a seus patronos por meio de videoconferência ou de outro recurso tecnoló-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

gico disponibilizado pela Procuradoria Geral de Justiça, com uso de equipamentos próprios ou, em havendo possibilidade, com equipamentos fornecidos pela unidade ministerial em que atua, sempre obedecendo a Política Nacional de Tecnologia da Informação do Ministério Público brasileiro (PNTI-MP), instituída pela Resolução CNMP nº 171/2017, e observados os padrões de acessibilidade da tecnologia da informação, necessário à prática de tais atos.

§ 1º. Em se tratando de teletrabalho integral, no caso de comprovada inviabilidade de realização de audiência ou outros atos judiciais por videoconferência ou outro recurso tecnológico disponível, será designado(a) outro(a) Procurador(a) ou Promotor(a) de Justiça para o fim específico de realizá-lo.

§ 2º. No caso de teletrabalho integral, o(a) Procurador(a) ou Promotor(a) de Justiça deverá se fazer presente no local de sua lotação:

I – no mínimo uma vez por bimestre, independentemente de determinação;

II – sempre que os atos de sua atribuição não puderem ser realizados pelo(a) substituto(a) imediato e for inviável a designação de outro(a) agente ministerial para fazê-los;

III – nas correições, ordinárias ou extraordinárias, a serem realizadas presencialmente pela Corregedoria Geral do Ministério Público.

§ 3º. O teletrabalho parcial não exige o(a) Procurador(a) ou o(a) Promotor(a) de Justiça de cumprir o dever funcional de residência na comarca, bem como de se fazer

presente fisicamente para realização de atendimentos ou atos processuais que se fizerem necessários.

Art. 6º. O(a) servidor(a), estagiário(a) ou prestador(as) de serviço voluntário do MPMT que for agraciado com condições especiais de trabalho que contemplem a modalidade de regime de teletrabalho, desempenhará suas atividades típicas por meio de recursos tecnológicos disponibilizados pela Procuradoria Geral de Justiça, assim como com uso de equipamentos próprios ou, em havendo possibilidade, com equipamentos fornecidos pela unidade ministerial em que está lotado, observados os padrões de acessibilidade da tecnologia da informação necessários à prática de tais atos (MPMT, 2022).

Há que se verificar que a partir do presente ato administrativo, o teletrabalho passou a ser restrito a alguns casos, tidos por especiais, visando assim o retorno à normalidade dos serviços públicos, necessários à sociedade.

Evidente que não deixou de existir, mas passou a ser ofertado a uma parcela dos trabalhadores que são, necessariamente, observados pelas legislações trabalhistas (celetista e estatutária), como gestantes e lactantes, idosos, portadores de necessida-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

des especiais e os demais enumerados por lei.

E eis que, em 15 de setembro de 2023, foi instituído o último ato administrativo regulamentador do teletrabalho, o Ato Administrativo 1.232/2023, e como não poderia deixar de ser, faz menção ao Ato Administrativo nº 862/2019: "Art. 1º Fica alterado o Ato Administrativo nº 862/2019-PGJ, que institui o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, [...]" (MPMT, 2023).

Conforme sabido, o Ato Administrativo nº 862/2019 foi o primeiro a tratar do teletrabalho no período da pandemia, e desde então, vem sendo pilar aos demais que o sucederam. Assim vejamos:

Institui o teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

[...]

CONSIDERANDO o avanço tecnológico e a implantação do processo eletrônico no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso e do Poder Judiciário Estadual, viabilizando a atividade laboral de forma remota;

CONSIDERANDO a possibilidade de aumento da produtividade nas

atividades do MPMT e o incremento da qualidade de vida no trabalho com a instituição do teletrabalho, corroborando com o princípio da eficiência na Administração Pública;

CONSIDERANDO a Resolução nº 157, de 31 de janeiro de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Ministério Público e do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências;

CONSIDERANDO a autonomia administrativa conferida ao Ministério Público pela Constituição da República;

RESOLVE:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Instituir o programa-piloto de teletrabalho no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso-MPMT, conforme diretrizes, termos e condições estabelecidos neste Ato Administrativo.

Art. 2º Para fins deste Ato Administrativo, considera-se:

I – teletrabalho: modalidade de trabalho cuja execução total ou parcial ocorra em local diverso daquele estabelecido pela Administração para o labor presencial atribuído à unidade de lotação, por meio da utilização de recursos tecnológicos;

I – teletrabalho: regime de trabalho cuja execução total ou parcial ocorra em local diverso daquele estabelecido pela Administração para o labor presencial atribuído à unidade de lotação, por meio da utiliza-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ção de recursos tecnológicos;  
I – teletrabalho: regime de trabalho cuja execução total ocorra em local diverso daquele estabelecido pela Administração para o labor presencial atribuído à unidade de lotação, por meio da utilização de recursos tecnológicos; (MP/MT, 2019).

O teletrabalho como se verificava, instituído em 2019, e se instrumentalizando, equiparou-se ao trabalho presencial em todos os termos, direitos e deveres, mantendo-se como alternativa para execução de determinados setores do serviço público. Já o referenciado Ato Administrativo nº 1.232/2023, trouxe pouca modificação ao que já vinha sendo posto em prática até aqui, implementando alguns artigos e incisos, como a exemplo do acréscimo do inciso VIII ao art. 5º, que passou a vigorar com a seguinte leitura:

Art. 5º [...] § 1º A realização do teletrabalho é vedada aos servidores que:  
VIII – tiveram o pedido de prorrogação de teletrabalho indeferido nos últimos 06 (seis) meses (MP/MT, 2023).

Além desse acréscimo de previ-

ção, trouxe também:

**Art. 6º** A celebração de Termo de Adesão, instruído com plano de trabalho individualizado para cada servidor, são requisitos para início do teletrabalho.

[...]

**§ 2º** O plano de trabalho a que se refere o caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

[...]

VII – o comprovante de realização do curso de capacitação sobre o teletrabalho, quando ofertado pela instituição

[...]

**Art. 8º** O alcance da meta de desempenho (diária, semanal e/ou mensal) estipulada ao servidor em regime de teletrabalho equivale ao cumprimento da respectiva jornada de trabalho, circunstância que deverá ser registrada em relatório que deverá acompanhar a folha-ponto mensal, conforme modelo disponibilizado pelo DGP.

§ 2º Cabe ao servidor solicitante demonstrar, no requerimento de ampliação ou prorrogação do teletrabalho, o cumprimento do requisito estabelecido no inciso I do § 1º.

[...]

Art. 1º [...]

II – atender às convocações para comparecimento às dependências do órgão sempre que houver necessidade da unidade ou interesse da Administração, mediante fixação de prazo razoável, pela chefia imediata, pelo Diretor-Geral, pelo Subprocurador-Geral de Justiça Administrativo ou pelo Procu-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

rador-Geral de Justiça, conforme o caso, que permita eventual deslocamento do teletrabalhador;

[...]

XI – comunicar a chefia imediata, com antecedência, acerca da alteração, ainda que temporária, do Município no qual o desempenhará suas atividades;

[...]

## **Art. 14. [...]**

### **Parágrafo único. [...]**

I – 1 (uma) avaliação individual, no primeiro ano de realização do teletrabalho;

[...]

## **Art. 15. [...]**

V – monitorar trimestralmente os relatórios individuais de cumprimento das metas de desempenho a que se refere o art. 8º (MP/MT, 2023).

Conforme se verifica, o Ato Administrativo 1.232/2023 fez um chamamento ao feito no que estava faltando aos demais atos instituídos, vez que prescreveu algumas determinações de retorno ou comunicação de mudanças de domicílios do teletrabalho, o que, diga-se de passagem, é de extrema importância, vez que o trabalhador ao exercer o teletrabalho, deve estar em constante comunicação com seu setor de origem. Não é porque o desenvolve a distância, que o fará de forma desordenada junto à

chefia imediata.

Foi e é de extrema relevância o desenvolver dessa modalidade de atividade laboral, sendo hoje, totalmente considerável, porquanto contribui para a agilidade das ações públicas, visando retornar à sociedade um trabalho com a mesma qualidade e agilidade.

## **4 CONCLUSÃO**

Constata-se que o teletrabalho não é uma ação emergencial em si, mas, posto em prática há décadas, ressurgiu nestes tempos, sim, de um momento emergencial, onde se apresentou a necessidade de trabalho executado a distância, manifestando-se àquele momento como a saída perfeita para que o desenvolver de uma atividade não fosse paralisada, e sim, desenvolvida de forma diferenciada.

Chegando ao final da análise das razões que levaram o Ministério Público do Estado de Mato Grosso a determinar o teletrabalho como uma das medidas de contenção ao Covid-19, coibindo a expansão dos casos de



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

contágio e até mesmo de internação, evitando, sobretudo, o aumento de mortes pelo vírus, este que voltou os olhos do mundo aos cuidados extremos que a pandemia requereu, pode-se anotar que lançar mão das modalidades de trabalho remoto, entre elas o teletrabalho, foram medidas que se mostraram não somente necessárias, mas indispensáveis, apresentando ao final notória eficácia quanto aos resultados.

Assim, não se apresenta como uma modalidade efêmera, passageira, para casos isolados, mas por sua eficácia em diversos sentidos, beneficiando empregados e empregadores, demonstrou vir a ser adotada em futuro não muito distante como regra, e não mais tão somente por exceção, reduzindo significativamente os custos de manutenção de prédios públicos, e também aumentando a qualidade de vida dos que da modalidade se valerem. Assim, também, por humanidade, às gestantes, lactantes, portadores de necessidades especiais e algumas outras categorias de trabalhadores, o teletrabalho oferece mais conforto e produtividade.

Instituído pelo Ato Administrativo nº 862/2019, e reeditado dois anos depois pelo Ato Administrativo nº 1.058/2021, seus resultados demonstraram notória eficácia na execução dos serviços públicos, razão pela qual, ainda que havido o ainda essencial retorno presencial, o teletrabalho tem sido incorporado em diversos departamentos e níveis da Administração Pública, mesmo com o fim da pandemia.

Enfim, pela efetividade e eficácia demonstradas pela execução laboral através da modalidade do teletrabalho, em especial certificadas nos meses da pandemia, não à toa pode e deve passar a ser parte da realidade da execução de determinados trabalhos no serviço público, e também no setor privado, flexibilizando os meios de se desenvolverem as atividades profissionais, proporcionando qualidade de vida a todos os envolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**: Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponí-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

vel em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em 5 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-927-de-22-de-marco-de-2020-249098775>. Acesso em: 23 jan. 2022.

DUARTE, Leonardo Gularte. **Teletrabalho**: um novo modelo de trabalho. 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-59/teletrabalho-um-novo-modelo-de-trabalho/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

FACHIN, Odila. **Fundamentos de Metodologia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FICANTO, Denise Pires. **Teletrabalho na Reforma Trabalhista Brasileira**. 2018. Disponível em:

[http://www.lex.com.br/doutrina\\_27753327\\_teletrabalho\\_na\\_reforma\\_trabalhista\\_brasileira.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_27753327_teletrabalho_na_reforma_trabalhista_brasileira.aspx). acesso em: 24 set. 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA-. **Teletrabalho pode chegar a 22,7% das ocupações nacionais, aponta estudo**. 03 jun. 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35648](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35648). Acesso em: 05 jul. 2021.

JARDIM, Carla Carrara da Silva. **O Teletrabalho e suas atuais modalidades**. São Paulo: Ltr, 2003.

JBNEWS. **FOSEMP e Teletrabalho são instituídos no âmbito do MPMT**. 08/11/2019. Disponível em: <http://jbnews.com.br/fosemp-e-teletrabalho-sao-instituidos-no-ambito-do-mpmt/>. Acesso em: 12 set. 2021.

LEMOS JUNIOR, Eloy Pereira;  
LANNES, Yuni Natan da Costa. II

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**Encontro Virtual do CONPEDI:** Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho I. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/nl6180k3/37qj2s30/d6eb56313Z0bj37N.pdf>. Acesso em 21 jan. 2022.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Flexibilização das Condições de Trabalho**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MATO GROSSO. Decreto Nº **420** DE 23/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391380>. Acesso em: 12 set, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Ato Administrativo nº 862/2029-PGJ**. 30/10/2019. Disponível em: <https://www.mpmt.mp.br/conteudo/58/80003/fosemp-e-teletrabalho-sao-instituidos-no-ambito-do-mpmt>. Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ato Normativo 989/2021-PGJ**. 27/02/2020. Disponível em: <https://portal.mpmt.mp.br/bapre/ass>

[ets/docs/AtoAdm897.2020-PGJ\\_Atual\\_.pdf](https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm897.2020-PGJ_Atual_.pdf). Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ato Administrativo nº 1.032/2021-PGJ**. Disponível em: [https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm897.2020-PGJ\\_Atual\\_.pdf](https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm897.2020-PGJ_Atual_.pdf). Acesso em: 12 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Ato Administrativo nº 1.058/2021-PGJ**. Disponível em: [https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm1058.2021-PGJ\\_Atual\\_.pdf](https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm1058.2021-PGJ_Atual_.pdf). Acesso em: 25 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Administrativo nº 1.149/2022-PGJ**. Disponível em: [https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm1149.2022-PGJ\\_Atual\\_.pdf](https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm1149.2022-PGJ_Atual_.pdf). Acesso em: 25 out. 2023.

\_\_\_\_\_. **Ato Administrativo nº 1.232/2023-PGJ**. Disponível em: <https://portal.mpmt.mp.br/bapre/assets/docs/AtoAdm1232.2023->

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

PGJ\_Atual\_.pdf. Acesso em: 25 out. 2023.

MORAES. Vanessa de. **Teletrabalho:** aspectos jurídicos pós Reforma Trabalhista e MP 927/2020. 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/teletrabalho/>. Acesso em: 7 jul. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Convenção n 177, sobre o trabalho a domicílio, de 20-06-1996**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/83708997-Convencao-177-sobre-o-trabalho-a-domicilio-de.html>. Acesos em 7 jul. 2021.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 3ª REGIÃO. **Teletrabalho**. RO 00977-2009-129-03-00-7. Embargante: Ouro Minas Turismo Ltda. Embargado: Fernanda de Souza Fonseca. Rel. Jessé Cláudio Franco de Alencar. Porto Alegre: TRT3, 2009. Publicação DJe 26.11.2009.

XERPAY. **O que é teletrabalho?** Descubra as vantagens e o que diz a lei. 22 abr. 2021. Disponível em: <https://xerpay.com.br/blog/o-que-e-teletrabalho/>. Acesso em 4 jul. 2021.

## O IMPACTO DA AUSÊNCIA DA GESTÃO DE RISCOS

### THE IMPACT OF THE ABSENCE OF RISK MANAGEMENT

Leandro Seije Nagasawa<sup>1</sup>

**RESUMO:** A administração pública já possui a seu dispor uma poderosa ferramenta para mitigar as chances de desperdício de dinheiro público: a gestão de riscos. O presente artigo dá uma medida da importância da gestão de riscos, por meio do diagnóstico de um prejuízo real sofrido na sua ausência. Após, expõe os benefícios da metodologia de gestão de riscos, de modo a demonstrar que aquele desperdício era evitável. A premissa do estudo é que, mesmo sendo o risco matéria de natureza probabilística, é possível tê-lo como objeto de análise, utilizando os dados históricos de processos que sempre se repetem, caso das contratações públicas. Em outras palavras, a partir da noção de inter-relação entre as informações

retrospectivas e as especulações prospectivas, estudar o risco é plenamente plausível.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão. Risco. Contrato.

**ABSTRACT:** *The public administration already has at its disposal a powerful tool to mitigate the chances of wasting public money: risk management. This article provides a measure of the importance of risk management, through the diagnosis of an actual loss suffered in its absence. Afterwards, it exposes the benefits of the risk management methodology, in order to demonstrate that that waste was avoidable. The premise of the study is that, even though risk is a probability matter, it is possible to have it as an*

<sup>1</sup> Analista Contador / Auditor de Controle Interno no MPMT



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

*object of analysis, using historical data from processes that are always repeated, as is the case with public contracts. In other words, from the notion of interrelationship between retrospective information and prospective speculations, studying risk is fully plausible.*

**KEYWORDS:** Management. Risk. Contract.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Contrato de serviço terceirizado, coletado para pesquisa. 1.1 Falha detectada. 1.2 Mensurando prejuízos. 2 Gestão de riscos. 2.1 O contato do ser humano com o risco. 2.2 Origem e conceituação científica do risco. 2.3 A gestão de riscos como metodologia. 2.4 Implementação da gestão de riscos. 3 Enquadramento do caso estudado na teoria da gestão de riscos. 3.1 Situação do Ministério Público de Mato Grosso na implementação da gestão de riscos. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Nos últimos trinta anos, a gestão de riscos foi aperfeiçoada como uma ferramenta corporativa. Tendo se

mostrado um diferencial no setor privado em outros países, foi importada para o empresariado brasileiro e, em sequência, introduzida no setor público do Brasil.

Não obstante, é nítida a dificuldade de se materializar a gestão de riscos na rotina do serviço público. Isto ocorre por falta de compreensão conceitual e, sobretudo, por falta de compreensão de cada realidade. Isso acarreta uma situação em que, diante de uma alta carga de imposições normativas, o servidor público acaba por dá-las mero cumprimento formal, sem qualquer obtenção de resultados. A gestão de riscos fica apenas no inanimado papel que responde a questionários de tribunais de contas.

Daí vem a importância de um entendimento teórico casado com as situações concretas que pedem respostas reais aos riscos reais. Assim, o trabalho irá mostrar as consequências financeiras graves de não se implantar um processo de gestão de riscos, por meio do levantamento documental de um contrato auditado, e terá como objetivo principal a demonstração de como a gestão de riscos pode evitar essas consequências graves, ocasião em que se lançará

mão da pesquisa bibliográfica.

## 1 CONTRATO DE SERVIÇO TERCEIRIZADO COLETADO PARA APESQUISA

Foi escolhida a seguinte contratação de serviço terceirizado para o estudo: processo de terceirização de limpeza predial, formalizado no Contrato nº 46/2016 (Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, 2016). É um processo que não passou pela etapa da gestão de riscos.

Esse tipo de contrato é muito comum em órgãos públicos, já que é cada vez mais rara a realização de concurso público para atividade de limpeza. Portanto, é bem possível que a ocorrência constatada se repita Brasil afora.

Ademais, é preciso ressaltar que não se trata de caso de corrupção, pois, não foi detectada qualquer evidência de dolo ou fraude tampouco de algum favorecimento ilícito. É apenas uma falha advinda da falta de um planejamento mais completo.

### 1.1 Falha Detectada

Foi detectada uma falha na definição da quantidade necessária para a

contratação: em relatório de auditoria (Auditoria de Controle Interno, 2019), o órgão de controle interno do Ministério Público do Estado de Mato Grosso constatou que existe um excedente considerável no número de postos de trabalho, tendo em vista o tamanho das áreas dos prédios.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017), por intermédio da Instrução Normativa nº 05/2017, estabelece um parâmetro para se medir a produtividade dos postos de trabalho de limpeza e conservação:

## ANEXO VI-B SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

(...)

3. Nas condições usuais serão adotados índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, de acordo com os seguintes parâmetros:

3.1. Áreas Internas:

a) Pisos acarpetados: 800 m<sup>2</sup> a 1200 m<sup>2</sup>;

b) Pisos frios: 800 m<sup>2</sup> a 1200 m<sup>2</sup>;

c) Laboratórios: 360 m<sup>2</sup> a 450 m<sup>2</sup>;

d) Almoxarifados/galpões: 1500

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

m<sub>2</sub> a 2500 m<sub>2</sub>;  
e) Oficinas: 1200 m<sub>2</sub> a 1800 m<sub>2</sub>;  
f) Áreas com espaços livres - saguão, hall e salão: 1000 m<sub>2</sub> a 1500 m<sub>2</sub>; e  
g) Banheiros: 200 m<sub>2</sub> a 300 m<sub>2</sub>.

## 3.2. Áreas Externas:

a) Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações: 1800 m<sub>2</sub> a 2700 m<sub>2</sub>;  
b) Varrição de passeios e arruamentos: 6000 m<sub>2</sub> a 9000 m<sub>2</sub>;  
c) Pátios e áreas verdes com alta frequência: 1800 m<sub>2</sub> a 2700 m<sub>2</sub>;  
d) Pátios e áreas verdes com

média frequência: 1800 m<sub>2</sub> a 2700 m<sub>2</sub>;

e) Pátios e áreas verdes com baixa frequência: 1800 m<sub>2</sub> a 2700 m<sub>2</sub>; e

f) coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária: 100.000 m<sub>2</sub>.

Diante disto, o órgão de controle interno mensurou todas as áreas cobertas pelo contrato analisado e comparou o número de colaboradores necessários com o número de postos de trabalho contratados:

Eis os resultados, nas Tabelas 1 e 2:

Tabela 1 - Resultado do nº de postos necessários de acordo com a área de limpeza

| TOTAL NECESSÁRIO PARA OS 2 PRÉDIOS | MÍN | MÁX |
|------------------------------------|-----|-----|
|                                    | 28  | 42  |

Fonte: Auditoria de Controle Interno da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso (2019)

Tabela 2 - Comparação entre quantidade necessária e quantidade existente

| Quantidade necessária       | Quantidade existente |
|-----------------------------|----------------------|
| Entre 28 e 42 colaboradores | 42                   |

Fonte: Auditoria de Controle Interno da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso (2019)

Em resumo, os prédios objetos de fiscalização estavam com 46 postos de serviços gerais ativos, sendo que a área de limpeza aponta para a necessidade de 28 a 42 serventes.

## 1.2 Mensurando os Prejuízos

A auditoria também calculou o tamanho do prejuízo que a falha no planejamento do contrato de limpeza causou:

Ademais, é essencial repetir, a adequação do contrato nº 46/2016 aos parâmetros estabelecidos na IN 05/2017 poderá proporcionar uma economia de até R\$ 1.042.693,44 (um milhão, quarenta e dois mil, seiscientos e noventa e três reais e quarenta e quatro centavos) por ano, valor que seria deduzido do total de despesas primárias correntes. (Auditoria de Controle Interno, 2019, p. 19)

Se consideradas as sucessivas prorrogações permitidas pelo inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666 (República Federativa do Brasil, 1993), de até sessenta meses, das quais o Ministério Público de Mato Grosso normalmente lança mão, o valor do prejuízo fica ainda mais espantoso: R\$ 5.213.467,20.

O valor do desperdício representa

um acréscimo de 16,74% no valor ideal do contrato nº 46/2016, número próximo ao levantado por Rita Mulcahy (2010), que estabeleceu que, “baseado em experiências globais no mercado de gestão de projetos, a gestão adequada dos riscos pode reduzir em até 20% os custos de um projeto” (apud FARIAS, 2017).

## 2 GESTÃO DE RISCOS

### 2.1 O Contato do Ser Humano como Risco

O risco é daqueles elementos com os quais a humanidade se relaciona de forma intuitiva: em todo o tempo, uma pessoa toma decisões, das mais simples às mais complexas, medindo os efeitos de seus atos diante das circunstâncias que a rodeiam, em vista de um objetivo a ser cumprido. O Professor Rodrigo Fontenelle de A. Miranda (2021) traz alguns exemplos:

Nós fazemos gerenciamento de riscos diversas vezes ao dia. Seja quando programamos um relógio para despertar, com o objetivo de acordar no horário e não perder determinado compromisso, seja quando salvamos nossos documentos e fotos em um pen drive ou HD externo como backup, para que se algo acontecer com nosso com-

putador não percamos todos esses arquivos, ou até mesmo quando optamos por fazer um seguro para o carro, ocasião em que estamos dando uma resposta ao risco de perdermos aquele patrimônio. (MIRANDA, 2021, p. 39)

Todas essas atividades são realizadas sem um sistema de raciocínio metodológico a respeito do que é objetivo, evento, oportunidade, risco e resposta ao risco. Como mencionado acima, é uma ação intuitiva.

## 2.2 Origem e Conceituação Científica do Risco

O risco é uma condição natural da vida humana. Nunca existiu desenvolvimento para a humanidade sem a assunção de riscos. Mas em que pese pensadores antigos terem tocado o tema em um aspecto filosófico, como Aristóteles e a teoria das quatro causas, filosofia posteriormente trabalhada por Tomás de Aquino, e matemáticos como Pierre Simon Laplace e Thomas Bayes terem desenvolvido seus cálculos probabilísticos séculos atrás, foi só a partir do final dos anos noventa do século XX que alguns estudiosos começaram a aglutinar os con-

ceitos que envolvem o risco dentro de uma técnica destinada às corporações.

Para Bernstein (1997), risco significa simplesmente não saber o que o futuro reserva (apud MIRANDA, 2021, p. 40).

Para o HM Treasury (UK, 2004), no documento conhecido como *The Orange Book*, o risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos. O risco é geralmente expresso em termos de causas, eventos potenciais e suas consequências<sup>2</sup> (tradução nossa).

Já o COSO (*The Committee of Sponsoring Organizations*, 2007) define o risco como a possibilidade de que um evento ocorra e prejudique a realização dos objetivos, conceito encampado pelo Tribunal de Contas da União (2020), instituição suprema de auditoria no Brasil, em seu Manual de Gestão de Riscos.

Outro importante órgão de controle brasileiro, a Controladoria-Geral da União (2018) conceitua risco de uma forma muito semelhante: possibilidade de ocorrência de um evento que tenha impacto no atingimento dos objetivos da organização.

<sup>2</sup> No original (*Risk is the effect of uncertainty on objectives. Risk is usually expressed in terms of causes, potential events, and their consequences.*)



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Por fim, no âmbito do Ministério Público, órgão objeto do presente estudo, o Conselho Nacional do Ministério Público (2017) trouxe na sua Política de Gestão de Riscos o seguinte conceito: possibilidade de que um evento, iminente ou futuro, ocorra e afete negativamente a realização dos objetivos do CNMP.

Percebe-se, portanto, que entre a conceituação mais simples e intuitiva, como a trazida por Bernstein, e a mais sistematizada, como a dos órgãos que inseriram o risco em um processo técnico e racional, há sempre as ideias de futuro, incerteza, evento, impacto e objetivo. É exatamente essa a essência fundacional da metodologia da gestão de riscos.

## 2.3 A Gestão de Riscos como Metodologia

Vicenzi Santiago (2020), confirma que a gestão de riscos como uma disciplina estruturada para corporações é matéria muito recente. Para projetar graficamente a sua ideia, exibe o seguinte desenho:

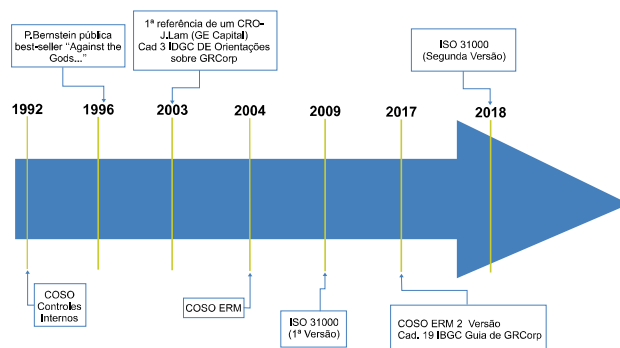


Figura 1 - Linha do tempo dos padrões de Gestão de Riscos Corporativos

Desde o início dessa abordagem mais metodológica, a gestão de riscos tem evoluído como um poderoso instrumento para evitar perdas. Na conjuntura mundial atual causada pelo Covid-19, onde a incerteza impera de uma forma acentuada, nunca foi tão importante para uma instituição analisar riscos e criar respostas a eles. Walter Segundo (2020) afirma que é necessário entender a gestão de riscos em tempos de pandemia para evitar perdas.

Sendo importante entender a gestão de riscos, cabe agora, pois, um breve desenvolvimento a respeito da implementação da metodologia.

## 2.4 Implementação da Gestão de Riscos

Segundo Miranda (2021), a primeira etapa recomendada para a implementação da gestão de riscos é a análise do ambiente interno. O Instituto

Brasileiro de Governança Corporativa (2017) destacou que a mensuração do nível de maturidade é uma importante ferramenta para se diagnosticar onde se está, aonde se quer ir e quais ações se precisa tomar para alcançar um estágio desejado em gestão de riscos (apud, MIRANDA, 2021, p. 113).

O segundo ponto da implementação é fundamental: fixar objetivos. O COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos (2007) é taxativo ao afirmar que

Os objetivos são fixados no âmbito estratégico, estabelecendo uma base para os objetivos operacionais, de comunicação e os cumprimentos de normas. Toda organização enfrenta uma variedade de riscos oriundos de fontes externas e internas, sendo a fixação de objetivos um pré-requisito à identificação eficaz de eventos, a avaliação de riscos e resposta a risco. Os objetivos são alinhados com o apetite a risco, o qual direciona os níveis de tolerância a riscos para a organização. (COSO, 2007, p. 37)

Em outras palavras, se o risco é um evento que pode afetar o cumprimento do objetivo, então o gerenciamento do risco só pode existir em função desse objetivo.

Após a fixação dos objetivos, uma instituição deve identificar quais são

os riscos que podem impactar no cumprimento deles. A ISO 31000 (ISO, 2009, p. 13) estabelece que é conveniente a organização identificar os riscos, independentemente de suas fontes estarem ou não sob seu controle.

Depois da identificação dos riscos, vem a fase de avaliação desses riscos. É o momento em que cada risco é analiticamente observado, para que se possa definir se é inerente ou residual e para uma apreciação mais aprofundada na matriz de riscos, onde se mede a probabilidade e o impacto de cada risco. A depender do apetite ao risco da organização, um risco poderá ser classificado como aceitável ou como intolerável, ocasião em que se fará necessária uma próxima etapa: a resposta ao risco.

Miranda (2021) organiza quatro tipos de respostas ao risco: a primeira é evitar: é uma resposta a ser dada quando não há outra opção que reduza a combinação impacto x probabilidade a um nível aceitável. Basicamente, é eliminar a atividade que gera o risco.

O segundo tratamento é reduzir/mitigar: significa implementar ações, usar ferramentas de controle

para mitigar a probabilidade ou o impacto do risco. Por exemplo, a duplicação de uma estrada é um tratamento focado na redução da probabilidade de acidentes. Já o uso do cinto de segurança é um tratamento voltado para reduzir o impacto de um acidente.

A terceira opção é compartilhar/transferir: um exemplo de transferência de riscos é a contratação de um seguro de um imóvel. Se um incêndio acontece, boa parte dos impactos recairão sobre a companhia contratada, ao invés de pesar totalmente sobre o proprietário do imóvel.

Finalmente, o quarto tratamento é aceitar o risco: às vezes, após toda a avaliação, a organização chega à conclusão de que não é possível ou de que não compensa utilizar uma das primeiras três opções, restando a convivência com o risco.

Toda essa definição do tratamento deve levar em conta, obviamente, a relação custo-benefício. Se o benefício de uma medida é superado pelo seu custo, é aconselhável que outra opção seja considerada.

Por fim, existem dois elementos fundamentais em todo esse proces-

so: a comunicação, que, segundo a ISO 31000 (ISO, 2009, p. 10), tem como propósito auxiliar as partes interessadas pertinentes na compreensão do risco, na base sobre a qual decisões são tomadas e nas razões pelas quais ações específicas são requeridas, e o monitoramento, que, segundo o COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos (COSO, 2007, p. 115), pode ser conduzido de duas maneiras: mediante atividades contínuas ou de avaliações independentes.

### 3 ENQUADRAMENTO DO CASO ESTUDADO NA TEORIA DA GESTÃO DE RISCOS

O caso do Contrato nº 46/2016 é um bom exemplo para se estudar o impacto da ausência da gestão de riscos e como a ferramenta pode ser implementada nesta situação.

Um dos objetivos estratégicos do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, 2020) é assegurar a disponibilidade financeira e a aplicação eficiente dos recursos orçamentários:

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

## Objetivos e Indicadores

- Modernizar e dar celeridade aos processos organizacionais internos
- Assegurar a disponibilidade financeira e a aplicação eficiente dos recursos orçamentários

Figura 2 - Objetivo Estratégico do Departamento de Aquisições – PEI 2020-2023  
Fonte: Ministério Público do Estado de Mato Grosso (2020)

Em um nível operacional, também é possível traçar um objetivo ligado à estimativa dos quantitativos de serviços a serem contratados. A Matriz de Riscos e Controles do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2017) prova isso:

| 9 - Atividade: Estimativa dos quantitativos de bens e serviços                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Objetivo:</b> Garantir a disponibilidade dos bens e serviços previamente selecionados nas qualidades adequadas e no tempo oportuno para atender as necessidades da Organização. |

Figura 3 - Objetivo nº 9 para aquisições da Matriz de Riscos e Controles do TCE/MT  
Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2017)

Passando à etapa da identificação dos riscos, a mesma Matriz de Riscos e Controles do TCE/MT apresenta um risco que se conecta ao objetivo exposto acima:

## Risco

**R9 - Falta de método para quantificação de bens e serviços e sere adquiridos, levando a estimativas de quantidades inadequadas, com consequente desperdício de recursos financeiros por sobra ou falta de bens e serviços.**

Figura 4 - Risco nº 9 da Matriz de Riscos e Controles do TCE/MT  
Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (2017)

Após, é possível fazer uma avaliação desse risco. Como se observa no início do presente artigo, já existe um método de quantificação de postos de trabalho para contratos administrativos de limpeza e conservação de imóveis, qual seja o trazido pela IN nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Assim, a descrição desse risco poderia ser adaptada para: falta de utilização do método disponível para a quantificação do serviço a ser adquirido.

Tabela 3 - Avaliação de Riscos Sugerida

| Atividade: Estimativa dos quantitativos de bens e serviços                                                                                                                   |                                                                                    |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                      | Coefficiente do risco |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| Objetivo: Garantir a disponibilidade dos bens e serviços previamente selecionados nas quantidades adequadas e no tempo oportuno para atender as necessidades da Organização. |                                                                                    |                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                      |                       |
| Causas do risco                                                                                                                                                              | Risco                                                                              | Efeitos do risco                                                                                                                                                                     | Controle Interno                                                                                                     | 16                    |
| Falta de exigência normativa para observação de método existente em outros poderes                                                                                           | Falta de exigência normativa para observação de método existente em outros poderes | Estimativas de quantidades inadequadas (desperdício de dinheiro público)<br><br>Bens perdendo valor no estoque<br><br>Quantidade de bens/serviços insuficientes para as necessidades | Normativo estabelecendo a obrigatoriedade de observação de método de quantificação existente (IN nº 05/2017 do MPDG) |                       |
| Probabilidade                                                                                                                                                                |                                                                                    | Impacto                                                                                                                                                                              |                                                                                                                      |                       |
| 4                                                                                                                                                                            |                                                                                    | 4                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                      |                       |

Fonte: autoria própria

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Considerando que as notas dadas à probabilidade e ao impacto variam de 1 a 5, o coeficiente do risco varia de 1 a 25. No caso em estudo, o coeficiente foi de 16, pois, sabendo-se que o planejamento do departamento responsável pelas aquisições era ainda muito imaturo, a probabilidade de ocorrência era alta, e o impacto era igualmente alto, como já ficou provado no tamanho do prejuízo demonstrado no estudo. Supondo-se que o apetite ao risco da instituição equivale a um coeficiente 10, então esse risco pode ser classificado como intolerável. Assim, passa-se à fase de criação de respostas ao risco.

Sendo um risco impossível de se evitar, já que a administração não pode abrir mão de contratar serviços de limpeza, então há apenas 3 opções: reduzir/mitigar, compartilhar/transferir e aceitar. Partindo do pressuposto que, em uma análise custo-benefício, a administração chegou à conclusão de que reduzir/mitigar é a melhor alternativa, é possível elaborar as seguintes respostas ao risco identificado: criar um normativo estabelecendo a obrigatoriedade de estudo preliminar para compor o Termo de Referência, com uma quantifica-

ção técnica dos bens ou serviços a serem adquiridos; criar um normativo estabelecendo a obrigatoriedade de se observar a Instrução Normativa nº 05/2017 do MPDG na fase interna da licitação.

## 3.1 Situação do Ministério Público de Mato Grosso na Implementação da Gestão de Riscos

Atualmente, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso (PGJ/MT, 2020) está imerso em um projeto de implantação de gestão de riscos. É, inclusive, parte do cumprimento do Planejamento Estratégico 2020-2023: um dos objetivos estratégicos é fomentar práticas de governança e gestão em todos os níveis, resolutivas e orientadas para resultado, e um dos seus indicadores é o índice de aderência das áreas à política de gestão de riscos:

### Objetivos e Indicadores

Fomentar práticas de governança e gestão em todos os níveis, resolutivas e orientadas para resultado

Modernizar e dar celeridade aos processos organizacionais internos

| CONTROLE INTERNO - 2020  |                                                              |           |            |            |      |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------|------------|------------|------|
| Modalidade de desempenho | Indicador                                                    | Indicador | Prioridade | Prioridade | Meta |
| 1. Indicador de risco    | Índice de aderência das áreas à política de gestão de riscos | -         | Semanal    | Diária     | 25%  |

Fonte: Ministério Público do Estado de Mato Grosso (2020)

O projeto ainda está em seu início, razão pela qual não há, por ora, resultados concretos a serem demonstra-



dos. O prazo para a entrega completa no planejamento estratégico é final de 2023.

## 4 CONCLUSÃO

No presente estudo, foi possível mensurar o impacto financeiro causado pela ausência da gestão de riscos.

Ademais, ficou evidente como já existe toda uma estrutura teórica adaptada para a administração pública, de modo que é possível implementar a gestão de riscos nas contratações de serviços terceirizados. Se no momento da definição da quantidade de postos de trabalho a ser contratada houvesse a etapa da gestão de riscos, certamente o contrato teria sido mais econômico para a administração, sem perdas de eficácia.

Para ilustrar como esse tipo de desperdício pode ocorrer de forma generalizada, um estudo de Oriana Bandiera, Andrea Prat e Tommaso Valletti (2008) estimou que, do desperdício do gasto público na Itália, 83% vem da ineficiência, enquanto 17% é resultado da corrupção. Já Rodrigues e Santos (2015) elaboraram um estudo a partir de desperdícios detectados

pela Controladoria-Geral da União, em gastos com saneamento e habitação, chegando à conclusão de que a maior fonte de desperdício nos municípios brasileiros é a má administração (57,1%).

É certo que a ausência da gestão de riscos representa uma grande fatia dessa má administração, como ficou nítido no presente estudo. Assim, é possível concluir que os benefícios da gestão de riscos tendem a superar os esforços da sua implementação e execução, exatamente nos termos de Grant Thornton:

Para as organizações que optam por enfrentar esta tempestade econômica com a ajuda da gestão de riscos, os benefícios de seus esforços hoje provavelmente permanecerão por muito tempo depois. (Apud Miranda, 2021, p. 113)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABNT - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ISO 31000**: Gestão de Riscos - Técnicas de Avaliação de Riscos. Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2009.

AQUINO, T. d. **Comentário à Metafísica de Aristóteles** I-IV - Volume 1

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

(Volume 1). Vide Editorial. 2016.

ARISTÓTELES. **Metafísica**. São Paulo: EDIÇÕES LOYOLA. 2002.

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO. **Relatório de Auditoria AUD-12**. Cuiabá/MT. 2019.

BERNSTEIN, P. L. **Desafio aos deuses**. John Wiley & Sons. 1996.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. (s.d.). Diário Oficial da União de 26 de maio de 2017, Edição 100, Seção 01, Pág. 90. Brasil.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666/93**. Brasília, Brasil.

CGU. **Metodologia de Gestão de Riscos**. Disponível em:

<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/arquivos/cgu-metodologia-gestao-riscos-2018.pdf>

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Portaria CNMP Presi nº 45 de 27 de abril de 2017**. Disponível em:

[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao\\_360/governanca\\_e\\_gestao/governanca/cgce/Produtos/Cadeia\\_de\\_Valor\\_Politica\\_de\\_Gestao\\_de\\_Riscos\\_Politica\\_de\\_Seguranca\\_Institucional/2017.Portaria-CNMP-PRESI-045.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao_360/governanca_e_gestao/governanca/cgce/Produtos/Cadeia_de_Valor_Politica_de_Gestao_de_Riscos_Politica_de_Seguranca_Institucional/2017.Portaria-CNMP-PRESI-045.pdf)

COSO. *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*. COSO ERM (*Enterprise Risk Management*). **COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada**. 2007.

FARIAS, G. **Gestão de Projetos**. Disponível em:

<https://proj4.me/blog/gestao-de-riscos>. 2017.

MIRANDA, R. F. **Implementando a gestão de riscos no setor público**. Belo Horizonte: Fórum. 2021.

MPMT. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. **Contrato nº 46/2016**. Cuiabá, Mato Grosso, Brasil.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. **Portal Foco - Ges-**

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**ção Estratégica.** Disponível em: <https://mpmt.mp.br/portalfoco/html/indicadores>. 2020.

ORIANA BANDEIRA, A. P. **Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment.** Londres. 2008.

SANTIAGO, V. **Quer conhecer a evolução da gestão de riscos?** Vicenzi Santiago Assessoria Empresarial. Disponível em:

<https://vicenzisantiago.com/quer-conhecer-a-evolucao-da-gestao-de-riscos/>

SANTOS, D. S. **Desperdícios ativos e passivos nos gastos com saneamento e habitação:** Evidências Empíricas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Viçosa. 2015.

SEGUNDO, W. **Gestão de riscos de compliance, como evitar perdas em tempos de pandemia.** David Athayde. Disponível em:

<https://www.da.adv.br/2020/05/19/gestao-de-riscos-de-compliance-como-evitar-perdas-em-tempos-de-pandemia/>

TCE. Tribunal de Contas do Estado

de Mato Grosso. **Matriz de Riscos e Controles - Contratações Públicas - RN - Anexo da RN 28/2017.** Cuia-bá/MT. 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Manual de Gestão de Riscos do TCU - Um passo para a eficiência** (2ª edição). Disponível em: [file:///C:/Users/leona/Downloads/manual\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos\\_2aEdicao\\_Final.pdf](file:///C:/Users/leona/Downloads/manual_de_gestao_de_riscos_2aEdicao_Final.pdf) 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Auditoria de Gestão de Riscos.** Brasília, Distrito Federal, Brasil. 2017.

UK - UNITED KINGDOM. **The Orange Book: Management of risk - Principles and concepts.** Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachmentdata/file/866117/6.6266\\_HMT\\_Orange\\_Book\\_Update\\_v6\\_WEB.PDF](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachmentdata/file/866117/6.6266_HMT_Orange_Book_Update_v6_WEB.PDF) 2020.

## A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL COM FINS DE ACESSO À JUSTIÇA E A DIREITOS CONSTITUCIONAMENTE CONSAGRADOS

*THE ACTIVITY OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE TO REALIZE THE  
FUNDAMENTAL RIGHT TO DIGITAL INCLUSION FOR THE PURPOSE OF  
ACCESS TO JUSTICE AND CONSTITUTIONALLY ESTABLISHED RIGHTS*

Ludmilla Evelin de Faria Sant'Ana Cardoso<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho, valendo-se de minuciosa revisão bibliográfica, defende a necessidade de inserção do direito à inclusão digital como um direito fundamental expresso no texto constitucional e da atuação do Ministério Público resolutivo na defesa deste direito. A pesquisa lastreia-se na importância do protagonismo das ações do Ministério Público, enquanto instituição de acesso à justiça, na concretização do direito fun-

damental à inclusão digital, utilizando-se, para tanto, de métodos operacionais já existentes na prática jurídica ministerial, bem como de ideias resolutivas consagradas pela doutrina e outras ideias inovadoras, como a inserção do tema no planejamento estratégico da instituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Acesso à justiça. Inclusão digital. Direitos fundamentais.

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Master em Direitos Fundamentais e Processo Penal pela Universidade de Girona (Espanha). É bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho e em Direito Agrário e em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Goiás. É pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade IBMEC/SP. É professora de cursos jurídicos da disciplina de Direito Processual Coletivo. Coordenadora Adjunta do Centro de Apoio Operacional Criminal e da Execução Penal do Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**ABSTRACT:** *This paper, through a comprehensive literature review, argues for the inclusion of the right to digital access as a fundamental right explicitly stated in the constitution, highlighting the role of the Public Prosecutor's office in safeguarding this right. The study underscores the significance of the Prosecutor's office taking a leading role, as an access to justice institution, in ensuring the realization of the fundamental right to digital inclusion. To achieve this, the paper suggests utilizing existing operational methods within the legal practices of the prosecutors, along with insights from legal scholars and innovative approaches like incorporating this theme into the institution's strategic planning.*

**KEYWORDS:** *Public Prosecutor's office. Access to justice. Digital inclusion. Fundamental rights.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Considerações sobre os reflexos do processo globalizatório, contexto pandêmico e a atuação do Ministério Público resolutivo. 2 Do direito à inclusão digital

como direito fundamental. 3 Do papel do Ministério Público resolutivo enquanto instituição de acesso à justiça na defesa do direito à inclusão digital. 4 Da atuação do Ministério Público resolutivo para a concretização do Direito Fundamental à Inclusão Digital. 5 Considerações finais. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

O curso de especialização em Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso desenvolveu-se durante um dos mais graves cenários do mundo contemporâneo. Em meio a tantas incertezas, o curso, que foi concebido para a discussão de ferramentas para um Ministério Público resolutivo, aliado a uma gestão de excelência, trouxe a certeza de que a busca de ferramentas criativas e de impacto social estará sempre na ordem do dia das instituições sejam públicas ou privadas.

No ambiente da tecnologia da informação e assim como foi discuti-



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

do por inúmeras vezes durante o curso, inovação não é sinônimo da utilização de ferramentas tecnológicas. Contudo, no cenário pandêmico, a tecnologia caminhou de mãos dadas com práticas inovadoras a fim de que as relações humanas tivessem continuidade.

A grande questão é que, embora as instituições estejam superando as dificuldades geradas pelo contexto pandêmico, construindo os caminhos próprios para o que denominamos de inclusão digital institucional, a maioria da população brasileira continua sem acesso às ferramentas de inclusão digital, como o acesso à internet e demais ferramentas.<sup>2</sup>

O ponto que merece destaque nesta discussão é que a inclusão digi-

tal e o uso de novas tecnologias deixaram de ser apenas uma escolha dos cidadãos e tornaram-se indiscutível necessidade humana frente ao avanço tecnológico, de modo que, no atual contexto, o acesso à inclusão digital direciona o acesso aos mais básicos direitos, como o direito à educação plena, o direito à informação plena e o direito ao acesso à justiça (em sentido amplo).<sup>3</sup>

Sob essa perspectiva, o direito à inclusão digital, no atual contexto de desenvolvimento social e tecnológico, pode ser considerado um dos pilares do acesso à justiça?<sup>4</sup> A resposta tende a ser positiva, pois, ao proporcionar ao cidadão a democratização do acesso à tecnologia da informação, acesso a conhecimento, acesso à

<sup>2</sup> Nesse viés, é importante registrar a pesquisa realizada pela TIC Domicílios 2019, lançada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), por meio do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), que naquela época, já sinalizava que aproximadamente um quarto da população brasileira não possuía acesso à internet. A pesquisa TIC Domicílios tem o objetivo de mapear o acesso às TIC nos domicílios urbanos e rurais do país e as suas formas de uso por indivíduos de 10 anos de idade ou mais e é realizada anualmente desde 2005. A pesquisa TIC Domicílios conta com módulos fixos (coleta anual) e módulos rotativos (outras periodicidades). Os indicadores gerados pela pesquisa oferecem um cenário do acesso e do uso de TIC do Brasil, abordando diversos temas, tais como acesso às TIC; uso do computador; uso da Internet; habilidades na Internet; uso do celular; governo eletrônico; comércio eletrônico; atividades culturais na Internet. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/noticia/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>>. Acesso em: 16 de jan de 2022.

<sup>3</sup> No presente trabalho, considera-se que o acesso à justiça não é meramente ter acesso ao Poder Judiciário. Trata-se, pois, de um conceito mais amplo, que envolve o efetivo acesso a direitos fundamentais catalogados no rol de direitos fundamentais ou não. Nesse sentido, o Ministério Público é instituição de acesso à justiça e, diante de suas atribuições constitucionais (artigos 127 e 129 da Constituição da República Federativa do Brasil), propicia o acesso à justiça (ao Sistema de Justiça), mas atua, prioritariamente, para a defesa dos direitos fundamentais, individuais ou coletivos (*Nova Summa Divisio*).

<sup>4</sup> Cibele Aimée de Souza e João Marcelo de Paiva Brandão, no trabalho "A tecnologia como fator de promoção do acesso à justiça: breves reflexões", Brandão, apresentam classificação proposta por Leonardo Avritzer. De acordo com a concepção de acesso à justiça pela via dos direitos, o acesso envolve uma primeira dimensão referente à ampliação da efetivação dos direitos e uma segunda dimensão concernente à ampliação da possibilidade de participação na conformação dos direitos. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Livro-1-Acesso.pdf>> Acesso em: 16 de jan de 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

educação e acesso às instituições de acesso à justiça, confere faceta da dignidade da pessoa humana<sup>5</sup>, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil<sup>6</sup>, assim como concretiza os objetivos da República, além de estar umbilicalmente vinculado aos princípios que regem as relações internacionais insculpidos na Constituição da República, notadamente aquele que orienta acerca da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

Partindo da premissa de que a pandemia do SARS-CoV-2 (COVID-19) intensificou e acelerou o uso das tecnologias digitais, surge para o Ministério Público o dever de atuação com destaque para a promoção da inclusão digital, de modo a, efetivamente,

atuar na defesa da concretização deste direito fundamental.

Nessa ótica, no presente trabalho, serão abordados pontos como o reflexo do processo globalizatório na vida social e na atuação do Ministério Público; a imperiosa e imprescindível positivação do direito à inclusão digital no rol de direitos fundamentais (conforme Proposta de Emenda à Constituição apresentada pela Senadora Simone Nassar Tebet)<sup>7</sup>; e a atuação do Ministério Público, sob a visão do Ministério Público resolutivo, na garantia do direito fundamental à inclusão digital e do acesso do cidadão às tecnologias, isso porque o acesso à tecnologia de informação (ou a inclusão digital), em uma visão contemporânea, propicia o acesso à

<sup>5</sup> Adota-se no presente trabalho a perspectiva biocentrista, no sentido de que o biocentrismo é uma concepção, segundo a qual todas as formas de vida são igualmente importantes, não sendo a humanidade o centro da existência. O biocentrismo foi proposto em sentido antônimo ao antropocentrismo, que é a concepção de que a humanidade seria o foco da existência.

<sup>6</sup> O art. 1º do texto maior afirma que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

<sup>7</sup> Conforme será apresentado adiante, o § 2º do art. 5º enuncia que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>8</sup> O Processo Eletrônico, regulado pela Lei n. 11.419/2006. A Resolução nº 185 de 18/12/2013 instituiu o Sistema Processo Judicial Eletrônico - PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento. Processo eletrônico, resoluções do Conselho Nacional de Justiça. A proposição, da relatoria da conselheira Sandra Krieger, foi aprovada, por unanimidade, em 14 de julho de 2021, durante a 1ª Sessão Extraordinária do Plenário Virtual de 2021 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A plataforma intitulada "MP On Line" permitirá a prática dos atos procedimentais por meio eletrônico e remoto, facilitando, assim, o acesso à justiça e efetivando o princípio da celeridade processual. Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br/pages/consulta.seam?tipoProcesso=1&numeroSequencia=00953&ano=2020&digitoVerificador=29&nomeInteressado=&tp=T#>. Acesso em: 18 jul de 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

justiça (na perspectiva de conferir acesso às instituições de justiça<sup>8</sup> e a outros direitos fundamentais), que, a cada vez mais, se torna mais dependente do acesso às ferramentas tecnológicas.

## 1 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS REFLEXOS DO PROCESSO GLOBALIZATÓRIO, CONTEXTO PANDÊMICO E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

É certo que o fenômeno de integração das diferentes áreas do plane-

ta passou por diversos processos até alcançar o atual estágio<sup>9</sup>. Ao longo destes anos, instituições públicas e privadas têm sido demandadas a se adaptarem às exigências decorrentes do processo de globalização<sup>10</sup>, sob pena de sucumbirem-se às novas necessidades sociais, culturais, econômicas e tecnológicas.<sup>11</sup>

Nem sempre os produtos deste fenômeno mundial são positivos.<sup>12</sup> Ao mesmo tempo em que barreiras físicas entre países são encurtadas – propiciando o intercâmbio social, cultural, político, econômico, tecnológico entre países, organizações e pessoas,

<sup>9</sup> Os autores (Luís campos e Sara Gonçalves), em sua maioria, convergem para o fato de que a globalização teve início no século XV. Para os autores do Manual de Introdução à Globalização, do Instituto Bento Jesus Caraça - Departamento de Formação da CGTP-IN, "o termo Globalização é normalmente utilizado a propósito de um conjunto de transformações socioeconómicas que vêm atravessando as sociedades contemporâneas em todos os cantos do mundo." Ainda: "A noção de globalização surge, pois, a propósito de vários domínios da nossa vida e encontra expressão em todas as grandes línguas do mundo. Apesar de muito recorrente (e talvez também por isso) a noção de globalização nem sempre é clara, prestando-se a usos e sentidos muito diversos. Consultando a bibliografia disponível, rapidamente se verifica que a forma de definir Globalização varia de autor para autor (confrontar infra Tabela 1). Algumas definições acentuam o carácter multidimensional do processo; outras focalizam-se mais na dimensão económica da Globalização e, em certos casos, associam o processo". No manual, também é registrado: "Consultando a bibliografia disponível, rapidamente se verifica que a forma de definir Globalização varia de autor para autor. Algumas definições acentuam o carácter multidimensional do processo; outras focalizam-se mais na dimensão económica da Globalização e, em certos casos, associam o processo de Globalização ao sistema económico capitalista e à ideologia neoliberal; noutros casos, as dimensões política ou cultural são particularmente sublinhadas; outras ainda sublinham que se trata de um processo conduzido pelos homens, enquanto algumas se referem à Globalização enquanto motor de um processo civilizacional, deixando implícita a sua naturalidade e inevitabilidade." Disponível em:

<https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2468/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em 18 de jul de 2021.

<sup>10</sup> LINS, Bernardo Felipe Estellita. **A evolução da Internet**: uma perspectiva histórica, afirma que a rede mundial de computadores, a Internet, foi popularizada em 1994. Até então, os recursos da rede mundial eram exclusivos do meio acadêmico e de algumas poucas comunidades. O surgimento da rede, porém, ocorreu em 1960, "como resultado de um esforço do sistema de defesa dos EUA para dotar a comunidade acadêmica e militar de uma rede de comunicações que pudesse sobreviver a um ataque nuclear." Disponível em: <[http://www.belins.eng.br/ac01/papers/aslegis48\\_art01\\_hist\\_internet.pdf](http://www.belins.eng.br/ac01/papers/aslegis48_art01_hist_internet.pdf)> Acesso: 18 julho de 2021.

<sup>11</sup> Publicação extraída do Fórum Econômico Mundial informa que até o fim de 2022, aproximadamente 50% das habilidades profissionais que existem hoje serão transformadas, sendo substituídas por outras, deixando de ser necessárias ou sendo complementadas, sendo que mais de 1 bilhão de empregos em todo o mundo serão completamente transformados ao longo da atual década.

<sup>12</sup> A pandemia da COVID-19 pode ser considerada como inegável resultado deste fenômeno de integração mundial, que, ao longo dos últimos dois anos, impôs diversos desafios ao mundo.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

o risco de disseminação ágil de doenças entre os mais distantes continentes também é aumentado, como foi observado ao longo dos últimos dois anos em razão do cenário pandêmico causado pelo SARS-CoV-2 (COVID-19).<sup>13</sup>

Não há discussão acerca do fato de que a mencionada pandemia atingiu a sociedade brasileira como um todo e penalizou, de forma mais contundente, os cidadãos das camadas mais vulneráveis da sociedade, que tiveram maiores dificuldades de enfrentar o novo vírus, visto que a vulnerabilidade social marcou grande parte dos brasileiros no que diz respeito à dificuldade de manutenção da exigência do isolamento social, em razão da necessidade de busca de renda para o sustento próprio e familiar.

Assim, além da necessidade de atuação das instituições públicas, como o Ministério Público, visando à proteção dos direitos fundamentais (como o direito à saúde, à educação, à moradia, à alimentação e tantos outros), os efeitos pandemia causados pela

Covid-19 trouxeram significativas mudanças para um novo campo de atuação ligado à tecnologia e à inclusão digital.

Em uma visão crítica, Marcelo Pedroso Goulart defende que “o processo de globalização do mundo desenvolve-se sob os influxos do neoliberalismo, provocando o desmonte das instituições do Estado social, a fragilização da soberania estatal, a desregulamentação dos direitos sociais e a fragmentação do direito pela pluralização, pelo alto, de ordens normativas” e que “ao obedecer tais diretivas, o processo de globalização contrapõe-se ao projeto de democracia de massas, projeto esse que, no plano interno do Estado brasileiro, cabe ao Ministério Público defender”<sup>14</sup>.

Considerando o trajeto do fenômeno da globalização, entende-se que a crítica lançada pelo autor é capaz, no contexto brasileiro, de justificar a atuação do Ministério Público acerca dos produtos do processo globalizatório, ora acompanhando as transformações e ora sendo força opositiva para mitigação de efeitos

<sup>13</sup> A discussão sobre o assunto foi abordada em artigo de nossa autoria, publicado na obra *O Direito em Épocas Extraordinárias*, Editora D'Plácido, 2020.

<sup>14</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**, volume 1, 2ª Edição, da coleção Ministério Público Resolutivo, da Editora D'Plácido, na Parte IV, o Ministério Público e os desafios do mundo contemporâneo, traz discussões sobre o complexo processo de transformação do mundo contemporâneo. p. 220.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

nocivos aos direitos e garantias fundamentais e, quando necessária, regulamentária.

Isso porque, nas próprias palavras do autor:

O Ministério Público Resolutivo é ativo no trabalho de construção da sociedade livre, justa e solidária. 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, habita-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. Esse é o caminho que o Ministério Público deve seguir para consolidar o seu papel de agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania.<sup>15</sup>

Assim, sendo o Ministério Público garantia constitucional fundamental de acesso à justiça<sup>16</sup>, torna-se patente a necessidade de a instituição se organizar em relação às novas demandas tecnológicas<sup>17</sup>, atuando, prioritariamente, para a homogeneidade de acesso da sociedade ao direito fundamental à inclusão digital.

## 2 DO DIREITO À INCLUSÃO DIGITAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Para a compreensão da tese principal deste trabalho, que é a necessidade de inserção do direito fundamental à inclusão digital no texto constitucional, faz-se necessária a apresentação, mesmo que em caráter superficial, do desenvolvimento da teoria dos direitos fundamentais, isso porque o direito fundamental à inclusão digital é fruto de desenvolvimento recente, diante do avanço tecnológico.

José Gomes Canotilho afirma que as expressões direitos do homem e

<sup>15</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. op. cit., p. 222.

<sup>16</sup> Constitui marco teórico o movimento de acesso à Justiça, compreendido como direito e garantia fundamental de acesso a todos os meios legítimos – jurisdicionais e extrajurisdicionais – de proteção e de efetivação de direitos.

<sup>17</sup> É certo que essa visão obedece a um só tempo ao Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público que estabelece os objetivos estratégicos de assegurar a disponibilidade e a aplicação eficiente dos recursos orçamentários e de promover soluções tecnológicas integradas e inovadoras; às diretrizes da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, e do Código de Processo Civil de 2015, que privilegiou a utilização dos meios eletrônicos para a prática dos atos processuais; à necessidade de se implementarem mecanismos que concretizem os princípios constitucionais do acesso à Justiça e da celeridade processual (art. 5º, XXXV e LXXVIII, da Constituição).



direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. O autor ensina que os direitos do homem são válidos para todos os povos em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista) e os direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente.<sup>18</sup> O presente estudo centra-se no campo dos direitos fundamentais, *jurídico-institucionalmente garantidos e limitados, espaço-temporalmente*.

Nessa linha, tais direitos representam os resultados das modificações sociais, políticas e valorativas de cada momento, cuja base teórica teve início com o lema da Revolução Francesa – liberdade, igualdade e fraternidade, e são agrupados pelos constitucionalistas em dimensões ou gerações.

Gregório Assagra de Almeida<sup>19</sup> esclarece que a expressão '*direitos fundamentais*' surgiu na França (*droits fondamentaux*), no ano de 1770, como marco do movimento político e cultural que conduziu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. O autor destaca a especial relevância deste movimento na Constituição de Weimar, de 1919, na parte das relações entre o Estado e indivíduo (*Grundrechte*) e atualmente consta da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949.<sup>20</sup>

No plano da concepção da terminológica da teoria dos direitos fundamentais, há a utilização da expressão *gerações dos direitos fundamentais*. Todavia, face à possível compreensão equivocada de que a utilização dessa expressão pode proporcionar, sobre-

<sup>18</sup> CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª Edição, Coimbra, Edições Almedina, p. 393.

<sup>19</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Material Coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada, direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 325.

<sup>20</sup> É o que esclarece LUÑO, Antonio E. Perez. **Los derechos fundamentales**, p. 29.

tudo porque conduz ao pensamento de que houve a substituição das gerações antecedentes, tem sido mais acertado o uso da expressão dimensões dos direitos fundamentais.

Sobre o assunto, Paulo Bonavides<sup>21</sup> discorre que se trata de um equívoco de linguagem, pois o termo geração refere-se à inverídica compreensão de que há sucessão nas dimensões dos direitos fundamentais, o que não é verdade, visto que tais direitos permanecem vigentes.

Levando-se em consideração a pontual visão do constitucionalista Gregório Assagra de Almeida, em sua obra *Direito Material Coletivo*, será utilizada, neste trabalho, a expressão dimensão dos direitos fundamentais em substituição à expressão geração dos direitos fundamentais.

Nesse trilhar, insta salientar que há autores que apresentam três dimensões, outros que defendem quatro ou até cinco dimensões. A primeira dimensão representa direitos advin-

do e tem como titularidade o indivíduo.<sup>22</sup> Tais direitos obstam a ação discricionária e, por via de consequência, arbitrária dos governos face às pessoas. Negam à autoridade a possibilidade de agir sem limites.<sup>23</sup>

Em síntese, os direitos de primeira dimensão são compreendidos como indispensáveis à pessoa humana, sendo os primeiros direitos a constarem no instrumento normativo constitucional, a exemplo do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à propriedade, à participação política, dentre outros.

A segunda dimensão possui como marco inicial a Revolução Industrial, período em que a luta dos trabalhadores por seus direitos sociais visava à igualdade. Referem-se à segunda dimensão os direitos sociais, econômicos e culturais, possuindo concepção de direitos positivos com vias à proteção do cidadão pelo Estado, como à assistência social, direitos à saúde, à educação e trabalhistas. Essa dimensão surgiu em razão da neces-

<sup>21</sup>BONAVIDES, Paulo. "Força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: vocábulo 'dimensão' substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo 'geração', caso este último venha a introduzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade." **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006, p. 571-572.

<sup>22</sup> BONAVIDES, op. cit., 1999, p. 516.

<sup>23</sup> LEMBO, Cláudio. **A pessoa: seus direitos**. São Paulo: Manole, 2007, p. 15.

<sup>24</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de, op. cit., 2008, p. 328.

cidade da assistência pelo Estado, originando o Estado Social de Direito.<sup>24</sup>

A terceira dimensão contempla os direitos coletivos, que podem ser denominados como direitos de solidariedade ou direitos transindividuais. Sob esta ótica, o sujeito de direitos não é apenas o indivíduo, mas, a coletividade, vislumbrando-se, nesse viés, a fraternidade. Na visão do jurista Paulo Bonavides<sup>25</sup>, que defende a visão mais abrangente da doutrina, essa dimensão concebe o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à qualidade de vida, à comunicação, à propriedade e ao patrimônio comum da humanidade.

Desta feita, seguindo a perspectiva de direitos coletivos disciplinados na terceira dimensão, defende-se o direito coletivo à inclusão digital como um direito de acesso, e, assim, como parte integrante dos direitos fundamentais de quarta dimensão, porquanto, face aos avanços tecnológicos, somente por meio do acesso universal à tecnologia é que o cidadão poderá ter acesso à informação e, conseqüentemente, à justiça (em sentido

amplo e em sentido estrito).

Tal concepção pode ser reforçada pelas lições do jurista Paulo Bonavides, que contempla o direito à democracia e o direito à informação como direitos fundamentais de quarta dimensão, e pelas lições do jurista Gregório Assagra de Almeida<sup>26</sup>, que afirma que esses direitos dependeriam, no plano da máxima universalidade, a concretização da sociedade aberta do futuro.

Com efeito, defende-se que o direito à inclusão digital está atrelado, em conformidade com a classificação adotada neste trabalho, à quarta dimensão dos direitos fundamentais, pois compreende o futuro da cidadania e promove a liberdade de todos, principalmente no que concerne aos direitos fundamentais de informação e de acesso à justiça. O constitucionalista Paulo Bonavides<sup>27</sup> destaca que os direitos de quarta dimensão são aqueles resultantes da globalização, havendo, portanto, respaldo referencial para que o direito à inclusão digital seja inserido nessa classificação de direitos fundamentais.

<sup>25</sup> BONAVIDES, op. cit., 1999, p. 522 em diante.

<sup>26</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de, op. cit., 2008, p. 330.

<sup>27</sup> BONAVIDES, op. cit., 1999, p. 570-572.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

José Gomes Canotilho orienta que os direitos consagrados e reconhecidos pela constituição se designam, por vezes, direitos fundamentalmente constitucionais, porque eles são enunciados e protegidos por normas com valor constitucional.<sup>28</sup> Porém, é preciso registrar que a Constituição admite outros direitos fundamentais constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional. Em virtude de as normas que os reconhecem e protegem não terem a forma constitucional, estes direitos são chamados direitos materialmente fundamentais.

Na visão de Gregório Assagra de Almeida<sup>29</sup>, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece tanto os direitos fundamentais em sentido formal, quanto os direitos fundamentais em sentido material, tendo em vista o rico teor da cláusula aberta sobre os direitos e garantias constitucionais previstos no §2º do artigo 5º da CF/88, de modo que, ante a interpretação aberta e ampliadora do artigo 5º, §2º, da Constituição

Federal, observa-se que o rol dos direitos fundamentais não é exaustivo.<sup>30</sup>

No plano internacional, registra-se que a Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu artigo 19<sup>31</sup>, garante que todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão e que este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Com efeito, ao compreender que o rol dos direitos e garantias fundamentais e os demais dispositivos constitucionais que têm essa característica de fundamentais não são exaustivos, defende-se a existência material do direito fundamental à inclusão digital não apenas por força da cláusula aberta do parágrafo segundo, do artigo 5º da Constituição, mas também como desmembramento da própria dignidade humana em tempos atuais, como modelo ou como mecanismo de exercício de outros direitos fundamentais.

<sup>28</sup> CANOTILHO, op. cit., p.

<sup>29</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. STEFANI, Marcos. **O direito em épocas extraordinárias**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

<sup>30</sup> A conclusão inevitável é no sentido de que não é razoável a exclusão de qualquer espécie de direito coletivo do âmbito dos direitos e garantias constitucionais.

<sup>31</sup> Unidos pelos direitos humanos. Disponível em: <<https://www.unidosparaosdireitoshumanos.com.pt/course/lesson/articles-19-25/read-article-19.html>> Acesso em 02 de fev. de 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Nessa trilha de raciocínio, a inclusão digital revela-se como forma de exercício de outros direitos fundamentais, como o próprio direito à informação<sup>32</sup>, o direito à educação<sup>33</sup>, direito ao acesso à justiça, o direito à saúde, porquanto, nos dias atuais, as mais corriqueiras atividades humanas têm sido realizadas virtualmente, desde o comparecimento à uma consulta médica virtual, ao exercício do comparecimento perante às autoridades públicas, e até por outros mecanismos não públicos de acesso à justiça mediante o meio virtual. Vale dizer, a inclusão digital é a um só tempo direito fundamental e uma garantia primária de realização de outros direitos.

Sustenta-se no presente trabalho que, embora a inclusão digital ainda não tenha sido formalmente positivada no plano interno constitucional como um direito fundamental, trata-se de um direito fundamental, sobretudo porque em um mundo caracteri-

zado pelo domínio da tecnologia, esse direito será condição indispensável para a concretização de outros direitos inerentes à coletividade, essencial para a vida digna do indivíduo e da coletividade<sup>34</sup>, direitos individuais e coletivos.

É por isso que se defende no presente trabalho que o direito à inclusão digital decorre de outros direitos fundamentais e com eles possui ligação intrínseca, a exemplo do direito à informação ou direito à educação, que são corolários da própria dignidade da pessoa humana, princípio fundamental da República. É que o direito à inclusão digital, como já defendido, no atual contexto tecnológico, propicia o acesso aos demais direitos, de modo que a inexistência deste direito obstaculiza que os demais direitos sejam exercidos de modo eficaz.

Nessa senda, no atual contexto tecnológico e diante do contexto pandêmico, entende-se que o direito à edu-

<sup>32</sup> O direito de acesso às informações públicas é uma das garantias previstas no artigo 5º da Constituição Federal. Por meio do inciso XXXIII, é assegurado que qualquer pessoa pode solicitar informações ao governo, mesmo que para uso privado.

<sup>33</sup> O artigo 205 da Constituição Federal de 1988 dispõe: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho".

<sup>34</sup> Nesse ponto, a título de registro, reconhecemos o que explica Gregório Assagra de Almeida acerca da ruptura com a *summa divisio clássica*, ao dispor, no Capítulo I do Título II — Dos Direitos e Garantias Fundamentais, sobre os *Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*. Nesse sentido, reconhecemos que a *summa divisio* Direito Público e Direito Privado não foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A *summa divisio* constitucionalizada no País é *Direito Coletivo e Direito Individual*.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cação, a título exemplificativo, já não pode ser considerado pleno se o cidadão não tiver acesso à internet e às ferramentas tecnológicas, cada vez mais presentes em todos os aspectos da vida.

Outrossim, com vias de expressar a importância deste direito e de impor ao Estado o dever de agir para assegurar a todos os brasileiros a efetiva inclusão digital, bem como tornar o direito à inclusão digital mais visível à população, defende-se que esse direito, já reconhecido em seu plano material, deve estar formalmente inserido na Constituição Federal, especialmente no rol do título II, dos direitos e garantias fundamentais.

Por oportuno, insta salientar que a senadora Simone Nassar Tebet (MDB-MS)<sup>35</sup> apresentou a proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2021, para incluir o inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal, com o fim de introduzir a inclusão digital no rol de direitos fundamentais, *in verbis*:

“Art. 5º LXXIX – é assegurado a todos o direito à inclusão digital,

devendo o poder público promover políticas que visem ampliar o acesso à internet em todo território nacional, na forma da lei.”

Como justificativa da proposta a emenda à Constituição Federal, a proponente da PEC<sup>36</sup> destaca:

O avanço tecnológico das últimas décadas fez surgir a denominada sociedade da informação que se caracteriza pelo uso intensivo de produtos e serviços baseados nas tecnologias da informação e comunicação, com destaque para o extraordinário crescimento da internet.

As transformações econômicas e sociais promovidas por essas tecnologias afetaram também os direitos humanos que devem ser repensados e adaptados a essa nova realidade. Em um mundo cada vez mais conectado, o exercício da cidadania e a concretização de direitos sociais como educação, saúde e trabalho dependem da inclusão digital.

O acesso à internet, embora essencial, é apenas um dos instrumentos para a inclusão digital. É certo que o acesso à internet viabiliza a comunicação entre as pessoas, a obtenção de informação e a utilização de serviços de interesse público. Mas estar incluído digitalmente significa possuir capacidade de análise

<sup>35</sup> Brasil. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2021**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151308>> Acesso 02 de fevereiro de 2022.

<sup>36</sup> Senado Federal. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9055515&ts=1640727933287&disposition=inline>> Acesso em 1º de jan. de 2022.

dos conteúdos disponíveis na rede para a formação da própria opinião, de maneira crítica, o que é essencial para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, a inclusão digital se configura num direito fundamental a ser assegurado a todos. O Estado, por sua vez, deve agir para assegurar a todos uma efetiva inclusão digital que promova educação e cidadania, a ser alcançada com a ampliação do acesso à internet em todo território nacional.

Diante disso, apresento a presente proposta de emenda à constituição para inserir a inclusão digital no rol de direitos fundamentais.

Com efeito, por meio da previsão constitucional do direito à inclusão digital, caberá ao Estado o nítido dever de agir para assegurar a todos os brasileiros a efetiva inclusão digital, sob pena de tornar os direitos à educação, à cidadania, à informação e, principalmente, o direito fundamental de acesso à justiça não alcançáveis ao povo brasileiro.

De outro modo, afirma-se que os cidadãos que não dispõem de acesso às tecnologias merecem tratamento diferenciado, ao passo que cabe ao Estado e aos órgãos de acesso à justiça, como o Ministério Público, atuar com fins de garantir a inclusão digital dos cidadãos, notadamente, dos gru-

pos mais vulneráveis.

### **3 DO PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO ENQUANTO INSTITUIÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA NA DEFESA DO DIREITO À INCLUSÃO DIGITAL**

A Constituição da República de 1988 proporcionou ao país mudanças no meio político e social. O papel do Ministério Público foi modificado, ao passo que este se afastou do Poder Executivo e aproximou-se da sociedade.

Houve a inserção no texto constitucional da expressão Estado Democrático de Direito e de toda a carga valorativa que a expressão carrega. Com vias a garantir os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da CF/88, o constituinte elevou o Ministério Público à instituição de proteção dos direitos consagrados dos cidadãos.

No texto constitucional, o Ministério Público está disciplinado no capítulo "Das Funções Essenciais à Justiça", como órgão permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

interesses sociais e individuais indisponíveis.<sup>37</sup>

Nesse viés, conforme esclarece o constitucionalista Gregório Assagra de Almeida, com o intuito de entender a grandiosidade da mudança institucional na Constituição da República de 1988, torna-se indispensável atrelar a leitura do artigo 129 à do artigo 127, considerada a cláusula-mãe do Ministério Público, e alinhá-la, também, ao artigo 1º da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito.<sup>38</sup>

No sentido do que está sendo exposto, registra-se as lições de Leísa Mara Silva Guimarães, na obra Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça, que propõe ao Ministério Público a assunção, no viés resolutivo, da tarefa de dialogar com os indivíduos para que estes conheçam, reflitam e transformem sua realidade em uma *práxis* contínua.<sup>39</sup>

A autora leciona, ainda, que o Ministério Público resolutivo se origi-

nou com novas incumbências constitucionais atribuídas à instituição, às quais impuseram a imprescindibilidade de *práxis* diferenciada para a tutela dos direitos de grupo e do regime democrático – além da puramente judicial no âmbito criminal ou cível, mas que não está totalmente identificada com o significado da expressão atuação extrajurisdicional.

Assim, como a autora pondera, embora os instrumentos para a atuação do Ministério Público resolutivo estejam em construção e amadurecimento, sob nossa perspectiva, há a exigência de novo olhar para a área tecnológica e para a inclusão digital. Afinal, como tornar o inquérito civil, a realização de termo de ajustamento de conduta, a audiência pública, a expedição de recomendações, o atendimento ao público mais eficientes e facilitadores do empoderamento e da autonomia do indivíduo?

Entende-se, nessa linha, que no atual contexto faz-se necessária a ligação entre o que a doutrina tem escrito sobre Ministério Público resolutivo e

<sup>37</sup>BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>38</sup>ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público como instituição permanente. In: ALMEIRA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.). *Teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

<sup>39</sup>GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça**. Coordenador Gregório Assagra de Almeida, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. Pág. 89.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

o que já há consolidado sobre a teoria do acesso à justiça, ampliando-os sob as novas perspectivas da inclusão digital, em razão de o Ministério Público ser uma instituição de acesso à justiça, em seu mais amplo conceito.

Nesse trilhar, observa-se que previsão normativa do acesso à justiça está na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prevista no preâmbulo, porquanto consta que o Brasil é um Estado Social Democrático, numa sociedade harmônica com *solução pacífica das controvérsias*, sendo que o artigo 3º da Constituição Federal também prevê como sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade *justa*.

De mais a mais, consta expressamente no inciso XXXV, do artigo 5º da Constituição República Federativa do Brasil de 1988 o princípio da inafastabilidade da jurisdição, ao disciplinar que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*.

Na perspectiva do jurista Mauro Cappelletti<sup>40</sup> (2002, p.8) a expressão acesso à justiça:

É reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. [...] Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo.

Paulo Roberto Medina<sup>41</sup> acrescenta que

O acesso à justiça [...] trata-se de um direito social, cujo escopo não é só o de ingressar em juízo, deduzindo uma pretensão ou formulando uma defesa, mas é também e necessariamente o de que o jurisdicionado possa receber da justiça tratamento isonômico, uma vez superadas eventuais desigualdades de armas (isto é, desníveis de ordem econômica) suscetíveis de tornar, para uma das partes, excessivamente pesado o ônus de alegar e provar os fatos de seu interesse.

Adriana dos Santos Silva defende que a noção de justiça está intimamente ligada a seu acesso, pois de

<sup>40</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, XII, 1990, Belo Horizonte. Anais. Brasília: OAB, 1991, págs.

<sup>41</sup> MEDINA, Paulo Roberto de Gouvêa. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pág. 11.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

nada adiantaria seu asseguramento sem uma maneira hábil de torná-la aplicável e possível.<sup>42</sup> Na mesma perspectiva, Leísa Mara Silva Guimarães<sup>43</sup> destaca que o acesso precário à justiça ou apenas ao Poder Judiciário, independentemente de efetividade e resolutividade, desconstitui o Estado Democrático de Direito.

Sob o aspecto constitucional, vislumbra-se que não há democracia<sup>44</sup> sem acesso à justiça, assim como não há acesso à justiça sem inclusão digital, já que a inclusão digital é condição sine qua non para efetivação do acesso à justiça, em seu sentido amplo e em seu sentido estrito.

Apesar de ser incontestável a importância da inclusão digital para a concretização do direito ao acesso à justiça, é de se notar a desídia do Poder Público em garantir esse direito ao cidadão, sobretudo porque parte da população brasileira ainda

não tem acesso à internet ou não possui habilidades específicas para utilizá-la, causando-lhe severa restrição de direitos fundamentais, que fora acentuada pelo contexto pandêmico.

Ora, o Ministério Público possui atribuição política transformadora da sociedade, com o objetivo de proporcionar mudanças significativas e contribuir para a concretização de direito fundamentais. A realização dessa função exige a atuação em ações político-jurídicas que almejam a transformação de ordem social.<sup>45</sup> Nesse sentido, Carlos Roberto de Castro Jatahy<sup>46</sup>:

"A Constituição de 1988 traduz o resultado de conflitos e discussões entre classes, cujos valores, após os debates realizados, passaram a integrar o texto maior. Os valores constitucionais são a materialização da preferência do constituinte, expressando as prioridades da convivência coletiva. São as opções que devem presidir o ordenamento político, jurídico, econômico e social. Os valores, são, portanto, os

<sup>42</sup> SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem**: um caminho para a crise do judiciário. São Paulo: Manole, 2005. p. 87.

<sup>43</sup> GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça**. Coordenador Gregório Assagra de Almeida, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. Pág. 59.

<sup>44</sup> MOREIRA Tássia Rodrigues e SANTOS Karinne Emanuela Goettems dos. **Acesso à justiça e tecnologia**: reflexões necessárias para o contexto brasileiro. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Vermelho/ABNT%20-%20ARTIGO%20CIENTIFICO/3259-49-7271-1-10-20210719.pdf> Acesso em 02 de fevereiro de 2022.

<sup>45</sup> GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. Págs. 116-121. Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto. Ministério Público Resolutivo e Proteção dos Direitos Humanos. Belo Horizonte: Di'Plácido, 2019. Pág. 33.

<sup>46</sup> JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito**: perspectivas constitucionais de atuação institucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, págs. 27-28.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

critérios básicos para ajuizar ações, ordenar convivência e estabelecer fins.

O Estado Democrático de Direito instaura perspectiva de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelos instrumentos que oferece à cidadania para concretizar as exigências de um estado de Justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana[...]

Os valores emancipatórios consignados na Constituição devem, portanto, pautar a atuação do Ministério Público na sociedade. É sua função utilizar o Direito como instrumento de transformação da realidade social, fazendo com que os fatores que ensejam e mantêm a injustiça sejam eliminados.

[...]

O Ministério Público, com efeito, tem como principal missão a defesa do Estado Democrático de Direito e de uma ordem jurídica que predominam os direitos humanos, manifestando tal viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por tal motivo, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social.

Observa-se que ao Ministério

Público resolutivo e contemporâneo é imposta atuação em favor de ações e projetos que visem à concretização do direito fundamental à inclusão digital. Vale dizer: se o Ministério Público deseja realmente cumprir seu papel constitucional<sup>47</sup> e, então, obter soluções para problemas da sociedade, deve pautar-se no diagnóstico e desenvolver ações e projetos para sua resolução.

## 4 DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL

O Ministério Público é órgão de extração constitucional<sup>48</sup> e, sob a égide de uma constituição inserida no que é denominado neoconstitucionalismo<sup>49</sup>, foi consagrado um novo perfil do Ministério Público brasileiro, e como ensina Gregório Assagra de

<sup>47</sup> O art. 3º enuncia os objetivos fundamentais que constituem a República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>48</sup> É mais: É força organizativa, garantia fundamental de acesso à justiça, como leciona Gregório Assagra de Almeida. Ora. Ao nosso ver, por ser garantia fundamental de acesso à justiça o Ministério Público é parte do sistema de justiça para a concretização de direitos, embora não catalogados no rol de Direitos Fundamentais.

<sup>49</sup> A Constituição no Novo Constitucionalismo possui as seguintes características: Força Normativa; Princípio da Transformação Social; Supremacia dos Direitos e das Garantias Constitucionais Fundamentais; Inserção dos direitos e das garantias de tutela coletiva como fundamentais; Sistema multiportas de acesso à justiça; Estado Democrático de Direito como Força Organizativa da Sociedade; Cláusula Aberta dos Direitos e das Garantias Constitucionais Fundamentais; Multifuncionalidade dos Direitos Fundamentais. Como fazer a citação correta?

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Almeida, trata-se de órgão atrelado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, *caput*), que devem ser seguidos seja em sua atuação jurisdicional, seja em sua atuação extrajurisdicional.<sup>50</sup>

Nesse sentido, citando Marcelo Pedroso Goulart, Gregório Assagra de Almeida leciona:

Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do 'processo democrático', alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positividade de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria excluída desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do 'projeto democrático'.<sup>51</sup>

No que diz respeito ao Ministério Público resolutivo, o papel da instituição deve ser ativo na construção da sociedade que siga o projeto concebido pela Constituição da República

Federativa do Brasil, com fins de se alcançar, de fato, uma sociedade justa, livre e solidária.<sup>52</sup>

Marcelo Pedroso Goulart ressalta ser extremamente necessário para que o Ministério Público Resolutivo se efetive que o órgão de execução do Ministério Público tenha consciência dos instrumentos de atuação que estão à sua disposição, tais como o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, as recomendações, audiências públicas, de sorte a fazer o seu uso efetivo e legítimo.<sup>53</sup>

Nesse caminho, embora seja crescente a preocupação institucional com a entrega à sociedade de resultados de atuações socialmente relevantes, é certo que ainda há desafios a serem superados para a efetiva implementação da resolutividade. Isso porque o Ministério Público não afastou totalmente, na tutela coletiva, do modo tradicional de judicialização das demandas, mormente em virtude da frustração nas proposições de ajustamento das condutas apontadas como inadequadas.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. p.2.

<sup>51</sup> GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério público e democracia** — teoria e práxis: São Paulo. Ed. Led. 1998. p. 96.

<sup>52</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. op. cit., p.2.

<sup>53</sup> GOULART, Marcelo Pedroso, op. cit., págs. 202/3.

<sup>54</sup> PEREIRA, Edmilson da Costa. **Ministério Público e a defesa do cidadão**. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2020. Pág. 04.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Há que se destacar a importância de mudança de paradigmas no sentido da promoção do acesso à justiça, pois ainda há patente necessidade de a instituição decifrar a realidade social atual, conectar-se a ela e se alinhar a mentalidade de promover o acesso a direitos fundamentais descritos na constituição federal por intermédio de métodos autocompositivos, desvinculando-se da praxe de judicialização.

É sabido que houve grande avanço tecnológico nas instituições de promoção de acesso à justiça, porém, pouco se tem discutido sobre levar a tecnologia às camadas vulneráveis da sociedade, sobretudo àquelas que são desprovidas de acesso aos meios tecnológicos.

O Ministério Público reúne as garantias, prerrogativas e atribuições necessárias para protagonizar o direito à inclusão digital, haja vista que, ao Ministério Público é atribuída a prerrogativa de indutor de políticas públicas, exigindo a atuação transparente do poder público. Ainda, salienta-se que essa instituição possui importan-

tes instrumentos operacionais, tais como o inquérito civil e o procedimento administrativo de acompanhamento de políticas públicas.

Apresenta-se o inquérito civil como uma ferramenta para a proteção dos direitos coletivos, difusos ou individuais, posto que contempla atuação extrajudicial pelo Ministério Público, independentemente de eventual propositura de ação civil pública. Nesse procedimento é possível expedir recomendações, entabular termos de ajustamento de conduta, articular a realização de reuniões, dentre outros métodos operacionais.

Dentre os objetivos da instauração de inquérito civil, é possível vislumbrar a intenção em buscar articulação e o estabelecimento de fluxos entre as Secretarias Municipal de Assistência Social e as de Educação (Municipal e Estadual) para viabilizar o acesso de todo o serviço de acolhimento de crianças e adolescentes a materiais e conteúdos pedagógicos (impressos ou digitais e aulas on-line). Vale dizer: busca-se atuação extrajudicial e no âmbito da própria promotoria de jus-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tiça.

De igual importância, apresentam-se as audiências públicas, nas quais pode o Ministério Público realizar reuniões para ouvir a comunidade, levantar informações e divulgar as ações realizadas para a solução dos problemas sociais.<sup>55</sup>

Nesse trilhar, há que se destacar o Projeto Conectados pela Educação, vencedor do 18º Prêmio Inovare, instituído pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul<sup>56</sup> em parceria com município e sociedade civil, cujo objetivo consistiu em promover a instalação de *internet* gratuita em residências de alunos comprovadamente vulneráveis com objetivo de estimular a equalização do acesso à educação de crianças e adolescentes em tempos de pandemia.

No Estado do Rio de Janeiro, é possível constatar que já foi realizada iniciativa em prol da inclusão digital de crianças de baixa renda, pela Promotora de Justiça Patricia Hauer Duncan<sup>57</sup>, titular da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Infância e

juventude da capital, que, por meio da portaria 003/2021, instaurou Inquérito Civil para apurar a precariedade do acesso à internet e equipamentos tecnológicos destinados ao acompanhamento das aulas virtuais e demais conteúdos pedagógicos por crianças e adolescentes institucionalizados/acolhidos no Município do Rio de Janeiro em decorrência das medidas de isolamento social impostas pela Pandemia da COVID-19.

É tarefa do Ministério Público, na qualidade de indutor de políticas públicas e defensor do regime democrático, a realização de audiências públicas e extrajudiciais, entabular termo de ajustamento de condutas e instaurar inquéritos civis e procedimentos administrativos, de modo a contribuir com o processo de emancipação da inclusão digital no Brasil, seja estimulando o poder público à formulação de políticas públicas ou realizando consultas públicas.

Marcelo Pedroso Goulart afirma que, ao politizar sua atuação, o Ministério Público ocupa novos espaços,

<sup>55</sup> A audiência pública é reunião organizada em que a comunidade discute seus problemas e apresenta suas propostas e sugestões aos órgãos públicos, assegurando a participação popular na garantia do interesse público. Ministério Público do Paraná. Disponível em <<https://mppr.mp.br/pagina-4757.html>> Acesso em 10 de mar de 2022.

<sup>56</sup> BRASIL. **Conectados pela Educação**. Projeto do MPRS é vencedor do 18º Prêmio Inovare. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/noticias/53940/>> Acesso em 11 de mar de 2022.

<sup>57</sup> DUNCAN, Patricia Hauer. **Portaria de Inquérito Civil 003/2021**. Disponível em: <[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/portaria\\_de\\_instaurao\\_ic\\_internet\\_abrigos.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/portaria_de_instaurao_ic_internet_abrigos.pdf)> Acesso em 11 de mar de 2022.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integralmente e em rede com os demais sujeitos políticos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional intra-estatal, estatal, regional supraestatal e global, e defende que esse é o novo caminho que o Ministério Público deve seguir para consolidar o seu papel de agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania, e, porquanto, atuar para a concretização do Direito Fundamental à Inclusão Digital com fins de acesso pleno à justiça e a direitos constitucionalmente consagrados.<sup>58</sup>

Nesse viés, atuando de forma resolutiva para resolver a problemática, o Ministério Público passará a se firmar como agente protagonista na defesa do direito fundamental à inclusão digital. No entanto, é salutar que a instituição promova constante aperfeiçoamento funcional e busque soluções criativas para as novas formas de trabalho que se revelaram nos últimos dois anos, desvinculando-se de paradigmas ultrapassados.

Vale dizer: é condição indispensável que a atuação do Ministério Público junto ao poder público seja resolutiva, de tal modo que seus membros possam adotar os instrumentos supramencionados e potencializar sua atuação realizando a coordenação de projetos de promoção à inclusão digital.

Levando-se em consideração a importância do acesso à justiça sob a perspectiva do direito fundamental à inclusão digital, o Ministério Público do Estado do Pará, por meio da 4ª Promotoria de Justiça Criminal de Ananindeua, lançou o Projeto Inclusão Digital para Mulheres<sup>59</sup>, cujo objeto consiste em promover a inclusão digital das mulheres de Ananindeua e a criação e o aperfeiçoamento dos canais virtuais de denúncias e dos serviços públicos de atendimentos às mulheres, vítimas de violência doméstica e familiar.

Recentemente, o Ministério Público do Estado de Pernambuco lançou o Projeto Orelhão Digital – promovendo a inclusão, que tem como objetivo implantar núcleos de atendi-

<sup>58</sup> GOULART, Marcelo Pedrosa, op. cit., págs. 202/3.

<sup>59</sup> Ministério Público do Estado do Pará. **Projeto de Inclusão Digital para Mulheres**. Disponível em <<https://www2.mppa.mp.br/agenda-de-eventos/projeto-inclusao-digital-para-mulheres.htm>> Acesso em 11 de mar de 2022.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

to aos cidadãos para que a população, visando a suprir as dificuldades de acesso às ferramentas tecnológicas, usufrua de serviços disponíveis na rede mundial de computadores.

Assim, para que o Ministério Público atinja objetivos positivos na concretização do direito fundamental à inclusão digital, cabe à instituição promover priorização institucional, sugerindo-se, nesta oportunidade, a inserção da atuação em prol do direito fundamental à inclusão digital em seu planejamento estratégico, sobretudo para que a população de baixa renda possa ter à própria instituição.

Nesse trilhar, vale lembrar a importância dos Centros de Apoios Operacionais que, em suma, possuem atribuições de auxílio às atividades funcionais dos órgãos de execução. Por meio do trabalho dos Centros de Apoios Operacionais, ocorrem o intercâmbio de conhecimentos e a consolidação de ações de membros ministeriais que se dedicam à proteção dos direitos coletivos, difusos ou individuais.

Nessa perspectiva, defende-se a

criação, quando possível de centro de apoio específico para a atuação na seara do direito de inclusão digital, isto é, o Centro de Apoio à Inclusão Digital, colaborando, assim, para a formulação do planejamento estratégico institucional e a execução de programas do Ministério Público.

A criação de centro de apoio específico tem o potencial de evitar que o direito à inclusão digital seja visto como uma atribuição secundária em meio a tantas outras esferas de atribuições do Promotor de Justiça, porquanto estabelece a priorização do direito à inclusão digital na agenda institucional do Ministério Público.

Como reforço teórico às soluções lançadas neste trabalho, registra-se o que Edmilson da Costa Pereira<sup>60</sup> defende:

A defesa do interesse da sociedade requer a adoção de medidas predecessoras à promoção dos mecanismos disponíveis ao Ministério Público para concretizá-la. Essas medidas impactam no modelo mental tradicional e requerem, do mesmo membro da instituição humildade para aceitar e competência para enfrentar os desafios naturais ao exercício de trabalho,

<sup>60</sup> PEREIRA, Edmilson da Costa., op. cit., 2020. Pág. 04.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

imprimindo certa padronização dos métodos para o exercício da atividade. Por isso é que se diz que ao Promotor de Justiça moderno não se exige apenas a técnica jurídica, sendo indispensável o domínio de outras áreas de conhecimento e, sobretudo, dos métodos empregados para condução de conciliações, na produção de resultados.

Sobre o assunto, leciona Alexandre Amaral Gavronsky<sup>61</sup> que na tutela coletiva o Ministério Público atua como autêntico negociador, compondo diretamente com o responsável pela lesão ou ameaça, a solução jurídica destinada a assegurar a efetividade dos direitos em questão.

É que a Constituição Federal de 1988 outorgou ao Ministério Público uma missão de futuro, que se concretiza por intermédio de ações realizadas no presente<sup>62</sup>, devendo se adaptar às exigências sociais. O direito à inclusão digital é pertinente a essa nova realidade. Pode o Ministério Público também articular reuniões

frequentes com integrantes do município, do Conselho Tutelar, da Câmara de Vereadores, integrantes da iniciativa privada e sociedade civil, a fim de estabelecer fluxos de atuação e integração de rede de apoio para acompanhar, fiscalizar e sistematizar as ações relacionadas à inclusão digital.

Para a concretização do Ministério Público resolutivo proposto pela doutrina, registra-se o marco que a Carta de Brasília representa, isso porque, aos membros do Ministério Público foram determinadas diretrizes com vistas à adoção de postura proativa, resolutiva, preventiva, atuação tempestiva e efetiva, mecanismos de resolução consensual, viabilização em participar e deliberar com a sociedade, planejamento estratégico, planos de atuação, atividades de relevância social, projetos sociais e atuação em tutela coletiva.

A Carta de Brasília<sup>63</sup> consagra a atuação resolutiva como prioritária. Dentre as diretrizes descritas no docu-

<sup>61</sup> BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 143-163.

<sup>62</sup> FERREIRA, Luiz Antônio Miguel. **Ministério Público: Atuação Na Área Da Educação (Avanços, Dilemas E Desafios)**. In: Sabella, Walter Paulo, Dal Pozzo, Antônio Araldo Ferraz, E Burle Filho, José Emmanuel (Coord.). **Ministério Público: Vinte E Cinco Anos Do Novo Perfil Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013, P. 533-558.

<sup>63</sup> CNMP. **Carta de Brasília**, 2016. Com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro 2016. Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

mento, há que se ressaltar a realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público; a realização atividades extrajudiciais de relevância social, tais como: palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social, além da coordenação e/ou participação em Projetos Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais.

Com efeito, observa-se que os mecanismos de atuação do Ministério Público são múltiplos e não taxativos (art. 5º, parágrafo 2º, da CR/1988), porquanto o Promotor de Justiça poderá atuar de diversas formas, seja por meio de audiência pública, instauração de inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendações, medidas de inserção social como palestras e reuniões ou por intermédio de projetos executivos do plano de atuação funcional e dos projetos sociais.

Conforme amplamente ressaltado

no presente trabalho, no atual desenvolvimento histórico, civilizatório e tecnológico, a inclusão digital tornou-se condição indispensável para efetivação do acesso à justiça, sendo certo que grande parte da população brasileira ainda não foi incluída digitalmente. Tal *déficit* deve ser levado em consideração na atuação do agente de transformação social, isto é, do Ministério Público, para que todos os outros direitos fundamentais não se tornem obsoletos diante da globalização e do avanço tecnológico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No atual desenvolvimento histórico, civilizatório e tecnológico, a inclusão digital tornou-se condição sine qua non para efetivação do acesso à justiça. Assim, diante da importância deste direito fundamental, é imprescindível que este direito seja inserido no rol de direitos fundamentais.

Embora no campo material este direito já esteja assegurado, o presente trabalho defende que a existência expressa e formal deste direito

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

fomentará a atuação do Ministério Público, por meio de atuação resolutiva, a fim de que a sociedade brasileira, notadamente os grupos mais vulneráveis, exerça efetivamente o direito fundamental à inclusão digital e usufruam do efetivo acesso à justiça.

Partindo da premissa de que a pandemia da COVID-19 representa marco na história mundial que acelerou a necessidade de acesso à internet para acesso ao sistema de justiça, cabe ao Ministério Público atuar na defesa desse direito, que, ao nosso ver, pode ser comparado ao direito à educação e ao direito à informação, além de hoje propiciar o acesso a esses direitos, e ter a linhagem de um direito (fundamental) coletivo.

Assim agindo, tem-se que a atuação do Ministério Público (do presente para o futuro) guia-se para sua atuação resolutiva, em parâmetros, extraídos da conformação constitucional da instituição, que promovam a legitimidade e a efetividade de suas funções, com vistas a atuar em favor da concretização deste imprescindível e atual direito.

Por ser protagonista na promoção de acesso à justiça e, consequente-

mente, ao direito fundamental à inclusão digital, o Ministério Público Brasileiro pode contribuir para o aprimoramento da utilização de métodos extrajudiciais na prática jurídica ministerial, desempenhando papel determinante para a promoção de acesso à justiça e ampliação do direito fundamental à inclusão digital.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de.

**Direito Material Coletivo** – superação da *summa divisio* constitucionalizada; direito público e direito privado por uma nova *summa divisio* constitucionalizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público como instituição permanente. In:

ALMEIRA, Gregório Assagra de; SOARES JÚNIOR, Jarbas (Coord.).

**Teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público no Neo-constitucionalismo:** perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.

\_\_\_\_\_. STEFANI, Marcos. **O direito em épocas extraordinárias**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p.

BONAVIDES, Paulo. "Força é dirimir, a esta altura, um eventual equívoco de linguagem: vocábulo 'dimensão' substitui, com vantagem lógica e qualitativa, o termo 'geração', caso este último venha a introduzir apenas sucessão cronológica e, portanto, suposta caducidade dos direitos das gerações antecedentes, o que não é verdade." **Curso de Direito Constitucional**. 19ª Edição, São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. (2005). Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista De Direito Administrativo**, 240, 1–42. Disponível em:<<https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>> Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília:

CNMP, 2015, p. 143-163.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2021**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/151308>> Acesso em: 02 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério Público do Estado do Pará. **Projeto de Inclusão Digital para Mulheres**. Disponível em:<<https://www2.mppa.mp.br/agenda-de-eventos/projeto-inclusao-digital-para-mulheres.htm>> Acesso em: 11 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **Senado Federal**. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9055515&ts=1640727933287&disposition=inline>> Acesso em: 01 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Unidos pelos direitos huma-**



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**nos.** Disponível em:

<<https://www.unidosparaosdireitoshumanos.com.pt/course/lesson/articles-19-25/read-article-19.html#:~:text=Todos%20os%20seres%20humanos%20t%C3%AAm.maios%20e%20independentemente%20de%20fronteiras.>> Acesso em:

02 fev. 2022.

19.html#:~:text=Todos%20os%20seres%20humanos%20t%C3%AAm.maios%20e%20independentemente%20de%20fronteiras.> Acesso em:

02 fev. 2022.

CAMPOS Luís; CANAVEZES, Sara.

**Introdução à Globalização.** Disponível em: <

<https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2468/1/Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2021.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª Edição, Coimbra, Edições Almedina, p. 393.

CAPPELLETTI, Mauro. **O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época.** In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA OAB, XII, 1990, Belo Horizonte. Anais. Brasília: OAB, 1991.

CNJ. **Resolução nº 185, de 18 de**

**dezembro de 2013.** Disponível em:

<<https://atos.cnj.jus.br/files/compilado212803202110116164ac63c6f2d.pdf>> Acesso em: 18 jul. 2021.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **MP "On-Line" e dá outras providências.** Disponível

em:<<https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/noticias/2020/novembro/Proposta-de-Resolucao-MP-On-Line.pdf>>

Acesso em: 11 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. CARTA DE BRASÍLIA, 2016.

Com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro 2016. Disponível em:

<[http://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf)>. Acesso em: 03 jun. 2021.

DUNCAN, Patricia Hauer. **Portaria de Inquérito Civil 003/2021.** Disponível em:<

[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/portaria\\_de\\_instauracao\\_ic\\_internet\\_abrigos.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/portaria_de_instauracao_ic_internet_abrigos.pdf)> Acesso

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

em: 11 mar. 2022.

GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici.

**A Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale e o novo Código Civil Brasileiro.** Unimesp, 2000. Disponível em:

[http://www.unimep.br/phpg/mostra\\_academica/anais/4mostra/pdfs/145.pdf](http://www.unimep.br/phpg/mostra_academica/anais/4mostra/pdfs/145.pdf). Acesso em: 14 mar. 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público, volume 1, 2ª Edição, da **Coleção Ministério Público Resolutivo**, da Editora D'Plácido, na Parte IV, o Ministério Público e os desafios do mundo contemporâneo, traz discussões sobre o complexo processo de transformação do mundo contemporâneo. 2019.

\_\_\_\_\_. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público e democracia**, teoria e práxis: São Paulo. Ed. Led. 1998.

GUIMARÃES, Leísa Mara Silva.

**Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça.** Coordenador Gregório Assagra de Almeida, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. Pág. 59.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à Justiça.** Coordenador Gregório Assagra de Almeida, Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito:** perspectivas constitucionais de atuação institucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, págs. 27-28.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito:** perspectivas constitucionais de atuação institucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEMBO, Cláudio. **A pessoa:** seus direitos. São Paulo: Manole, 2007.

LINS, Bernardo Felipe Estellita. **A evolução da Internet:** uma perspectiva histórica. 2013. Disponível em: <http://www.belins.eng.br/ac01/paper>

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

s/aslegis48\_art01\_hist\_internet.pdf  
Acesso em: 18 jul. 2021.

MEDINA, Paulo Roberto de Golvêa. **Direito Processual Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOREIRA Tássia Rodrigues e SANTOS Karinne Emanuela Goettems dos. **Acesso à justiça e tecnologia**: reflexões necessárias para o contexto brasileiro. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/Vermelho/ABNT%20-%20ARTIGO%20CIENTIFICO/3259-49-7271-1-10-20210719.pdf> Acesso em: 02 fev. 2022.

PEREIRA, Edmilson da Costa. **Ministério Público e a defesa do cidadão**. Ministério Público do Estado de Mato Grosso. 2020. Pág. 04.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique (org.). **Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio**. Madrid: Marcial Pons Ed.; 1996.

SAMPAIO João Luiz. CNN Brasil. **Meio milhão de mortes por covid-19**

**carrega a marca da desigualdade no Brasil**. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/meio-milhao-de-mortes-por-covid-carrega-marca-da-desigualdade-brasil/#:~:text=Meio%20milh%C3%A3o%20de%20mortes%20por%20Covid%20carrega%20marca%20da%20desigualdade%20do%20Brasil,-Indicadores%20mostram%20o&text=O%20n%C3%BAmero%20de%20meio%20milh%C3%A3o,da%20desigualdade%20social%20e%20econ%C3%B4mica>> Acesso em: 10 mar. 2022.

SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. - Berlim: UnveraenderterNeudruck, 1954. p. 163-173. Apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Adriana dos Santos. **Acesso à justiça e arbitragem**: um caminho para a crise do judiciário. São Paulo: Manole, 2005.

SOUZA, Cibelee Aimée de e

BRANDÃO, João Marcelo de Paiva.  
**A tecnologia como fator de promoção do acesso à justiça:** breves reflexões. 2020. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Livro-1-Acesso.pdf>> Acesso em: 16 jan. 2022.

TIC DOMICÍLIOS. **Uso da rede aumenta nas áreas rurais e nas classes DE, mas desigualdades de acesso persistem no país.** 2020. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/noticia/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-aponta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>>. Acesso em: 16 jan. 2022.

## LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO: FOMENTO A UMA CULTURA DE TRANSFORMAÇÃO E O SEU INÍCIO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO

*INNOVATION LABORATORY: FOSTERING A CULTURE OF  
TRANSFORMATION AND ITS BEGINNING IN THE PUBLIC PROSECUTION  
OF MATO GROSSO*

Mariane Mesquita Souza Hartung<sup>1</sup>

**RESUMO:** A importância da inovação para um serviço público integral é cada vez mais evidente e as instituições têm buscado alternativas que elevem estes potenciais organizacionais. Nessa perspectiva, o laboratório de inovação se apresenta como uma das opções. Este projeto tem como objetivo explorar, analisar e discorrer acerca destes ecossistemas de inovação e qual a sua possível contribuição para uma transformação organizacional com o objetivo de prestar o melhor serviço à sociedade. Além de lançar um breve olhar para o laboratório de inovação do Ministério Público

de Mato Grosso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inovação. Transformação digital. Laboratórios. Gestão Administrativa. Inovação organizacional.

**ABSTRACT:** The importance of innovation for a comprehensive public service is increasingly evident, and institutions have sought alternatives to raise these organizational potentials. In this perspective, the innovation laboratory presents itself as one of the options. This project aims to explore, analyze, and discuss these innovation ecosystems and their pos-

<sup>1</sup> Técnica administrativa efetiva do Ministério Público de Mato Grosso e membra do laboratório de Inovação do MPMT.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

sible contribution to organizational transformation to provide the best service to society. It will also take a brief look at the innovation laboratory of the public prosecutor's office of Mato Grosso.

**KEYWORDS:** Innovation. Digital transformation. Laboratories. Administrative management. Organizational innovation.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O Labin como ferramenta para inovar e transformar. 1.1 Inovação. 1.2 Laboratórios de Inovação na Administração Pública Brasileira. 1.3 Laboratório de Inovação do Ministério Público de Mato Grosso. 2 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Em uma época de frequentes e rápidas mudanças, a inovação é uma necessidade de toda organização. Quem não inova torna-se ultrapassado, inclusive as instituições públicas, já que os problemas sociais também são dinâmicos. É cada vez mais evidente o papel fundamental da inovação para o alcance do almejado servi-

ço público eficiente, eficaz e integral.

Constantemente nos deparamos com situações que nos exigem uma postura inovadora com vistas à resolução dos problemas. Ocorre que, por vezes, existem resistências às mudanças. No serviço público podemos identificar algumas razões para que isso ocorra, como: falta de motivação, falta de incentivo, problemas na comunicação entre liderança e liderados, e os próprios processos burocráticos inerentes ao serviço público.

A partir dessa colocação, vejamos, primeiramente, o significado de "inovação". Segundo o Dicionário *Online* de Português inovação é "Novidade; aquilo que é novo; o que apareceu recentemente". Analisando de maneira menos restrita a palavra inovação e trazendo seu significado para o setor público podemos utilizar as definições trazidas pelo OPSI-OCDE (Observatório de Inovação no Setor Público da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que, em síntese, define que a inovação é um processo de implementar abordagens originais para obter impacto e, mais especificamente, inovação no setor público é encontrar

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

novos e melhores meios para atingir a finalidade pública.

Inovar está além de possuir recursos tecnológicos de última geração ou ter ideias que ninguém ainda teve. Precisamos compreender as instituições como organismos regidos por gente. Pessoas precisam ser incentivadas a utilizar todos os recursos disponíveis, sejam tecnológicos ou não, com a finalidade de tornar não só sua organização melhor, mas toda a sociedade que utiliza seus serviços ou produtos.

A própria Constituição Federal já prevê, em seu artigo 219, que: o Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nos entes, públicos ou privados.

Um dos desafios do Estado Brasileiro é aprimorar as condições institucionais para elevar a produtividade a partir da inovação. Nesse diapasão, podemos encontrar na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação o seguinte raciocínio:

Agregar valor ao que o País produz é decisivo sob todos os aspectos e a incorporação do conhecimento em todas as atividades econômicas depende intrinsecamente de um robusto Sistema Nacional de Ciên-

cia e Tecnologia orientado para a promoção da Inovação.

Desde 2011, o Brasil é membro da Parceria de Governo Aberto (OGP), uma iniciativa internacional que conta hoje com mais de 78 países participantes e tem como objetivo a promoção de boa governança, fortalecimento da democracia com a utilização de tecnologia digital para melhorar a sociedade. O Plano de Ação elaborado pelo Brasil traz que alguns dos princípios para um governo aberto são a tecnologia e inovação, pontuando que um governo inovador entende o papel das novas tecnologias e inovação e busca assegurar aos cidadãos a possibilidade de uso novas ferramentas de desenvolvimento disponíveis e o acesso a elas.

Neste cenário, o Ministério Público também precisa criar uma cultura objetivando melhorar o serviço prestado à sociedade com vistas a alcançar a instituição idealizada pela Carta de Brasília: um Ministério Público mais resolutivo e preventivo.

Para o alcance de tal objetivo é preciso que os agentes envolvidos se alinhem e compartilhem do ideal pretendido, daí o laboratório de inovação

se mostra uma importante ferramenta para o fomento da cultura inovadora.

Se analisarmos a relação entre a implementação do laboratório de inovação e o fomento, na prática, à uma cultura de transformação e modernização podemos identificar impactos positivos e empolgantes. Em recente pesquisa científica realizada pelo Dr. Magnus Luiz Emmendoerfer e BsC. Alessandro Carlos da Silva Junior observou-se a possibilidade da disseminação, em ambientes de laboratório de inovação, das seguintes potencialidades: orientação para a mudança, aproximação do setor público com os cidadãos, mudança de mentalidade nos servidores públicos. Essas potencialidades, se gerenciadas e fomentadas, podem ser capazes de mudar a cultura em organizações essencialmente burocráticas e estagnadas - do ponto de vista da inovação - tanto dos processos como da própria cultura organizacional.

## 1 O LABIN COMO FERRAMENTA PARA INOVARE TRANSFORMAR

Podemos elencar inúmeras alternativas capazes de fomentar uma cul-

tura de transformação no setor público. Nesse escopo, o laboratório de inovação se apresenta como uma opção completa quando se pretende engajar, agregar e estimular práticas inovadoras nas organizações.

Nesse espaço é possível a imersão nos problemas existentes, prototipação e testagem das ideias propostas. Neste ambiente flexível fomenta-se a criatividade através de grupos interdisciplinares de maneira colaborativa visando a resolução dos problemas que, por consequência, gerarão respostas ao cidadão que é o beneficiário final de todo o trabalho desenvolvido. Com condições favoráveis poderemos incentivar a propositura de novas ideias e fortalecer a comunicação intersetorial dentro da instituição disseminando uma cultura de inovação.

Para Koslosky; Speroni e Gauthier (2015, p.13):

A utilização de ecossistemas de inovação, onde a inovação é baseada no usuário, permite que estes assumam os mais variados papéis durante o processo, atuando desde a concepção até a utilização dos bens e serviços gerados.

Neste caminho Namba (2006) defi-

ne que:

Um ecossistema de inovação é definido como uma infraestrutura para fomentar inovação, onde ofertantes e demandantes de inovação interagem como público estratégico. O usuário é chamado a participar como cocriador da inovação.

Os laboratórios de inovação se enquadram, portanto, como um ecossistema de inovação sendo uma estrutura apta a fomentar a transformação dos processos dentro das organizações públicas à medida que integram os colaboradores com a finalidade de resolutividade das demandas existentes de maneira eficiente, eficaz e transparente.

Corroborando com as ideias trazidas acima temos aqui uma definição mais objetiva do laboratório de inovação para a administração pública.

Laboratórios de inovação no setor público são ambientes colaborativos que buscam fomentar a criatividade, a experimentação e a inovação, por meio da adoção de metodologias ativas e da cocriação, na resolução de problemas (SANO, 2020).

Quanto a implementação, de fato, destes ecossistemas Farias et al.

(2016, p. IX) pontuam que “laboratórios de inovação em vários países começaram a disseminar práticas inovadoras sob os mais diversos guarda-chuvas, tais como *design thinking*, *nudge* e, implementação de política baseada em evidências (*evidence-based policy making*)”. Vejamos, portanto, que tanto do ponto de vista teórico como do ponto de vista prático esses ambientes têm potencial para garantir a disseminação de um conjunto de habilidades e ferramentas capazes de transformar a maneira como as organizações, e aqui enfatizo os organismos públicos, gerenciam e solucionam seus problemas e processos.

Um exemplo valioso de prática exitosa em laboratório de inovação é o Inova do Ministério Público do Rio de Janeiro. O primeiro formalmente estruturado e instalado nos Ministérios Públicos brasileiros. Iniciou suas atividades em 2019, e já possui 15 experimentos em diferentes áreas com integração interdisciplinar, incentivando e mobilizando seus integrantes no caminho para construção de uma instituição apta a solução dos desafios que surgem. O investimento em inovação já é uma necessidade

básica para qualquer organização. Aquela que não alinhar seus esforços neste sentido perderá engajamento, eficiência e eficácia em curto prazo. Por isso, é interessante um olhar para o recém-criado laboratório de inovação do Ministério Público de Mato Grosso.

## 1.1 Inovação

Como já discorrido anteriormente, a inovação como ferramenta para transformação do serviço público, em várias esferas, é fundamental. Pesquisar e estudar acerca deste tema é tarefa essencial para a compreensão de um sistema público resolutivo e de excelência. Para Jacobi e Pinho (2006:8), inovar significa:

Introduzir mudanças dentro de uma ordem existente ou planejada e, portanto, alterar elementos e introduzir aspectos valorativos, seja em instituições, em métodos, em técnicas, em formas organizacionais, em avaliação, em atitudes, em relações sociais, em componentes materiais, etc., é sempre inovar em relação a algo.

Farias et al. (2016, p. 1) pontuam que “a inovação ganhou força nas últimas décadas como uma resposta

necessária de organizações públicas e privadas, impulsionada pelo ritmo acelerado de mudanças nos ambientes político, econômico e social”. O cidadão passou a desempenhar papéis distintos na relação com os governos, exigindo cada vez mais eficiência, eficácia e transparência. (FARIAS et al., 2016, p. 3).

Percebemos que inovar está além de recursos tecnológicos avançados, e é necessário, além de tantas outras questões como gerir processos, a gestão de ideias e, nesse caminho, a gestão do conhecimento. Nesse contexto, temos que a gestão do conhecimento tem como objetivo trazer vantagem competitiva, melhorar o desempenho, transferência de conhecimento e desenvolver práticas sinérgicas. Contudo, é necessário ter uma abordagem adequada à organização; não se trata de uma “receita de bolo” (TERZIEVA 2014).

Ainda segundo TERZIEVA:

Se uma organização gerencia o conhecimento com sucesso, ela será capaz de usar as informações e consultar a experiência anterior que será muito útil, em alguns casos até crítica, para fazer um trabalho melhor do que foi feito no passado.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Gestão do conhecimento é um processo por meio do qual a organização gera riqueza a partir do seu conhecimento ou capital intelectual (SCHARF; SORIANO-SIERRA, 2008).

Neste sentido podemos partir da ideia que gerir bem os recursos humanos e as ideias dentro das organizações é essencial para que haja uma mudança na forma de atuar dos agentes envolvidos. Por isso, importante que existam ambientes que favoreçam e estreitem as relações entre instituição, servidores e sociedade.

Na visão de Silva (2013, p. 177):

A construção de uma agenda para a inovação pública no Brasil depende do esforço de múltiplos atores para o avanço de sólidos estudos referentes à inovação e da elaboração de propostas que possam estimular o sistema de inovação no setor.

Ainda temos carência de estudos que nos orientem acerca da elaboração de propostas que visem um avanço na forma de gerir a inovação no setor público.

Num enfoque mais restrito, para Zanoni (2019 p. 47):

A gestão da inovação ainda é vista com receio, talvez pela incompre-

ensão do seu alcance de que inovar poderia comprometer as garantias constitucionais de independência e imparcialidade do magistrado. No entanto, é possível inovar construindo modelos que introduzam os ganhos das novas tecnologias, construam serviços de excelência e revejam modelos organizacionais, sem que resvale a necessária proteção à garantia dos magistrados.

Portanto, além das dificuldades em inovar no serviço público, de modo geral, façamos aqui uma ressalva para o judiciário; precisamos pensar modelos que se alinhem às necessidades desse setor, por isso a importância de cada vez mais estudos acerca do tema.

## 1.2 Laboratórios De Inovação Na Administração Pública Brasileira

No Brasil, segundo levantamento realizado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), e publicado no Caderno Enap, 69, a primeira organização de um ambiente com essa característica data de 2010. De lá para cá, percebemos um avanço, ainda tímido, na implementação desses espaços na administração

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

pública brasileira. Passados 10 anos existiam, em 2020, 43 laboratórios identificados em todas as esferas da administração pública. Os Ministérios Públicos, Estadual e Federal, possuíam 3 destes 43.

Conforme a já citada publicação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), dos 43 laboratórios de inovação em funcionamento no ano de 2020, 33 foram implementados entre 2017 e 2019, corroborando o pensamento de que esta é uma iniciativa exitosa para as organizações que anseiam melhoria no desempenho de

suas funções.

Em mapeamento realizado por Sano (2020) evidencia-se que o Brasil, repetindo a tendência mundial, já possui estruturas em funcionamento com o objetivo de trazer ao serviço público a regência da inovação. Fomentando uma cultura de transformação para as organizações. Este mapeamento mostrou que já possuímos tais ecossistemas em todas as esferas públicas, entretanto, grande parte, 67%, concentra-se na esfera federal.

Na Semana da Inovação de 2021,

**Tabela 1 - Localização dos laboratórios de inovação no setor público**

| Poder ou Instituição | Federal   |            | Estadual  |            | Municipal |           | Total     |             |
|----------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|-----------|-----------|-------------|
|                      | N.        | %          | N.        | %          | N.        | %         | N.        | %           |
| Poder Executivo      | 12        | 28%        | 7         | 16%        | 3         | 28%       | 22        | 51%         |
| Poder Judiciário     | 11        | 26%        | 1         | 2%         | ---       | ---       | 12        | 28%         |
| Poder Legislativo    | 3         | 7%         | 1         | 2%         | ---       | ---       | 4         | 9%          |
| Ministério Público   | 1         | 2%         | 2         | 5%         | ---       | ---       | 3         | 7%          |
| Universidade pública | 2         | 5%         |           | 0%         | ---       | ---       | 2         | 5%          |
| <b>Total Geral</b>   | <b>29</b> | <b>67%</b> | <b>11</b> | <b>26%</b> | <b>3</b>  | <b>7%</b> | <b>43</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Caderno Enap, 69

organizada pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, os pesquisadores Dr. Magnus Luiz Emmendorfer e BsC. Alessandro Carlos da Silva Junior demonstraram o resultado do estudo: *"Comportamento intraempreendedor e abordagens de inovação no setor público: um estudo a partir de laboratórios de inovação em governos na América do Sul."* Os números são empolgantes, mas também servem de alerta para algumas situações.

O Brasil é, atualmente, o país com maior número de laboratórios de inovação de governo (prefeituras e governos estaduais) na América do Sul, são 12 no total, embora seja maior que os demais países do continente, se analisarmos o tamanho territorial e populacional, temos um número ainda tímido desses ecossistemas.

O que percebemos é que essa tendência tem encontrado um terreno cada vez mais fértil nas instituições públicas brasileiras, que poderão ter frutos hesitosos na medida que os laboratórios amadureçam e suas práticas sejam difundidas.

### 1.3 Laboratório de Inovação do

### Ministério Público de Mato Grosso

Alinhadas a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, estabelecida na Carta de Brasília, de 22 de setembro de 2016, e a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017 do CNMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, o MPMT instituiu, em 22 de março de 2022, por meio do Ato Administrativo Nº 1.099/2022-PGJ, o Comitê Gestor de Inovação - CGI e o Laboratório de Inovação do Ministério Público de Mato Grosso.

Já no art. 1º do ato acima citado, institui-se a Política de Inovação no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso - MPMT que estabelece diretrizes voltadas à melhoria de processos, estímulo ao desenvolvimento, à adoção de novas tecnologias, ao aprimoramento de práticas existentes e à difusão da cultura e das ferramentas de inovação dentre elas: disseminação da cultura da inovação na Instituição; fomento de novas práticas de gestão; promoção de metodologias de inovação aberta e flexibi-

lidade e desburocratização.

O CGI é composto por 4 membros da instituição - promotores ou procuradores -, e um servidor (Chefe do Departamento de Tecnologia e Informação). Já o Laboratório de Inovação, coordenado por um membro do CGI, é composto por 6 servidores.

A norma também estabelece as competências de cada um, sendo que ao CGI compete: estabelecer políticas e diretrizes de Inovação alinhadas aos objetivos estratégicos da Instituição; elaborar a trilha de inovação; sugerir estratégias de capacitação em temas da área de Inovação; instituir grupos de trabalho não permanentes, formados por integrantes com expertise em áreas específicas relacionadas à inovação, para auxiliar o Laboratório de Inovação em estudos, pesquisas e prototipação de soluções.

Já ao Laboratório de Inovação compete: propor, fomentar, desenvolver, impulsionar e apoiar iniciativas de inovação de cunho experimental, assim como outras ações inovadoras buscando a desburocratização, a melhoria de processos, o aprimoramento de estruturas e a economia de

recursos; desenvolver a cultura de inovação em âmbito institucional; disseminar interna e externamente os projetos, práticas e os métodos inovadores desenvolvidos pelo MPMT, assim como a realização de eventos, palestras e assemelhados em assuntos relacionados à inovação, dentre outras.

Observamos que quanto às competências, o MPMT conseguiu priorizar e agrupar atividades importantes e necessárias para que haja estímulo para a prática e o olhar inovador de seus integrantes.

Além disso, também foram previstos ambientes de cunho experimental: sandbox regulatório e sandbox tecnológico. Esta previsão viabiliza a exploração, uso e o treinamento de ferramentas, técnicas, sistemas e processos de trabalho, mesmo que não haja a adoção em escala para toda a organização. Isso traz ao Laboratório, a segurança e incentivo para que ideias sejam colocadas em prática e testadas com mais agilidade e facilidade.

Quando a organização percebe a necessidade de um ecossistema como este, o implementando e colocando em prática, é um avanço, principalmente se tratando de uma orga-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

nização como o Ministério Público que lida em toda sua rotina com leis e normas que, como sabemos, dificilmente acompanharão a evolução social, assim como seus problemas dinâmicos carentes de resolução rápida.

Na prática, o Laboratório de Inovação do MPMT ainda está em fase inicial e, portanto, na construção de suas diretrizes e trilhas, mas é importante lembrar que sua criação sinaliza um progresso para a instituição e um passo importante para uma mudança na cultura organizacional, com vistas à inovação de seus processos de trabalho e, por consequência, do serviço entregue à sociedade.

## 2 CONCLUSÃO

Primeiramente, precisamos relembrar que o Laboratório de Inovação é um ambiente que tem como objetivo promover a investigação, fazer uso da criatividade coletiva, para gerar ideias e responder aos desafios das organizações. Para tanto, esse ecossistema utiliza a experimentação para testar soluções em ambiente real e de risco controlado, para que as ideias sejam validadas e

implementadas.

Precisamos entender que as normas que viabilizem essa construção sejam muito bem alinhadas e construídas, já que é necessário um respaldo para que a prototipação e testagem tenham efeitos sem que ocorram sanções ou tolhimentos.

Um excelente exemplo é o Inova, Laboratório de Inovação do Ministério Público do Rio de Janeiro, constituído através da Resolução GPGJ nº 2.412, com base na Resolução GPGJ nº 2.292; ambos instrumentos ratificam a possibilidade de um ambiente seguro para experimentação, sem necessariamente envolver decisão posterior por adoção em escala.

De acordo com o Art. 7º, Resolução GPGJ nº 2.412:

O Inova poderá solicitar ao Procurador-Geral de Justiça autorização expressa para não observar atos normativos do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, quando indispensável para o desenvolvimento de ações inovadoras que busquem a desburocratização; o aprimoramento de estruturas, procedimentos, estratégias, ferramentas, rotinas e funções; ou ganhos de custo-efetividade, devendo encaminhar relatórios mensais de acompanhamento dessas atividades excepcionais.



Temos, então, um ambiente que na sua essência regulatória, fomenta a ideação e testagem sem que haja empecilhos de naturezas formais.

Sua criação e implementação pode se dar por meio de um ecossistema único que abranja toda a instituição, ou através da criação de laboratórios de inovação centrados em apenas um departamento, a fim de que se atue com mais profundidade e especificidade. Um bom exemplo é o LABOR! Gov - o laboratório de gestão inovadora de pessoas da SGP, Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, no Ministério da Economia - com atuação centrada na gestão de pessoas.

Quanto à estrutura de pessoal, observamos que esses ambientes são, em sua maioria, constituídos por times multidisciplinares, com pessoas de diversas formações e ocupações dentro das organizações. Também é interessante que haja paridade de hierarquia, extrapolando a da organização como um todo, já que neste lugar é importante o fomento à ideação, para resoluções de problemas variados que podem alcançar todas as

esferas das instituições.

Outro ponto importante para a implementação do laboratório é que sejam definidos, com maior clareza possível, seus objetivos estratégicos. Definir qual ou quais são os objetivos alinhados ao planejamento estratégico da instituição tornará este ambiente ainda mais útil e voltado à resolução de problemas reais. A ideia é que, a exemplo do Inova MPRJ, chegaremos ao ponto de que a inovação estará atrelada à todos os processos institucionais e não será mais necessário que tenhamos um ambiente dedicado apenas ao seu fomento.

Aos poucos, percebemos um olhar voltado para o usuário do serviço e, com isso, uma necessidade de que o trabalho executado seja eficaz, eficiente e inovador.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. ***Brazil's 4th National Action Plan***. Disponível em: <Brazil National Action Plan 2018-2021 (opengov-partnership.org)>. Acesso em: 7 jul. 2021

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução a Teoria da Administração**: modelo

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

burocrático de organização. 7. ed. São Paulo. Editora CAMPUS, 2004.

CNMP. **Proposta cria laboratório de inovação do CNMP**. Secretaria de Comunicação Social do Conselho Nacional do Ministério Público.

14/04/2020. Disponível

em:<Proposta cria laboratório de inovação do CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público>. Acesso em: 7 jul. 2021

FEITOZA, Márcio Amorim. **Laboratório de inovação**: proposição de um modelo para a gestão central da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) / Márcio Amorim Feitoza. – 2018.124 f.

GESPÚBLICA (2008), «**Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização** – Ministério do Planejamento». Critérios de Avaliação 2008, Gespública, Brasília.

GUIMARÃES, T. A. (2000), «A nova Administração Pública e a abordagem da competência». **Revista de Administração Pública**, 34(3), pp. 125-140.

GREGÓRIO, Alvaro; ZANONI, Lucia-

na Ortiz Tavres Costa; NEVES, Paulo Cezar. **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do poder judiciário - São Paulo: Blucher, 2019. 236 p.

HAMEL, G. (2007). **The Future of Management**. Harvard Business School Publishing, Boston.

INOVAÇÃO. In: DICIO, **Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2021. Disponível em: <Inovação - Dicio, Dicionário Online de Português>. Acesso em: 05 jul. 2021

JACOBI, Pedro Roberto; PINHO, José Antonio. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. [S.l: s.n.], 2006.

MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 2. ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

MPRJ. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Inova\_MPRJ**: experiências inovadoras / 2019-2020. Rio de Janeiro, 2020.

Disponível em:

<[https://bit.ly/InovaMPRJ\\_PrimeirosPassos](https://bit.ly/InovaMPRJ_PrimeirosPassos)>. Acesso em: 7 jul. 2021

NAMBA, M. **Accelerating Commercialization of University Output by Translating It into Social Value**. In: Technology Management for the Global Future, 2006. PICMET 2006. p. 794-802.

OECD (2017). **Fostering Innovation in the Public Sector**, OECD Publishing, Paris.  
<<http://dx.doi.org/10.1787/9789264270879-en>>.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração / Maxwell Ferreira de Oliveira. -- Catalão: UFG, 2011. 72 p.: il.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais / Hironobu Sano. -- Brasília: Enap, 2020. 45 p.: il. -- (Cadernos Enap, 69)

SILVA, G. H. T.; BUVINICH, D. P. R. **Fábrica de ideias: a experiência da Anvisa como estratégia para fomen-**

tar e incorporar a inovação como método de trabalho no ambiente institucional. In. CAVALCANTE, P. et al. (Orgs.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 205-216.

SILVA, J. P. Y. **Capacidade de inovação em organizações públicas**: uma proposta analítica a partir de um estudo de caso. 2013. 191f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro.

TERZIEVA, Mariya. **Project Knowledge Management**: how organizations learn from experience. *Procedia Technology*, v. 16, p. 1086-1095, 2014.

## A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

### *THE IMPORTANCE OF QUALITY OF LIFE AT WORK FOR A RESOLVING PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

Morgana Moreira Moura<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é mapear a correlação das práticas de qualidade de vida no trabalho (QVT) no âmbito do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT) com os aspectos que norteiam a resolutividade na instituição. Para atingir esse objetivo foram levantados artigos na literatura especializada com foco na conceituação de QVT, bem como análise dos documentos que nortearam a criação e efetivação das ações de QVT no MPMT. Tais elementos serviram de subsídio para destacar os fatores que compõe boas práticas de QVT e qual a incidência deles na proposta estruturada no MPMT, de mane-

ira a identificar que a forma como as ações foram estruturadas no MPMT possibilitou construir práticas que priorizam a saúde do trabalhador e ancoram-se em uma pluralidade de intervenções na medida que ressalva a importância de se voltar complexidade dos processos de cuidado. Tais práticas de QVT vão de encontro as recomendações que norteiam a composição de um Ministério Público resolutivo, com destaque a promoção da saúde do trabalhador e seu bem-estar.

**PALAVRAS-CHAVE:** qualidade de vida no trabalho; saúde do trabalha-

<sup>1</sup> Psicóloga, mestre em Psicologia Social, doutora em Estudos de Cultura Contemporânea, atuou no Núcleo de Qualidade de Vida no Trabalho do MPMT.

dor; Ministério Público resolutivo.

**ABSTRACT:** *The objective of this article is to map the correlation of the practices of quality of life at work (QLW) in the scope of the Public Ministry of the State of Mato Grosso (PMMT) with the aspects that guide the resoluteness in the institution. To achieve this goal, articles were collected in the specialized literature focusing on the concept of QLW, as well as an analysis of the documents that guided the creation and implementation of QLW actions in the PMMT. These elements served as a subsidy to highlight the factors that make up good QWL practices and their incidence in the proposal structured in the MPMT, in order to identify that the way in which the actions were structured in the MPMT made it possible to build practices that prioritize worker health and they are anchored in a plurality of interventions insofar as it emphasizes the importance of turning to the complexity of care processes. Such QWL practices are in line with the recommendations that guide the composition of a resolute Public Ministry, with emphasis on the promotion of workers' health and well-*

*being.*

**KEYWORDS:** *quality of life at work; Worker's health; Resolute Public Ministry.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Método. 2 Aspectos sobre a qualidade de vida no trabalho. 3 Qualidade de vida no Ministério Público de Mato Grosso. 4 Qualidade de vida no trabalho com voto em resolutividade. 5 Considerações finais. Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

O trabalho envolve o ser humano para além do tempo que este está executando suas atividades laborais, de maneira que não há como reduzir a relação das pessoas com o trabalho a uma lógica temporal e local, pois ele acompanha a vida dos trabalhadores até mesmo após o expediente, em pensamento, modos de subjetivação, relação com os outros e com o mundo a nossa volta (FACAS; SILVA; ARAÚJO, 2013). Ante essa dinâmica ampliada da relação com o trabalho, há de se considerar o impacto desta na vida das pessoas e quais as possibilidades de intervenção que as orga-



nizações podem executar para amenizar os efeitos nocivos e contribuir para uma boa qualidade de vida.

A transnacionalização da economia e as inovações nas práticas de gestão foram pilares fundamentais para a emergência de estudos e ações voltados à qualidade de vida no trabalho (QVT) (TAVEIRA, 2013). Concomitante a implantação de sistemas de qualidade nas empresas, os programas de QVT começaram a ser moldados visando, a princípio, entender os padrões de comportamento que se relacionavam com os pressupostos de qualidade na produção. Taveira (2013) descreve que anteriormente cabia aos funcionários somente produzir e, com as mudanças para considerar a qualidade do produto, ele passa a ter que ser cobrado a “produzir com qualidade”. Isso faz com que os próprios funcionários comesçassem a questionar a sua QVT e culminar em mudanças nas políticas de gestão de pessoas.

Neste processo, a QVT passa a ser compreendida como o grau de bem-estar que o trabalhador desenvolveu a partir de sua experiência laboral, tendo como conceito norteador a saúde do trabalhador em seu aspecto

físico, mental e social, e não somente ausência de adoecimentos (FERREIRA, 2017). Destaca-se que o trabalho passa a ser considerado um dos determinantes e condicionantes da saúde das pessoas, e, por isso, a importância de práticas que fomentem o acesso a trabalho decente pela população.

Trabalho decente é descrito pela Organização Internacional do Trabalho como sendo um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna (OIT, s/d). Este conceito se apoia em quatro pilares: 1) respeito aos direitos do trabalhador, principalmente os fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego, e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil); 2) promoção do emprego produtivo e de qualidade; 3) ampliação da proteção social; 4) o fortalecimento do diálogo social.

Ante a essa temática, este artigo detalha o processo de pesquisa que teve por intuito mapear a correlação das práticas de QVT no âmbito do

Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT) com os aspectos que norteiam a resolutividade na instituição, considerando a literatura atualizada sobre o tema.

Esta pesquisa emergiu dos questionamentos sobre a relevância das ações de QVT à efetivação de um Ministério Público (MP) resolutivo e às experiências vivenciadas no MPMT que conjecturam afirmar a importância dessas ações a um MP resolutivo.

A proposta de um MP resolutivo tem suas ações moldadas em um perfil proativo, com foco na eficiência e se norteando por um planejamento estratégico voltado a resultados. Diferente de um modelo demandista, reativo, a proposição resolutiva chama para si a responsabilidade e passa a lidar com a complexidade das demandas de forma pragmática. Consequentemente, sendo mais efetiva à sociedade (RODRIGUES, 2015).

A partir do objetivo inicial, o trabalho, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, buscou mais especificamente: identificar como foram construídas as estratégias de implementação e como se atualizam as ações de qualidade de vida no trabalho no âmbito do MPMT a partir da

literatura existente; verificar a importância das ações de QVT no MPMT para a efetivação de um MP resolutivo; descrever as possibilidades de aperfeiçoamento dessas práticas de maneira a contribuir com a resolutividade no âmbito do MPMT.

Assim, foi possível identificar que a construção e consolidação das ações de QVT no âmbito do MPMT estão em confluência com os conceitos atualizados pela literatura específica sobre a temática, bem como essas ações vão ao encontro às recomendações que norteiam a efetivação de um MP resolutivo.

## 1 MÉTODO

A pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental, que viabilizou a problematização das práticas e condutas relacionadas a temática (GIL, 1989; LEMOS, et. al., 2015).

A pesquisa bibliográfica trata-se de uma modalidade metodológica que implica em um procedimento por meio do qual se busca traçar o estado da arte sobre determinado tema (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007). Conforme descreve Cervo, Bervian e Silva (2007), essa modalidade de pes-

quisa consiste em algumas etapas a serem consideradas: 1) levantamento bibliográfico: a forma como estão organizados os textos e documentos, em termos de disponibilidades e possibilidades de busca; 2) apontamentos e anotações: sistematização das principais ideias presentes no material levantado de forma que possibilite criar categorias, tendo como referência os objetivos da pesquisa.

Assim, foi realizado mapeamento bibliográfico considerando a literatura nacional sobre o tema. Primeiramente, foi realizado um levantamento na plataforma de periódicos científico SciELO (Scientific Electronic Library Online). A plataforma SciELO foi escolhida como espaço de busca por sua relevância no contexto científico brasileiro, com uma proposta de divulgação livre, trazendo em seu mapeamento vinculações com outros bancos de dados científicos, tais como Biblioteca Virtual de Saúde Brasil, Biblioteca Virtual Bireme (Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde), Pub Med, periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), além do respaldo de entidades como CNPq (Con-

selho Nacional de Pesquisa) e FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo).

Neste levantamento, considerando as produções voltadas a temática, foi realizada a busca dos descritores principais “QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO” e “MINISTÉRIO PÚBLICO”, com destaque para publicações realizadas nos últimos cinco anos (2017 a 2021) no Brasil, visando apropriação atualizada dos conceitos e discussões na área. O recorde de período se deu, além da necessidade de explicitar os conceitos atualizados, pelo fato de que a primeira normativa identificada, que possui orientações sobre implantação de ações de QVT no MP, data de 2017 (CNMP, 2017).

A primeira busca foi realizada com o descritor isolado “QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO” e foram localizadas 22 produções. Posteriormente, foi adicionado na busca o descritor “MINISTÉRIO PÚBLICO”, mas não foram localizadas publicações que articulem ambos os descritores.

Ante a ausência de publicações específicas que vincule a QVT com o MP, foi considerado pertinente para o trabalho o acesso a Revista da Corregedoria Nacional, que em seu volume

VI, apresentou uma edição especial sobre a atuação do MP na “área da evolução humana e qualidade de vida” (CNMP, 2018a), considerando a implantação da Recomendação CNMP n. 52/2017, sobre gestão de pessoas.

A partir da identificação dos periódicos foi realizada análise do material considerando como é conceituado a QVT nas produções atualizadas e quais os elementos que norteiam a efetivação de uma boa QVT. Tais conceitos e elementos foram colocados em intersecção com as normativas que regulamento e demais documentos que norteiam as ações de QVT no âmbito do MPMT. Para essa etapa foram considerados: Recomendação nº 52/2017 – Conselho Nacional do Ministério Público, que recomenda a implementação de Política Nacional de Gestão de Pessoas (CNMP, 2017); Ato administrativo nº 624/2017 – PGJ, que implementa a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do MPMT (MPMT, 2017); Portaria nº 561/2019 – PGJ, que institui o programa de QVT no âmbito do MPMT (MPMT, 2019); Ato administrativo nº 957/2020 – PGJ, que institui o núcleo de QVT ligado ao gabinete do Procu-

rador-geral de Justiça (MPMT, 2020); Ato administrativo nº 1050/2021 – PGJ, que reordena o núcleo de QVT ligando-o ao departamento de gestão de pessoas (MPMT, 2021a); e a carta de serviços do núcleo de QVT (MPMT, 2021b). Todos os documentos utilizados nessa etapa foram acessados de forma online, disponíveis em página oficial do MPMT (<https://www.mpmt.mp.br/>).

Na terceira etapa, os elementos que norteiam a QVT no âmbito do MPMT, que orientam à efetivação de um MP resolutivo, foram analisados em confluência com a recomendação nacional – a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 –, reconhecida como Recomendação de Aracaju (CNMP, 2018b).

Destaca-se que os dois movimentos, pesquisa bibliográfica e documental, operam sem sobreposição, considerando as singularidades de cada processo. A pesquisa bibliográfica opera como fonte secundária, considerando as produções já analisadas e publicadas por outros autores, e a pesquisa documental opera como fonte primária, na medida que ainda não receberam tratamento analítico (GIL, 1989; LEMOS, et. al., 2015).

Conforme nos apresenta Lemos e colaboradores (2015), a pesquisa documental viabiliza a problematização “de práticas sociais, da desnaturalização das mesmas e da ruptura com cristalizações” (p. 462). Implica em um movimento questionador, tendo o estranhamento, a problematização, como recurso para apreender os acontecimentos como práticas singulares.

Ancorando-se em Foucault e Deleuze, as autoras sinalizam que o recurso analítico da problematização é imprescindível ao processo de desnaturalização de práticas. Para tal movimento de análise, algumas perguntas nortearam o processo: Como foram construídas as estratégias de QVT no âmbito do MPMT? Como elas se atualizam a partir da literatura existente? Como as ações de QVT se relacionam com a composição de um MP resolutivo? E quais as possibilidades de aperfeiçoamento dessas práticas no âmbito do MPMT?

## 2 ASPECTOS SOBRE A QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

Fazendo um resgate histórico do entendimento sobre QVT, Klein, Pereira e Lemos (2019) destacam que se

trata de um conceito abrangente e em construção. Os autores descrevem que, ao longo dos anos, os principais estudiosos apresentaram seus entendimentos sobre QVT com ênfase em aspectos específicos que iam desde o destaque na humanização e responsabilidade social, passando pelo foco na produtividade e eficiência, priorizando a valorização dos cargos ante a análise de elementos organizacionais, ambientais e comportamentais, e, posteriormente, incluindo a participação dos trabalhadores no processo de construção de QVT. As diferentes formas de conceituar diferem devido a aspectos epistemológicos e metodológicos que orientam a forma de abordar a QVT, incluindo as mudanças nos distintos contextos sociopolítico-econômicos nos quais foram tecidos os conceitos.

Atentando-se a essa pluralidade conceitual, em revisão da produção científica sobre QVT, Medeiros e Ferreira (2011) mapearam que as produções sobre a temática ganharam maior visibilidade no início da década de 2000, com ampla diversidade temática e metodológica na produção científica. Entretanto, evidenciou-se, no período investigado (1995-



2009), que a maioria das ações se voltavam a práticas de natureza assistencialista, acríticas, denominadas de “ofurô corporativo” (MEDEIRO; FERREIRA, 2011; FERREIRA, 2017). São ações ofertadas em “pílulas de QVT”, mas que não consideram as múltiplas dimensões do sujeito, nem tão pouco a relação desse com o trabalho e nem do trabalho com seu meio social. Nestas práticas vê-se ações com foco no indivíduo, sendo neste caso o trabalhador responsável por sua QVT; ou com foco assistencialista, de maneira que as atividades de QVT estão em descompasso com o contexto de trabalho e suas demandas; ou com foco exclusivo em produtividade, de maneira que as ações de QVT tem por foco a produtividade e não a relação do trabalhador com o trabalho, descolando-se de uma dimensão saudável de QVT.

Com a ampliação das discussões sobre QVT, a lógica assistencialista passa a ser alvo de críticas de maneira que ganha visibilidade a compreensão de que as ações de QVT que são efetivas devem considerar o protagonismo dos trabalhadores na construção das ações, com destaque à noção de trabalho mediada pela inter-

relação indivíduo e ambiente (FERREIRA, 2017).

Para Ferreira (2017), essa ampliação e o crescente interesse ao tema QVT se deu em três ordens de relevância: 1) do ponto de vista social – a relevância se manifesta pelo papel central que o trabalho assume na vida em sociedade, com implicações econômicas, políticas, tecnológicas e culturais para todos os atores envolvidos no processo laboral; 2) do ponto de vista das organizações – a relevância se dá numa perspectiva de enfrentamento a problemas do cotidiano corporativo que colocam a QVT como necessidade fundamental; 3) do ponto de vista acadêmico – a relevância consiste em refletir sobre o papel das ciências da saúde e do trabalho numa perspectiva de ampliar a abordagem clássica da inter-relação indivíduo e contexto de trabalho, ampliando o próprio conceito de QVT. Neste cenário, é indispensável a uma instituição que se propõe na atualidade a ofertar serviços de qualidade e resolutividade não considerar os aspectos que norteiam uma boa QVT.

Damasceno e Alexandre (2012) descrevem que a QVT é o maior determinante da qualidade de vida.

Mas enquanto campo de investigação, as práticas desenvolvidas no âmbito privado recebem maior visibilidade do que as do setor público, de maneira que o campo científico voltado a investigar a QVT evidencia a necessidade de aprimorar os serviços ofertados nesse setor. No que concerne a QVT no setor público, os autores tecem considerações importantes sobre o protagonismo dos trabalhadores para construção das ações, apontando alguns desafios para a promoção da QVT, tais como: manter um bom clima organizacional; estabelecer relação de confiança mútua; administrar conflitos interpessoais de forma saudável; construir mecanismo de enfrentamento a modalidade de violências que possam existir na instituição; acolher as singularidades e maximizar as potencialidades dos trabalhadores, entre outros.

Ferreira (2017) sinaliza que, especificamente no setor público, dois aspectos possibilitam o direcionamento das ações à QVT: fortalecimento dos regimes democráticos e postura mais vigilante dos usuários dos serviços quanto a qualidade dos serviços prestados pelas instituições. Neste cenário, Ferreira (2017) descre-

ve que a falta de programas e ações que envolvam a QVT refletem tanto no desempenho e na autoestima dos trabalhadores, quanto em uma crise de identidade da organização.

Em revisão bibliográfica das publicações atualizadas na área, o conceito de QVT apresenta diversas nuances, que não necessariamente implica em divergências, mas sim na escolha por distintos focos para conceituação. Contudo, muitos trabalhos apresentam aproximações conceituais, envolvendo humanização do trabalho, priorizando as necessidades do trabalhador, o aumento do seu bem-estar e a reorganização das formas de trabalho com maior participação dos trabalhadores. Neste direcionamento, tais conceitos englobam aspectos físicos, psicossociais e legislativos, que devem ser considerados para proporcionar bem-estar físico, mental, econômico e social aos trabalhadores, de maneira que sintam-se respeitados e valorizados no ambiente de trabalho (KLEIN, et. al.; 2017; DIAS; CHAVEIRO; PORTO, 2018; COELHO; BARTOLOMEU, 2019; KLEIN; PEREIRA; LEMOS, 2019; RIBEIRO, et. al., 2019; TEIXEIRA, et. al.; 2019; LIMA; GOMES; BARBOSA, 2020;

PACHECO; FERREIRA, 2020; BORGES; BARROS; MAGALHÃES, 2020; REGO, et. al., 2020; CAMARGO, et. al., 2021), em todo o percurso institucional, até a aposentadoria (CARNEIRO; ALVES; SILVA, 2021).

Observa-se que neste alinhamento que os trabalhos apresentam uma aproximação com o conceito ampliado de saúde do trabalhador em seu aspecto físico, mental e social, e não somente ausência de adoecimentos. Neste aspecto, alguns trabalhos são explícitos no que diz respeito a esta vinculação, priorizando o debate entre as práticas laborais e o processo de saúde-doença no contexto do trabalho (BARBOSA, et. al., 2018; NASCIMENTO; MORAES; OLIVEIRA, 2019; RIBEIRO, et. al., 2019; SANCHEZ, et. al., 2019; CAMARGO, et. al., 2021), de maneira que alguns dão destaque aos processos de adoecimento, incluindo doenças psicossomáticas, transtornos mentais, doenças osteomusculares e aumento de tabagismo (AZEVEDO; NERY; CARDOSO, 2017; SANCHEZ, et. al., 2019; COSTA; BORSA; DAMÁSIO, 2020).

No que concerne a singularidade

de algumas conceituações, observa-se a vinculação específica a noção de satisfação com o trabalho (AZEVEDO; NERY; CARDOSO, 2017; LIMA; GOMES; BARBOSA, 2020) e satisfação com a instituição (CAMPO; RUEDA, 2017) ou a confiança na instituição (SILVA; OLIVEIRA, 2017), identificando que a compatibilidade entre trabalhador e organização, no que diz respeito aos valores organizacionais percebidos e desejados, afeta positivamente a QVT.

Destaca-se que alguns trabalhos trouxeram a singularidade de recortes de gênero (BARBOSA, et. al., 2018; REGO, et. al., 2020; LIMA; GOMES; BARBOSA, 2020), cor/raça (LIMA; GOMES; BARBOSA, 2020) e trabalhadores com deficiência (COUTINHO, et. al., 2017), para situar a abrangência da QVT, sinalizando que as ações precisam considerar que esses aspectos (gênero, cor/raça e pessoas com deficiência) não estão em mesmas condições de acesso ante aos demais trabalhadores das instituições. Destacam que a QVT não é satisfatória, principalmente quando se refere a divergências na remuneração, composição de carga horária, distribuição quantitativa e qualitativa

de trabalho e dificuldade para ascensão profissional.

Foram identificados também trabalhos que não apresentam explicitamente em seus textos o conceito de QVT. Um volta-se ao estudo ergonômico, com propostas de prevenção a riscos ocupacionais e também melhora da produtividade (SOUZA; FILHO, 2017). Outro oferece apontamentos que direcionam a considerar a qualidade de vida das pessoas no ambiente laboral (NASCIMENTO; QUEVEDO; OLIVEIRA, 2017).

Apesar da diversidade de estudos e métodos encontrados na revisão, há um consenso de que concentrar-se em apenas uma característica é uma abordagem equivocada para atuar com QVT. As produções identificadas alinham-se na proposição de humanização do trabalho, responsabilidade social da empresa, compreensão das necessidades e aspirações dos trabalhadores por meio do diálogo, adequação de cargos, funções e formas de organizar o trabalho e cuidado com as relações socioprofissionais. Neste alinhamento, é unânime nos estudos levantados que as ações de QVT impactam diretamente no produto-fim das instituições.

Ante ao levantamento realizado é possível sinalizar aos fatores que compõem uma boa qualidade de vida no trabalho. Dentre eles destacam-se: a oferta de boas condições de trabalho, práticas que estimulam boas relações socioprofissionais; satisfação com o trabalho executado; possibilidade de crescimento na carreira dentro da instituição; reconhecimento pelos resultados alcançados; remuneração condizente com as atividades executadas; autonomia para atuar; possibilidade de estar engajado; clima organizacional favorável; cultura organizacional isenta de práticas de violência; qualidade do vínculo que viabiliza planejamento futuro, com perspectiva de crescimento profissional e até incluindo aposentadoria; investimento em melhorias no processo de gestão; modalidades de trabalho que abarcam a singularidade da instituição e dos trabalhadores, considerando redução e/ou flexibilização de jornada de trabalho e a adoção de trabalho remoto.

Na mesma medida os trabalhos apresentam elementos que não contribuem para uma boa qualidade de vida no trabalho, tais como: baixo reconhecimento financeiro, fragilida-

de no vínculo de trabalho, aumento de sobrecarga de trabalho, perda de benefícios, condições precárias de trabalho, defasagem em programas de atenção ao trabalhador, hierarquização nociva e violência no contexto institucional.

### 3 QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO

Em 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público, elaborou recomendação aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro para que implementem a Política Nacional de Gestão de Pessoal (Recomendação CNMP nº 52/2017). Um dos princípios que orienta esta política é a “promoção da qualidade de vida no trabalho, nas suas dimensões biológica, psicológica, social, organizacional e espiritual, com aprimoramento permanente das condições, processos e instrumentos de trabalho” (CNMP, 2017, p. 5). Para isso, orienta que o planejamento e as ações para gestão de pessoas no âmbito dos MPs devem “instituir ações para melhoria do clima organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da

saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas” (p.7).

Mais especificamente no que concerne à gestão da QVT, a recomendação orienta a criação de programas e ações articuladas em rede que visem a promoção do bem-estar do indivíduo, tendo como norte a saúde do trabalhador ao considerar as dimensões biológica, psicológica, social, organizacional e espiritual.

Ainda em 2017, o MPMT implementou a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do MPMT por meio do ato administrativo nº 624/2017 – PGJ, seguindo o mesmo princípio que norteia a recomendação nacional (CNMP, 2017), no que diz respeito a promoção da QVT, considerando aspectos biológico, psicológico, social, organizacional e espiritual. E também a diretriz que orienta a implantação de ações de QVT, considerando saúde do trabalhador, segurança laboral e bem-estar (MPMT, 2017).

Destaca-se na normativa estadual que a gestão QVT se apresenta como um dos elementos fundantes do processo de retenção de pessoas, de maneira que as ações de QVT devem



ser operadas de forma articulada em rede, com foco na promoção do bem-estar dos trabalhadores, considerando os aspectos ampliados de saúde. Ou seja, nesse ponto, identifica-se a QVT como ferramenta necessária à manutenção dos trabalhadores na instituição.

Após a implantação da Política em âmbito estadual, foi constatado um lapso temporal de dois anos, até a criação de um programa de QVT, por meio da portaria nº 561/2019 – PGJ, que construísse ações que contemplassem as diretrizes da Política Nacional implantada em âmbito estadual. A portaria em questão instituiu uma equipe de trabalho, coordenada por promotoras auxiliares de justiça, para construir ações que efetivassem as recomendações nacionais.

Destaca-se que em 2020, por meio de ato administrativo nº 957/2020 – PGJ, o programa de QVT passa a ser um núcleo de QVT vinculado diretamente ao gabinete do Procurador-geral de Justiça (MPMT, 2020). Identifica-se nessa estratégia um recurso para institucionalização das ações de QVT, de maneira que não se caracterizassem mais como estratégia de uma gestão específica,

mas que estivesse solidificada como prática permanente na instituição.

Em 2021, por meio de ato administrativo nº 1050/2021, o núcleo de QVT é reordenado na estrutura administrativa de maneira a ser vinculado ao departamento de gestão de pessoas (MPMT, 2021a). Para além da reafirmação da institucionalização das ações de QVT, observa-se uma aproximação maior com os trabalhadores da instituição, na medida em que o departamento de gestão de pessoas é a porta de entrada deles no MPMT e principal instância de contato dos trabalhadores ao longo de permanência na instituição.

A construção das ações de QVT pode ser elucidada por meio da carta de serviços (MPMT, 2021b), na qual identificamos o histórico da implementação das práticas de QVT no MPMT, a finalidade e as atribuições do núcleo de QVT, público atendido, composição de equipe, formas de comunicação e, principalmente, eixos norteadores, ou seja, conceitos basilares que orientam a construção das ações e atuação da equipe.

São eixos norteadores do núcleo de QVT do MPMT (MPMT, 2021, p. 5-6):

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**Saúde do/a trabalhador/a:** saúde em seu conceito ampliado de bem-estar físico, mental, social e não somente a ausência de enfermidades, considerando o nexo causal entre trabalho e saúde.

**Interdisciplinaridade:** trabalho desenvolvido na intersecção de diferentes saberes.

**Intersetorialidade:** articulação interna com outros setores da instituição.

**Integralidade:** abrange ações de promoção, prevenção e assistência em saúde.

**Transversalidade:** conectividade e articulação das frentes e ações do Núcleo.

**Interiorização:** descentralização das ações buscando contemplar todas as unidades que compõem a instituição.

**Igualdade:** acesso ao Núcleo por todos/as os/as integrantes da instituição: membros/as, servidores/as efetivos/as e comissionados/as, estagiários/as e terceirizados/as.

**Participação:** fomento à participação e envolvimento dos/as integrantes nas ações do Núcleo, valorizando o seu saber sobre o trabalho.

Observa-se que tais eixos conceituais ampliam as possibilidades de atuação para além da lógica assistencialista (FERREIRA, 2017), considerando o protagonismo dos trabalhadores, o acesso igualitário, articulação intersetorial e interdisciplinar. Assim com os trabalhos atualizados

na área, a compreensão de QVT pelo núcleo do MPMT não se concentra em apenas uma característica, mas abrange a pluralidade de intervenções na medida que compreende a importância de se voltar complexidade dos processos de cuidado.

Outro destaque nesse alinhamento conceitual se volta a aproximação com o conceito ampliado de saúde do trabalhador em seu aspecto físico, mental e social, e não somente ausência de adoecimentos, “considerando o nexo causal entre trabalho e saúde” (MPMT, 2021b, p. 5).

Para abranger os múltiplos focos de intervenção, as ações de QVT no MPMT foram estruturadas em “frentes de trabalho”:

**Frente I - Melhorias no ambiente de trabalho:** têm como objetivo fomentar a valorização e a humanização no trabalho, por meio de melhorias estruturais no ambiente, reformas e revitalizações de espaços internos e externos, com vista à gestão dos riscos à saúde e segurança dos/as trabalhadores/as.

**Frente II - Integração:** tem como proposta integrar as pessoas de diversas áreas do Ministério Público, estimulando o trabalho em equipe com foco na missão institucional e resultado para a sociedade, através de ações de interiorização nos polos e na capital, com escuta das necessidades e demandas rela-

cionadas à saúde do/a trabalhador/a.

**Frente III - Saúde no trabalho:** visa estimular o cuidado com a saúde física, psicológica e social dos/as integrantes da Instituição, bem como reduzir o absenteísmo, as doenças de trabalho e afastamentos, por meio de ações permanentes de promoção de saúde no trabalho.

**Frente IV - Campanhas e sensibilização:** objetiva desenvolver uma cultura organizacional de bem-estar coletivo, através de ações e campanhas de sensibilização (MPMT, 2021b, p. 6-7)

Observa-se nessa estruturação um alinhamento nas proposições do núcleo de QVT do MPMT com as produções atualizadas ao considerar a humanização do trabalho, a responsabilização da instituição ante as práticas de cuidado e melhorias no ambiente de trabalho, o diálogo direto com os trabalhadores e o cuidado com as relações socioprofissionais.

Analisando os desafios da implantação da política de gestão de pessoas no MP, Junqueira (2018) sinaliza a necessidade de proposição de ações efetivas para a saúde dos integrantes e para a QVT por meio de uma abordagem contra-hegemônica, ampliada, com o objetivo de prevenir os riscos psicossociais relacionados ao tra-

balho e ampliar o apoio institucional aos integrantes. Para o autor, o MP deve estruturar as ações de QVT no sentido de acolher as demandas singulares e coletivas dos trabalhadores, de maneira que a instituição monte estratégias de cuidados, que consequentemente vão operar como retenção dos bons trabalhadores.

Nas práticas de QVT no MPMT podemos identificar os fatores que compõem uma boa QVT, conforme a literatura atualizada na área, por meio da descrição dos serviços ofertados: apoio técnico às melhorias no ambiente de trabalho, atividades de integração com os/as servidores/as dos polos, atividades em grupos, divulgação das ações do núcleo de QVT, campanhas e eventos, intervenção multiprofissional, práticas complementares, elaboração de materiais técnicos, apoio técnico em espaços de representação, apoio técnico à formação e capacitação e assessorar a Administração Superior (MPMT, 2021b).

Os serviços ofertados consideram a necessidade de boas condições de trabalho; o estímulo a boas relações socioprofissionais; possibilidade de estar engajado com a atuação por meio das práticas em grupo; constru-

ção de ações que permitem um clima organizacional favorável; cuidado com a cultura organizacional por meio de práticas de sensibilização.

## 4 QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO COM FOCO EM RESOLUTIVIDADE

Taveira (2013) descreve que investir em QVT gera resultados na eficiência e eficácia da organização, na medida em que seus efeitos podem ser apreendidos por meio do sentido que o trabalhador atribui sua experiência laboral e essa passa a ser de boa qualidade.

As noções de eficiência e eficácia passaram a ser mais apropriadas pelo MP a partir a implantação das proposições de um MP resolutivo, norteado pela Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, conhecida como Recomendação de Aracaju, que apresenta parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do MP.

A normativa salienta que uma atuação resolutiva é aquela por meio da qual o MP atua de forma efetiva, evitando mecanismos que possam trazer danosidade e morosidade aos pro-

cessos de trabalho. Prioriza-se uma atuação preventiva, efetiva e célere, na qual “o lugar do justo e da promoção de direitos e da superação de conflitos é consensualmente construído com os demais atores sociais, sustentado pelos próprios aparatos institucionais democráticos, e não mais no exclusivo dizer do juiz, este reservado a casos extremos em que restar inexecutível ou inviabilizada a consensualidade e a composição plural” (MELO, 2019, p. 153).

A proposta de um MP resolutivo tem suas ações moldadas em um perfil proativo, com foco na eficiência e se norteando por um planejamento estratégico voltado a resultados. Diferente de um modelo demandista, reativo, a proposição resolutiva chama para si a responsabilidade e passa a lidar com a complexidade das demandas de forma pragmática (RODRIGUES, 2015).

Destaca-se que a Recomendação de Aracaju se trata de uma normativa que orienta principalmente a atuação na área fim, com foco na desburocratização dos processos e priorizando as noções de eficiência, eficácia e desempenho qualitativo. Entretanto, o documento também comporta

alguns elementos que alinham as contribuições de ações de QVT para a composição de um MP resolutivo. No que concerne à gestão administrativa, a Recomendação de Aracaju considera a necessidade de “realização de ações para melhoria do ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas” (CNMP, 2018b, p. 9).

Trentin (2019) sinaliza que para a efetivação de uma resolutividade, a instituição deve se atentar em agir de forma proativa para a resolução de conflitos, construindo um bom relacionamento com o público atendido, com as demais instituições e entre os integrantes, sem olvidar da QVT.

Ainda no que concerne aos aspectos da gestão administrativa, identificamos confluências entre os eixos norteadores do núcleo de QVT do MPMT com a Recomendação de Aracaju, incluindo (CNMP, 2018, p. 8-9):

- I. desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para a sociedade;
- II. promoção da humanização do ambiente e das relações de traba-

lho, com o fortalecimento dos princípios da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho, isonomia e equidade;

III. incentivo ao autoconhecimento, ao desenvolvimento integral do ser e de suas múltiplas necessidades, mediante a construção e o fortalecimento do significado do trabalho para o indivíduo e para a sociedade;

IV. promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo nas relações de trabalho, com respeito à diversidade;

[...]

IX. realização de ações para melhoria do ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas;

X. implantação de ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos e prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho, na busca pela excelência do serviço prestado à sociedade;

Além de tais elementos da Recomendação de Aracaju que podem ser identificados diretamente na carta de serviços do núcleo de QVT do MPMT, algumas recomendações estão em alinhamento com os fatores que contribuem para uma boa QVT:

- V. fomento da gestão do conhecimento, por meio da compreensão dos processos de trabalho das diversas áreas, da sistematização,



da comunicação adequada e da disseminação do conhecimento, principalmente para facilitar a visão sistêmica das necessidades Institucionais;

V.I. identificação, valorização e aprimoramento dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes, como mecanismo de desenvolvimento de cultura orientada para resultados, objetivando o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro;

VII. elaboração de estratégias, planos e ações de capacitação com base na gestão por competências;

VIII. dimensionamento e distribuição da força de trabalho, com base nas competências dos seus integrantes, nos critérios de produtividade e na variabilidade das condições de atuação, visando à racionalização e à eficácia dos recursos (CNMP, 2018b, p. 8-9)

Essas recomendações explicitam que mais do que um ambiente saudável, faz-se necessário construir estratégias que propiciem satisfação com o trabalho executado; possibilidade de crescimento na carreira dentro da instituição; reconhecimento pelos resultados alcançados; remuneração condizente com as atividades executadas; autonomia para atuar; qualidade do vínculo que viabiliza planejamento futuro, com perspectiva de crescimento profissional e até incluindo aposentadoria; investimento em

melhorias no processo de gestão; modalidades de trabalho que abarcam a singularidade da instituição e dos trabalhadores.

Tanto no que diz respeito à revisão da literatura na área, quanto às proposições de uma resolutividade, observa-se que a preocupação com a QVT se volta para além de uma preocupação com os integrantes e as relações, para o impacto das ações na produtividade da instituição. Essa característica de identificar e justificar a criação de ações de QVT com a produção é unânime nos estudos levantados pela revisão da literatura atualizada, que descrevem que as ações de QVT impactam diretamente no produto-fim das instituições, então é inegável que para além de uma preocupação com a saúde do trabalhador, há efeitos na produtividade que fomenta a manutenção de ações de QVT.

A preocupação com a produtividade não destoa das justificativas basilares que nortearam a criação das primeiras práticas de QVT com foco nos aspectos de rendimento econômico (FERREIRA, 2017). Mas a ampliação do conceito vinculado à noção de saúde do trabalhador convoca,

para além do foco produtivista, práticas de cuidado no fito de respaldar os trabalhadores da instituição. Ou seja, as ações de QVT são de suma importância para a efetivação de um MP resolutivo, propiciando respaldo à saúde do trabalhador, e consequentemente, aprimorando as ações da instituição.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações de melhoria na QVT devem ser contínuas e as organizações precisam priorizá-las como uma das metas mais importantes da instituição, mantendo seus profissionais motivados, capacitados e saudáveis, conforme orienta Damasceno e Alexandre (2012). Estas são estratégias fundamentais para garantia de um trabalho decente a todos os colaboradores (OIT, s/d).

As pessoas que compõem a instituição são o cerne do processo de gestão de qualidade num todo, e se faz necessário construir estratégias de QVT que priorizem a valorização dos trabalhadores por meio de “aperfeiçoamento contínuo, boa remuneração, bom ambiente de trabalho com condições físicas e psicológicas adequadas e proporcionar oportuni-

dade de desenvolvimento de suas potencialidades” (DAMASCENO; ALEXANDRE, 2012, p. 44).

Nesse direcionamento, a pesquisa realizada mapeou a correlação das práticas de QVT no âmbito do MPMT com os aspectos que norteiam a resolutividade na instituição, considerando a literatura atualizada sobre o tema.

Na confluência com a literatura, foi possível identificar que as ações do MPMT se atualizam em práticas que priorizam a saúde do trabalhador e ancoram-se em uma pluralidade de intervenções na medida que ressalva a importância de se voltar à complexidade dos processos de cuidado. Com destaque à humanização do trabalho, a responsabilização da instituição nas melhorias no ambiente de trabalho, o diálogo direto com os trabalhadores e o cuidado com as relações socio-profissionais.

Tais práticas de QVT vão de encontro às recomendações que norteiam a composição de um MP resolutivo, com destaque à promoção da saúde do trabalhador e ao seu bem-estar. Articulado a esses pontos, também recomenda a construção de estratégias que propiciem satisfação com o

trabalho executado; a possibilidade de crescimento e reconhecimento, com qualidade do vínculo; e autonomia dos trabalhadores.

Sobre o processo investigativo, é importante sinalizar que devido à ausência de produção acadêmica que explicita investigações sobre QVT no âmbito do MP, destaca-se a necessidade de ampliar as discussões sobre essa temática de maneira a subsidiar práticas que sejam potentes às singularidades do MP. Buscando suprir essa lacuna, a Revista da Corregedoria Nacional, que em seu volume VI, apresenta uma edição especial considerando a implantação da Recomendação CNMP n. 52/2017, foi considerada para a análise, mas também apresenta pouca investigação sobre as especificidades da QVT.

Outro aspecto a ser destacado é sobre a importância de ampliar os descritores de busca da revisão de literatura para abarcar também as pesquisas que possuem como eixo central a saúde do trabalhador. Essa ampliação faz-se necessária, visto que os conceitos identificados de QVT se relacionam diretamente com a saúde do trabalhador. Ampliar a busca seria uma possibilidade de explorar mais face-

tas conceituais sobre QVT.

A partir dessa pesquisa, há de se destacar que as ações de QVT no MPMT, apesar de ser uma proposta recente (implantada em 2017), apresenta um potente trabalho no que diz respeito ao cuidado com a saúde do trabalhador, atuando em confluência com as proposições de um MP resolutivo, evidenciando um foco no aperfeiçoamento do rendimento da instituição.

Nessa análise, evidenciam-se como possibilidades de aperfeiçoamento das práticas de QVT no âmbito do MPMT, a importância de um processo constante de avaliação das ações no fito de corrigir erros e realizar melhorias contínuas (KLEIN; PEREIRA; LEMOS, 2019); construir estratégias que contemplem as singularidades de seus integrantes, principalmente no que diz respeito a grupos específicos, que se encontram institucionalmente em condição de maior vulnerabilidade, tais como mulheres, trabalhadores/as negros/as, LGBTQA+, pessoas com deficiência e/ou trabalhadores/as doentes e acidentados/as; criar ações que fomentem boas práticas de gestão de pessoas aos líderes de equi-

pes, salientando a importância das boas relações socioprofissionais e o cuidado com a comunicação (BARBOSA, et. al., 2018); assessorar a administração em projetos que avaliem as condições de trabalho, com destaque a aniquilar os elementos que não contribuem para uma boa QVT, incluindo fragilidades nos vínculos, aumento de sobrecarga de trabalho, perda de benefícios, condições precárias, hierarquização nociva e violência no contexto institucional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Bruno Del Sarto; NERY, Adriana Alves; CARDOSO, Jefferson Paixão. Estresse ocupacional e insatisfação com a qualidade de vida no trabalho da Enfermagem. **Texto e Contexto – Enfermagem**, v. 26, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tce/a/JzmFMJqV9QRsJwD3nkvG9KH/?lang=pt>>. Acesso em: 05 de nov. 2021.

BARBOSA, Mayara Lima, et.al. Qualidade de vida no trabalho dos profissionais de saúde no sistema prisional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 4, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/t5zgb>

7S369cKFgPM4x6qDMh/?lang=pt>. Acesso em: 06 de nov. 2021.

BORGES, Livia de Oliveira; BARROS, Sabrina Cavalcanti; MAGALHÃES, Nina Schumacher. *Quality of working life: conceptions in Brazilian federal universities*. **Estudos em Psicologia**, v. 37, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/estpsi/a/dvtxtvFrhnFsDnpf36dCTDq/?lang=en>>. Acesso em: 07 de nov. 2021

CAMARGO, Sávio Ferreira, et. al. Qualidade de vida no trabalho em diferentes áreas de atuação profissional em um hospital. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 26, n. 4, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/7dYmpff6ZPP9wtxW7gKT8Qc/?lang=pt>>. Acesso em: 08 de nov. 2021.

CAMPOS, Maria Isabel de; RUEDA, Fabián Javier Marín. *Effects of Organizational Values on Quality of Work Life*. **Paidéia**, v. 27, n. 67, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/paideia/a/y5kWHv63XhX7czSfpVLzMWN/?lang=en>>. Acesso em: 06 de nov. 2021.

CARNEIRO, Maria de Fátima Carva-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Iho; ALVES, Vicente Paulo; SILVA, Henrique Salmazo da. Aposentadoria e planejamento para vida pós-trabalho: um estudo com servidores de um Instituto Federal de Educação. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, v. 24, n. 1, 2021. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rbagg/a/tPcK3wKyhCP3dXtcZQmMHNJ/?lang=pt>>. Acesso em: 08 de nov. 2021.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro; SILVA, Roberto da. **Metodologia científica**. 6ª ed. São Paulo: Pearson, 2007.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação CNMP nº 52/2017**. Recomenda a implementação de Política Nacional de Gestão de Pessoas no Ministério Público Brasileiro. Brasília: CNMP, 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista da Corregedoria Nacional**: atuação do Ministério Público brasileiro na área de evolução humana e qualidade de vida, v. VI. Brasília: CNMP. 2018a.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Minis-

tério Público 2018b. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN**

**02/2018**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Brasília: CNMP, 2018b.

COELHO, Érica Aparecida; BARTOLOMEU, Tereza Angélica.

*Determinants of satisfaction and turnover of staff in hotel enterprises.*

**Gestão e Produção**, v. 26, n. 3, 2019. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/gp/a/GfNvHv6TqvjwHg4PbTFshqK/?lang=en>>. Acesso em: 07 de nov. 2021.

COSTA, Vitor Hugo Loureiro Bruno; BORSA, Juliane Callegaro;

DAMÁSIO, Bruno Figueiredo. Relações entre Burnout, Traços de Personalidade e Variáveis Sociodemográficas em Trabalhadores Brasileiros. **Psico-USF**, v. 25, n. 3, 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/pusf/a/8FVZLrZF69Zs65FSpcpKL6J/?lang=pt>>. Acesso em: 08 de nov. 2021.

COUTINHO, Bertran Gonçalves, et.



al. Qualidade de vida no trabalho de pessoas com deficiência física. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 15, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/CwMYtWNSjRgFxyVtkT7bWnq/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de nov. 2021.

DAMASCENO, Thalita Natasha Ferreira; ALEXANDRE, João Welliandre Carneiro. A qualidade de vida no trabalho no âmbito do serviço público: conceitos e análises. Científica DR: **Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro**, nº3, jul-dez, 2012, p. 39-44.

DIAS, Alex Carrér Borges; CHAVEIRO, Neuma; PORTO, Celmo Celeno. Qualidade de vida no trabalho de fisioterapeutas docentes no município de Goiânia, Goiás, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 23, n. 9, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/3QX4dxkYWgf3L8wz387KLzt/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de nov. 2021.

FACAS, Emílio Peres; SILVA, Laiury Maiara da; ARAÚJO, Maria Aparecida Souza. Trabalhar. In: VIERIA, F. De O.; MENDES, A. M.; MERLO, Á. R. C. (Orgs.). **Dicionário Crítico de Gestão**

**e Psicodinâmica do Trabalho**. 1ª ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p. 461-465.

FERREIRA, Mário César. **Qualidade de Vida no Trabalho**: uma abordagem centrada no olhar dos trabalhadores. 3ª ed. Brasília: Paralelo 15, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas e Pesquisa Social**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1989.

JUNQUEIRA, Eloá Todarelli. O desafio de construir e implementar uma política de gestão de pessoas. In.: CNMP. **Revista da corregedoria nacional: atuação do Ministério Público brasileiro na área de evolução humana e qualidade de vida**, v. VI. Brasília: CNMP, 2018, p. 34-45.

KLEIN, Leander Luiz, et. al. Qualidade de vida no serviço público: uma avaliação em uma instituição de ensino superior. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 23, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/read/a/ccvV7skF5Xq4PqNdgp5zxsr/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de nov. 2021.

KLEIN, Leander; PEREIRA, Breno;

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

LEMOS, Ricardo. Qualidade de vida no trabalho: parâmetros e avaliação no serviço público. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 20, n. 3, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ram/a/V8HdXZYdMG9f6r8h5mCNs4g/?lang=pt>>. Acesso em: 07 de nov. 2021.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira, et. al. Análise documental: algumas pistas de pesquisa em psicologia e história. **Psicologia em Estudo**, v. 20, n. 3, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/PsicoEstud/article/view/27417>>. Acesso em: 16 de nov. 2021.

LIMA, Geovane Krüger Moreira de; GOMES, Ludmila Mourão Xavier; BARBOSA, Thiago Luis de Andrade. Qualidade de Vida no Trabalho e nível de estresse dos profissionais da atenção primária. **Saúde em Debate**, v. 44, n. 126, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/M76C5zvrQZ8xxshvZ3f6rmp/?lang=pt>>. Acesso em: 08 de nov. 2021.

MEDEIROS, Luiza Ferreira Rezende de; FERREIRA, Mário Cesar, Qualidade de Vida no Trabalho: uma revisão da produção científica de 1995-

2009. **Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, nº 9, p. 9-34, 2011.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caracter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). **Revista Jurídica Corre-gedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, v. VII. CNMP: Brasília, 2019.

MPMT. Ministério Público de Mato Grosso. **Ato administrativo PGJ nº 624**. Implementa a Política Nacional de Gestão de Pessoas no âmbito do Ministério Público de Mato Grosso. Cuiabá: MPMT, 2017

\_\_\_\_\_. Ministério Público de Mato Grosso. **Portaria PGJ nº 561**. Institui o programa de qualidade de vida no trabalho no âmbito do Ministério Público de Mato Grosso. Cuiabá: MPMT, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério Público de Mato Grosso. **Ato administrativo PGJ nº 957**. Altera o Regimento Interno da Procuradoria-Geral de Justiça (Ato Administrativo PGJ nº 520/2016).

Cuiabá: MPMT, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério Público de Mato Grosso. **Ato administrativo PGJ nº 1050**. Altera o Regimento Interno da Procuradoria-Geral de Justiça (Ato Administrativo PGJ nº 520/2016 e nº 957/2020). Cuiabá: MPMT, 2021a

\_\_\_\_\_. Ministério Público de Mato Grosso. **Carta de serviços do núcleo de qualidade de vida no trabalho – Vida Plena**. Cuiabá: MPMT, 2021b.

NASCIMENTO, Débora Dupas Gonçalves do; MORAES, Sílvia Helena Mendonça de; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos. Núcleo Ampliado de Saúde da Família: o sofrimento na perspectiva da psicodinâmica do trabalho. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 53, 2019. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/reeusp/a/Vb5HQjxfDmxzjbXgnDTry8g/?lang=pt>>. Acesso em: 06 de nov. 2021.

NASCIMENTO, Débora Dupas Gonçalves do; QUEVEDO, Michele Peixoto; OLIVEIRA, Maria Amélia de Campos. O prazer no trabalho no Núcleo de Apoio à Saúde da Família: uma análise djouriana. **Texto e Contexto –**

**Enfermagem**, v. 26, n. 1, 2017. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/tce/a/P54qPWk4nxwPFPhfvfWdNtG/?lang=pt>>. Acesso em: 05 de nov. 2021.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Trabalho Decente**. s/d. Disponível em:

<<https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-decente/lang-pt/index.htm>>. Acesso em: 15 de julho de 2021.

PACHECO, Veruska Albuquerque; FERREIRA, Mario César. Mal-Estar e Bem-Estar no Trabalho: Representações de Trabalhadores de Empresa Pública Brasileira. **Psicologia: teoria e pesquisa**, v. 36, 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/ptp/a/JY5YGXPtLxtKcJFFcfNd4vG/?lang=pt>>. Acesso em: 07 de nov. 2021.

REGO, Gliccia Morguette Vieira, et. al. Qualidade de vida no trabalho numa central de materiais e esterilização. **Revista Brasileira de Enfermagem**, v. 73, n. 2, 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/reben/a/wV5Pq4BBskYP3QXTPhb6nRn/?lang=>

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

pt>. Acesso em: 08 de nov. 2021.  
RIBEIRO, Débora Veber, et. al. University management: the lean production allied to the program quality of life at work. **Gestão e Produção**, v. 26, n. 4, 2019. Disponível em:  
<<https://www.scielo.br/j/gp/a/45vv6tPPpNRgjTJtmhC5vTS/?lang=en>>.  
Acesso em: 07 de nov. 2021.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 72, nº 206, p. 395-430, 2015.

SANCHEZ, Hugo Machado, et. al. Impacto da saúde na qualidade de vida e trabalho de docentes universitários de diferentes áreas de conhecimento. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 11, 2019. Disponível em:  
<<https://www.scielo.br/j/csc/a/y67sbpNhVfFF4BmWLFf4ZHt/?lang=pt>>.  
Acesso em: 07 de nov. 2021.

SILVA, Uanisléia Lima da; OLIVEIRA, Áurea de Fátima. Qualidade de Vida e Valores nas Organizações: Impactos na Confiança do Empregado. **Psicologia: ciência e profissão**, v. 37, n. 1, 2017. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/pcp/a/My8CnzbRSFjwGrqrmKtCN6S/?lang=pt>>. Acesso em: 05 de nov. 2021.

SOUZA, Josiane Aparecida Cardoso de; FILHO, Mauro Lúcio Mazini. Análise ergonômica dos movimentos e posturas dos operadores de checkout em um supermercado localizado na cidade de Cataguases, Minas Gerais. **Gestão e Produção**, v. 24, n.1, 2017. Disponível em:  
<<https://www.scielo.br/j/gp/a/F6XzfcxmxTqyXsP8FGyVXTj/?lang=pt>>.  
Acesso em: 06 de nov. 2021.

TAVEIRA, Izabela. Qualidade de Vida no Trabalho. In. VIERIA, F. De O.; MENDES, A. M.; MERLO, Á. R. C. (Orgs.). **Dicionário Crítico de Gestão e Psicodinâmica do Trabalho**. 1. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2013, p. 327 – 335.

TEIXEIRA, Graziela Silveira, et. al. Qualidade de vida no trabalho e estresse ocupacional da enfermagem em unidade de pronto atendimento. **Texto e Contexto – Enfermagem**, v. 28, 2019. Disponível em:  
<<https://www.scielo.br/j/tce/a/6TxMDpzqW3Zd4VS7pKJzH8K/?lang=en>>. Acesso em: 07 de nov. 2021

TRENTIN, Jiskia. As boas práticas da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na busca de uma atuação resolutiva.

**Revista Jurídica Corregedoria Nacional:** qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, v. VII. Brasília; CNMP 2019.



## ASSÉDIO MORAL E SEXUAL NO TRABALHO: PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO PARA UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

*MORAL AND SEXUAL HARASSMENT AT WORK:  
PREVENTION AND FIGHTING FOR A RESOLVING  
PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

Renata de Paula Teixeira<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é identificar os fatores determinantes na prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho para o alcance de um Ministério Público resolutivo. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica das produções teóricas com foco no assédio moral e sexual no trabalho, bem como pesquisa documental dos dispositivos e normativas sobre o tema no âmbito do Ministério Público brasileiro, que serviram de subsídios para constatar a convergência entre as bases teóricas e as regulamentações presentes

nas unidades ministeriais. Os resultados indicam fatores estruturantes e organizacionais para direcionar as ações de prevenção e enfrentamento. Os aspectos estruturantes englobam o vínculo trabalhista, por meio de concurso público e o modo de gestão, voltado à gestão democrática e participativa. Já os itens organizacionais estão ligados à existência de regulamentação; realização de ações educativas; estabelecimento de pesquisas sobre a organização do trabalho; existência de equipe de saúde ou qualidade de vida, e composição paritária

<sup>1</sup> Especialista e residente em Saúde da Família - NATES/UJFJ; especialista em Gestão da Clínica na Atenção Primária em Saúde - SENAC Minas; e em Gestão do Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais – Afirmativo. Analista Assistente Social do MPMT desde 2013. E-mail: reptei.jf@gmail.com

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

da comissão de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral. Tais fatores são fundamentais para nortear a prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual na perspectiva do Ministério Público resolutivo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assédio moral. Assédio sexual. Ministério Público resolutivo.

**ABSTRACT:** The objective of this article is identify the determining factors in the prevention and confrontation of moral and sexual harassment at work in order to achieve a resolute Public Ministry. For that a bibliographical research of theoretical productions was carried out with a focus on moral and sexual harassment at work, as well as a documentary research of provisions and regulations on the subject within in Brazilian Public Ministry, which served as subsidies to verify the convergence between the theoretical bases and the regulations present in the ministerial units. The results indicate structuring and organizational factors to direct prevention and coping actions. The structuring aspects include the employment relationship, through

*public examination and the management method, aimed at democratic and participatory management. The organizational items, on the other hand, are linked to the existence of regulation; carrying out educational actions; establishment of research on the organization of work; existence of a health team or quality of life, and equal composition of the commission to prevent and fight harassment at work. Such factors are essential to guide the prevention and confrontation of moral and sexual harassment from the perspective of the resolute Public Ministry.*

**KEYWORDS:** Moral harassment. Sexual harassment. Resolving public prosecutor's office.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Método. 2 O Assédio Laboral nas Relações de Trabalho. 3 A Organização Ministério Público e o Assédio Laboral. 3.1 Ministério Público no Universo Jurídico. 3.2 Assédio Laboral no Ministério Público. 3.3 Ações de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Laboral. 4 Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Laboral e Ministério Público Resolutivo. 5 Conclusão. Referências Biblio-

gráficas.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como fio condutor o tema do assédio moral e sexual no trabalho no âmbito do Ministério Público (MP) brasileiro, a partir da concepção moderna de Ministério Público resolutivo.

A escolha do tema está relacionada ao lugar de fala da autora ao ser servidora efetiva do Ministério Público do Estado de Mato Grosso há 08 anos; ao ter conhecimento, ao longo da trajetória profissional, de situações de assédio moral na instituição e ao estar lotada atualmente no Núcleo de Qualidade de Vida no Trabalho – “Vida Plena: MPMT pensando em você”, sendo possível identificar as consequências do assédio laboral. Ademais, destaca-se o incipiente debate sobre o tema na esfera do Ministério Público brasileiro e, principalmente, sobre a sua relação com a construção e busca de um MP resolutivo, sob as bases da Constituição Federal de 1988.

O assédio moral e sexual é presente no contexto organizacional, porém normalmente é velado e não é identificado, sendo muitas vezes práticas

banalizadas e naturalizadas no contexto organizacional. A presença de assédio moral e sexual tem consequências nefastas na instituição como um todo, seja ao reforçar uma cultura organizacional marcada pelo medo, pelo abuso de poder e por relações de trabalho nocivas e abusivas, seja ao ocasionar o adoecimento do trabalhador (Barreto e Heloani, 2018).

O assédio laboral impacta diretamente a gestão pública do órgão, ao considerar os aspectos do ambiente de trabalho, das interações socioprofissionais e, em especial, da saúde do/a trabalhador/a (Barreto e Heloani, 2018). Assim, é fundamental analisar e refletir sobre essas práticas, bem como implementar estratégias institucionais de prevenção e enfrentamento, haja vista o seu aumento nas organizações públicas com o processo de reestruturação produtiva.

O Ministério Público, como uma instituição pública, imersa nas relações sociais, não está imune ao assédio moral e sexual no trabalho. Deste modo, este artigo tem a finalidade de identificar os fatores determinantes na prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho para o alcance de um Ministério Públi-

co resolutivo, por meio da compreensão do assédio moral e sexual nas relações de trabalho; da análise das normativas sobre o tema, presentes nos MPs; e da compreensão da relação entre as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral e a concepção de MP resolutivo.

Para tanto, a análise aqui proposta será direcionada pela perspectiva de totalidade, sendo trabalhado no primeiro tópico a compreensão de assédio no conjunto das relações sociais que configuram a sociabilidade capitalista, marcada pelas contradições inerentes à relação capital/trabalho. Em seguida, aborda-se a organização Ministério Público e as práticas de assédio, compreendendo inicialmente o órgão como componente do sistema jurídico para subsidiar a posterior análise sobre as normativas dos MPs brasileiros relativas ao assédio moral e sexual no trabalho, em especial, as ações de prevenção e enfrentamento. Por fim, realiza-se uma reflexão sobre a relação entre as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual e a concepção de MP resolutivo.

Para o alcance da atuação resoluti-

va do Ministério Público, pautada na defesa dos direitos fundamentais e na justiça social, é indispensável inserir na agenda institucional o tema do assédio laboral e, principalmente, implantar ações de prevenção e enfrentamento destas práticas. Assim, o estudo ora proposto pode contribuir e fomentar a produção teórica acerca do assédio moral e sexual no trabalho na esfera das organizações públicas e, principalmente, no âmbito do Ministério Público, na medida em que hoje pode-se considerar como escassa ou até mesmo inexistente a construção de conhecimento nesta seara. Outrossim, pode direcionar medidas adequadas, efetivas e contínuas de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho para o alcance do MP resolutivo.

## 1 MÉTODO

Para identificar os fatores determinantes na prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho para o alcance de um Ministério Público resolutivo utilizou-se o método dialético, buscando refletir sobre o tema considerando suas determina-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ções internas e externas, ou seja, sua relação com o todo e sua especificidade. Deste modo, buscou superar a abordagem fenomênica do assédio laboral.

Adotou-se a pesquisa qualitativa ao propiciar a compreensão e explicação do tema, considerando a dinâmica das relações sociais. Conforme Minayo (1994, p. 21), “Ela [pesquisa qualitativa] se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado.”. Para tanto, foram trabalhados alguns conceitos centrais como de assédio moral, assédio sexual e Ministério Público resolutivo e utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Primeiramente, para compreender o assédio moral e sexual nas relações de trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre referências teóricas relativas ao assédio laboral, numa perspectiva mais ampliada, que considere os elementos estruturais e organizacionais, ou seja, não centre o olhar no assediador e na vítima. Também foi realizada pesquisa na plataforma SciELO com o descritor “ASSÉDIO MORAL E SEXUAL E MINISTÉRIO PÚBLICO”, todavia, não

foi constatada produção com este recorte, o que demonstra a necessidade de estudo nesta direção.

Em seguida, para analisar o tema no âmbito do Ministério Público brasileiro, foram identificados os dispositivos que mencionam o assédio moral e sexual no trabalho, por meio das regulamentações do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. O CNMP tem como objetivo imprimir uma visão nacional ao Ministério Público, cabendo orientar e fiscalizar todos os ramos do MP brasileiro: o Ministério Público da União (MPU), que é composto pelo Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Trabalho (MPT) e do Distrito Federal e Territórios (MPDFT); e o Ministério Público dos Estados (MPE). Deste modo, analisou a Recomendação CNMP nº 52/2017, que recomenda aos órgãos que compõem o Ministério Público brasileiro a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas (CNMP, 2017); e a Recomendação CNMP nº 79/2020, que recomenda a instituição de programas e ações sobre equidade, gênero e raça no âmbito do Ministério Público da União e dos



Estados (CNMP, 2020).

Para além disso, foi realizado levantamento de documentos regulatórios de domínio público, no âmbito do MP brasileiro, acerca da temática, sendo identificados e analisados as seguintes normativas: Portaria nº 583/2017, institui a Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e Sexual e da Discriminação no âmbito do Ministério Público do Trabalho (MPT, 2017); Resolução PGJ nº 4/2018, institui, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o programa de prevenção e combate ao assédio moral no trabalho (MPMG, 2018); Resolução GPGJ nº 2.229/2018, institui no âmbito da Subprocuradoria-Geral de Justiça de Administração do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, a Comissão para Prevenção ao Assédio Moral (MPRJ, 2018); Portaria PGR/MPF nº 1.004/2018, institui a Política Nacional de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e da Discriminação no âmbito do Ministério Público do Federal (MPF, 2018); Portaria CNMP-PRESI nº 142/2019, institui a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, do Assédio Sexual e

da Discriminação no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019); Resolução nº 2473/2020, cria o Núcleo de Prevenção ao Assédio Moral e Sexual e à Discriminação (Nupad), no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR, 2020); Ato nº 113/2021, institui a Política de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral e Sexual no âmbito do Ministério Público do Estado do Amazonas (MPAM, 2021); e Ato Administrativo nº 1.057/2021, institui a Política de Prevenção e Enfrentamento à Violência Laboral e ao Assédio Moral e Sexual no Trabalho e Todas as Formas de Discriminação no Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT, 2021).

Salienta-se que o Ministério Público de Minas Gerais publicou normativa sobre o assédio laboral, porém, em seguida a revogou, não havendo até a presente data regulamentação vigente nesta direção, o que demonstra retrocesso institucional em relação ao tema. Apesar da revogação, o referido dispositivo legal foi considerado e analisado.

Para subsidiar a análise das normativas identificadas adotou-se os seguintes itens: ano de publicação,

escopo, abrangência, direcionamento, ações de prevenção, ações de enfrentamento e existência de comissão/ comitê.

Por fim, foram analisados os documentos norteadores da concepção de MP resolutivo, tais como: Carta de Brasília (CNMP, 2016), que estabelece diretrizes direcionadas às Corregedorias e a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, reconhecida como Recomendação de Aracaju (CNMP-CN, 2018), que dispõe acerca dos parâmetros para avaliação da resolutividade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público.

Através da pesquisa documental foi possível obter a fonte de coleta de dados primária, por meio dos documentos institucionais dos MP brasileiros, os quais foram analisados tendo como base o referencial teórico utilizado e a análise qualitativa e quantitativa, considerando a complementariedade destas.

## 2 O ASSÉDIO LABORAL NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A sociedade capitalista contemporânea é caracterizada pela era da acumulação flexível, com a reestrutu-

ração produtiva implantada pelo neoliberalismo, que implica em transformações no processo produtivo, de gestão e organização do trabalho. Portanto, entende-se o assédio moral e sexual, podendo ser nomeado como assédio laboral, a partir de múltiplas determinações presentes no contexto organizacional e no contexto social, econômico e político.

Para Barreto e Heloani (2015, p. 559)

Excluir essa dimensão é abstrair-se da realidade concreta, pois o assédio laboral deve ser compreendido como um risco não visível derivado dos modos de organizar e administrar o trabalho; das condições laborais estabelecidas e vetores psicossociais assumidos, da cultura organizacional que induz a reproduzir as fofocas e boatos pelo “ouvir dizer” do senso comum, contando com total tolerância dos gestores a essa nefasta cultura do “disse que disse”.

Neste sentido, os citados autores reforçam que o assédio não tem causalidade nas pessoas que laboram, mas sim na forma degradante e predadora do capitalismo organizar o trabalho, buscando o lucro e expropriando a saúde e a vida dos trabalhadores.

Esse direcionamento requer refletir sobre o mundo do trabalho, sobre-

tudo, na passagem do século XX para o século XXI, em que se tem mudanças estruturais após a crise global do capital a partir dos anos 70. Com a crise estrutural, o capital buscou novas formas de manutenção do lucro, apresentando-se como alternativa a reorganização do sistema ideológico e político, com o neoliberalismo e a reestruturação produtiva, por meio da acumulação flexível. Conforme Guarany (2019, p. 17), “[...] a reestruturação produtiva é justificada pela necessidade de 'modernização' da produção e dos processos de trabalho, assim como também de 'austeridade' nas formas de gestão”.

Segundo Antunes (2011, p. 39), o cotidiano do mundo do trabalho passou a caracterizar-se pela “privatização, desregulamentação, fluxo livre de capitais, financeirização, terceirização e precarização do trabalho, desemprego estrutural, trabalho temporário, parcial, aumento da miserabilidade [...]”.

O setor público, apesar de ter suas especificidades, também é impactado por esta nova configuração na esfera do trabalho, aliada às contrarreformas do Estado, estruturadas no enxugamento deste, no aumento da

dívida pública e ingresso à privatização. As consequências da reestruturação produtiva nas instituições públicas brasileiras são identificadas ao se deparar com a ampliação das parcerias público-privadas; a contratação de trabalhadores através da terceirização com a subcontratação de empresas ou instituições intermediadoras e com a contratação temporária; a desproteção social e trabalhista; a mudança nos modos de gestão por meio da perspectiva gerencial que reforça a lógica da produtividade, voltada para o quantitativo, metas e os resultados, que se soma com o fortalecimento dos mecanismos de controle do trabalho e da informatização (RAICHELIS, 2018).

Tais mudanças na gestão e organização do trabalho resultam na precarização do trabalho e da vida e, por conseguinte, no assédio laboral e no sofrimento e adoecimento decorrente do trabalho. Além disso, modelam novas posturas, condutas e valores, que reforçam o individualismo; a competição entre os pares; a indiferença ao sofrimento do outro; o isolamento do indivíduo; o esgarçamento dos laços afetivos; e a perda do espírito coletivo.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

De acordo com Guarany (2019, p. 19):

As novas formas de gestão e organização das pessoas e da produção incentivam e prescindem do que Marx (2004b) chamou de subsunção ao trabalho, a qual promove a implicação “subjativa” do homem neste processo e acaba por vulnerabilizá-lo e propiciar um meio no qual o assédio moral acabou por tornar-se um fenômeno estrutural, usado inclusive como ferramenta de gestão.

O assédio moral e sexual como uma manifestação da violência laboral<sup>2</sup> tem sua gênese na organização do trabalho. Os elementos da competição exacerbada; supervalorização da hierarquia; avaliações sistemáticas e subjetivas; cultivo da cultura do medo, da culpa e da insensibilidade com o sofrimento do outro; falta de pessoal, gerando sobrecarga de trabalho; falta de definição de funções e responsabilidades; descarte dos adoecidos e acidentados no trabalho afetam diretamente os trabalhadores, constituindo-se em novos riscos que causam danos à saúde e autoriza a prática de assédio moral (BARRETO; HELOANI, 2015).

Os citados autores sobrealçam a complexidade do assédio laboral. Logo, abordar o assédio moral e sexual no trabalho requer sair da visão individualista, que centra as causas nas pessoas, para direcionar-se a uma perspectiva mais ampla, considerando essa nova morfologia do trabalho, isto é, como o processo de trabalho é organizado, como as atividades e tarefas são distribuídas, como estas são administradas pela gestão e como ocorrem as relações de trabalho.

A partir da compreensão que qualquer forma de assédio é organizacional (BARRETO; HELOANI, 2018) ultrapassa-se a culpabilização individual e traz a responsabilidade dessa violência para a instituição, às formas de organização do trabalho e à cultura gerencial (VALLE, 2019). Deste modo, recorre-se a literatura que conceitua o assédio numa perspectiva crítica e ampliada.

A brasileira Margarida Barreto debate o tema do assédio moral, tendo em vista essa abordagem. Para Barreto (2005, p. 51-52) “O assédio moral está associado a tratamentos injustos e condutas ofensivas, causa-

<sup>2</sup> Barreto e Heloani (2018, p.31) conceituam a violência laboral como “toda e qualquer ação que degrade, humilhe ou controle os comportamentos, emoções e as ações no ambiente de trabalho ou a ele associado”.

das por assimetrias e relações desiguais, em que imperam uma administração que lidera pelo medo e ameaças.”. O assédio moral tem como pressuposto a repetição sistemática dos atos que humilham, constrangem e desqualificam, evidenciando a relação de poder (agente de poder e subordinado) (BARRETO; HELOANI, 2015). Assim, o assédio se diferencia de outras manifestações de violência laboral dada a esta condição de repetição, de perenidade.

Barreto e Heloani (2015) aprofundam a discussão ao trazer o assédio laboral como inserido na organização do trabalho e nos fatores psicossociais, que causam exclusão, sofrimento, transtorno e suicídio. O assédio moral consiste em um método de enquadramento dos sujeitos à lógica organizacional (Valle, 2019) ou uma nova estratégia de gestão das relações de trabalho, no atual contexto de reestruturação produtiva (SILVA e RAICHELIS, 2015). Portanto, ao se deparar com assédio moral numa instituição deve-se questionar a própria gestão da organização.

Soares (2008, *apud* Valle, 2019) sinaliza as diversas formas de assédio moral podendo ocorrer na modalida-

de descendente (ou vertical), horizontal, ascendente e misto. O assédio moral descendente (ou vertical) ocorre quando um superior se utiliza da hierarquia institucional para o abuso de poder, ou seja, assedia moralmente um trabalhador (ou mais) que se encontra direta ou indiretamente subordinado a ele. Este tipo de assédio tem consequências mais graves, pois a vítima se sente mais isolada e tem dificuldades de encontrar uma solução, dado ao poder hierárquico do assediador.

O assédio moral ascendente pode ser causado por um ou mais subordinados contra seu superior hierárquico. Este possui ocorrência mais rara, dada a questão da insubordinação. Já o assédio horizontal ocorre entre trabalhadores da mesma classe ou nível hierárquico dentro de uma instituição. De acordo com Barreto e Heloani (2018), esta modalidade é a que mais cresce dada as novas configurações do mundo do trabalho marcada pela competitividade e individualismo.

Alguns autores trabalham com a modalidade do assédio misto, que se sucede da mistura entre o assédio horizontal e vertical, ou seja, superiores e trabalhadores do mesmo nível



de hierarquia que tentam impor a outro trabalhador uma submissão.

Todas essas variantes de assédio moral podem ocorrer de forma individual ou coletiva, causando efeitos para o assediado, demais trabalhadores e para o local de trabalho. Conforme Valle (2019, p. 54), "O assédio moral nunca é um ato que atinge apenas a um trabalhador em isolado. Ele afeta a todo o coletivo laboral tendo em vista o seu potencial desagregador e adoecedor".

A expressão assédio sexual foi designada pelas feministas americanas da Universidade de Cornell, no início de 1970, para designar a conduta que envolve poder e opressão nas relações de trabalho das mulheres com o sexo oposto. Todavia, esse termo é considerado relevante no ambiente laboral apenas em meados de 1980 (BARRETO; HELOANI, 2018).

O assédio sexual no ambiente laboral expressa a violência sexista no mundo do trabalho, decorrente das desigualdades entre os gêneros, que caracterizam o regime patriarcal e são aprofundadas com a sociedade capitalista. O assédio sexual se inscreve na divisão sexual do trabalho que tem como âncora o regime patriarcal

e a cultura machista, configurando as relações de gênero em relações de poder. Tais aspectos subsidiam a compreensão do assédio sexual no trabalho e a sua predominância junto às mulheres.

O assédio sexual, de acordo com Barreto (2006, apud VALLE, 2019, p.60), é

[...] presente nas relações assimétricas de poder em que o assediador utiliza o seu posto de mando para intimidar ou fazer promessas de ascensão profissional, discriminando aquelas trabalhadoras que não se submetem e, por tal razão, passam a ser isoladas e desqualificadas.

O assédio sexual consiste na conduta de natureza sexual manifestada de forma clara ou sutil; falada ou apenas insinuada; escrita ou por gestos ou outros meios; proposta ou imposta a pessoa contra a sua vontade, através de coação ou chantagem, causando-lhe constrangimento e violando a sua liberdade sexual. Não constitui assédio sexual no trabalho a conduta desejada pelo outro, provocada e até requerida. Para configurar assédio sexual faz-se necessário que a conduta do assediador seja rejeitada e/ou mal recebida.

No Brasil o assédio é classificado por duas espécies: assédio sexual por intimidação ou ambiental e assédio sexual por chantagem ou quid pro quo (“isto por aquilo”).

O assédio sexual por intimidação ou ambiental é reconhecido por “incitações sexuais inoportunas, solicitações sexuais ou outras manifestações da mesma índole, verbais ou físicas, com efeito de prejudicar a atuação de uma pessoa ou de criar uma situação ofensiva, hostil, de intimidação ou abuso no ambiente em que é intentado.” (FILHO, s.d. apud COUTINHO, s.d., p.49). Este tipo de assédio está associado ao ambiente hostil, ou seja, é gerado quando as atitudes e comportamentos de assédio sexual se vinculam a práticas ofensivas e humilhantes. O assédio sexual por intimidação, quando ocorrido, influencia todo o ambiente de trabalho, tornando-o hostil, ao difundir o temor, amedrontar, intimidar, assustar e acanhar a vítima.

O assédio sexual por chantagem refere-se a uma troca de favores sexuais com vista à obtenção de tratamento especial ou evitar prejuízos na relação de trabalho, operando como uma espécie de chantagem perma-

nente em relação ao emprego. Assim, só os indivíduos bem colocados na estrutura hierárquica de uma organização, com autoridade para afetar a condição de emprego de outras pessoas, possuem poder suficiente para praticar este tipo de assédio sexual (DIAS, 2008). Trata-se de abuso de poder do assediador que, ao se prevalecer de posição hierárquica superior, constrange o assediado para que preste a atividade sexual, sob ameaças de perda do emprego ou benefícios advindos da relação de emprego. Este tipo de assédio ocorre em todas as relações sociais em que se tem a relação de poder, nas quais a vítima se encontra em posição de subordinação e o agente detém uma posição de poder para contratar, promover ou despedir. Logo, há no assédio sexual por chantagem uma relação de poder entre o assediador e o assediado.

A partir da pesquisa bibliográfica, demarca-se que tanto o assédio moral quanto o sexual são expressões da violência laboral, estando todos trabalhadores expostos a essas, dada a origem na organização do trabalho na sociedade capitalista, mesmo que se revele de forma individualizada (BARRETO; HELOANI, 2015).

## 3 A ORGANIZAÇÃO MINISTÉRIO PÚBLICO E O ASSÉDIO LABORAL

Para analisar o assédio moral e sexual no MP propõe-se no primeiro subtópico compreender a instituição Ministério Público, como componente do sistema jurídico na sociedade capitalista. À luz deste entendimento e dos estudos teóricos sobre o tema, no segundo subitem são analisadas as normativas dos MPs brasileiros atinentes ao assédio moral e sexual no trabalho. Já no terceiro subtópico são analisadas as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho, previstas nos dispositivos legais dos MPs.

### 3.1 Ministério Público no Universo Jurídico

O Ministério Público, como uma instituição pública, inserida nas relações sociais mais amplas, também é permeada por práticas de assédio moral e sexual no trabalho. Para analisar as práticas de assédio laboral no MP brasileiro é primordial compreender o direito e o universo jurídico na

sociedade capitalista, inserindo-os na totalidade histórica, o que permite superar uma visão simplista e mecanicista, conforme Borgianni (2013).

Inserir o direito na totalidade histórica pressupõe compreender a relação da sua gênese com o desenvolvimento das formas econômicas mercantis que marcam o Estado burguês e, por conseguinte, as desigualdades de classes (BORGIANI, 2013). Deste modo, o direito e o universo jurídico fazem parte do desenvolvimento contraditório da sociedade do capital.

Segundo a referida autora: “Nesse processo, o direito vai se revelando também como elemento mistificador das reais formas antagônicas das relações sociais no mundo burguês e até como indutor de novas mistificações.” (BORGIANI, 2013, p. 420). Ou seja, o direito se torna âncora da sociedade desigual, fornecendo-a uma aparência de igualdade, constituindo assim um dos sustentáculos da ordem produtora e reprodutora de desigualdades, sendo também permeado de contradições.

Reconhecer o universo jurídico inserido na cena das relações e interesses sociais antagônicos, pressupõe compreender que esta seara ape-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

sar de ser vista como um espaço de concretização e garantia de direitos, também é atravessada por práticas de violações de direitos como o assédio laboral, sendo, constantemente, palco de disputa.

Para além do caráter contraditório do direito e do universo jurídico, destaca-se a afirmação de Borgianni (2013, p. 437) que “[...] o jurídico é, antes de tudo, o lócus de resolução dos conflitos pela impositividade do Estado”. Tal apontamento evidencia a dimensão do poder contida neste ambiente, que é envolvido pela “força da autoridade”, como denomina a referida autora. Por conseguinte, depara-se com relações hierárquicas.

O traço das relações autoritárias marca a cultura brasileira, podendo destacar, de acordo com o CFESS (2014, p. 17):

A 'soberania do Estado' se converte na 'soberania das autoridades legalmente constituídas'. Abuso de poder, constantes violações de direitos e uma forte diferenciação hierárquica, de inspiração aristocrática com afirmação de privilégios, marcam as relações dos sujeitos institucionais, entre si e com a sociedade. Seja nas relações com o público, ou com os trabalhadores dessas instituições, o autoritarismo – justificado tantas vezes por

Weber como 'dominação legítima' (WEBER, 1994) ou como 'detenção legítima do monopólio do uso da violência' (WEBER, 1982) – dão o tom do conjunto das relações institucionais.

Esse aspecto coercitivo do Estado caracteriza as instituições jurídicas, construindo estruturas e culturas organizacionais fortemente hierarquizadas, bem como desenvolvendo práticas com viés autoritário. A utilização da violência como instrumento de poder e dominação, que é parte da formação social brasileira, também se faz presente no âmbito jurídico. Por vezes, esse poder se expressa pela violência, abuso, coerção, disciplina e punição, em detrimento da garantia dos direitos fundamentais. Conforme Trindade e Soares (2009, p. 3-4) “Em muitos desses espaços impera a hierarquia, o disciplinamento e a burocracia, ao mesmo tempo em que estão para garantir e facilitar o acesso da população aos seus direitos”.

Nesta perspectiva, o Ministério Público como instituição que compõe o chamado sistema jurídico, também é permeado por contradições e envolvido por relações de poder e hierarquia, ao estar inserido no contexto mais amplo das relações.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O Ministério Público brasileiro é o órgão eleito pela Constituição Federal de 1988 para que os direitos fundamentais do cidadão sejam efetivados, sendo, conforme a Constituição Federal:

Uma 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).

Contudo, conforme Tejedas (2013, p. 466)

O Ministério Público está imerso em relações sociais, e sua aproximação ou afastamento da missão institucional constitucionalmente encontra conexão com interesses, projetos políticos e relações que se estabelecem e que estão em disputa.

Neste sentido, a missão constitucional do MP efetivará a partir do diálogo e da negociação desta instituição com os variados atores que compõem a esfera pública. (TEJADAS, 2013).

Considerando o caráter contraditório da instituição, os elementos como o poder e a hierarquia, presentes no Ministério Público, podem se

constituir como fatores organizacionais catalizadores de práticas de assédio no ambiente de trabalho. Desta maneira, a gestão da instituição pode se direcionar para o reforço dessas relações de poder e hierarquia.

Esses aspectos que compõem a cultura da organização são presentes e até mesmo determinantes para a manifestação do assédio moral e sexual nas relações de trabalho, configurando assim, como alicerces de gestões pautadas na repreensão, humilhação, desqualificação, ameaça, coerção, uso abusivo do poder e dentre outras.

## 3.2 Assédio Laboral no Ministério Público

Ao analisar o tratamento dado sobre a temática do assédio moral e sexual no âmbito do Ministério Público brasileiro, verificou-se primeiramente a ausência de informação, levantamento e/ou estudo sobre essas práticas, bem como sobre as incidências institucionais de prevenção e enfrentamento. Isso suscita alguns questionamentos: Será que não há assédio laboral nas unidades ministeriais? Por quê tais práticas estão veladas neste espaço? Como as



instituições atuam frente a essas situações? As perguntas elencadas demandam um estudo profundo sobre o tema e sinalizam a importância de pautar esse assunto nas unidades ministeriais. Deste modo, limita-se a analisar a atuação dos MP's na prevenção e enfrentamento ao assédio laboral a partir dos dispositivos e normativas existentes.

Em âmbito nacional, a Recomendação CNMP nº 52/2017 prevê que o planejamento e as ações para a gestão devem seguir diretrizes (artigo 5º), dentre elas, a seguinte: “XIII – Implantar ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos, prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho” (CNMP, 2017, p. 7). Já a Recomendação CNMP nº 79/2020 evidencia dentre as diretrizes (artigo 2º) para a definição da política institucional de promoção de equidade de gênero:

...  
VIII – estimular o enfrentamento do assédio moral e sexual, tanto pela via preventiva quanto repressiva, assegurando-se, inclusive, o acolhimento às vítimas, com garantia de sigilo, segurança e apoio psicológico (CNMP, 2020, p. 3).

A partir das recomendações, o

CNMP aponta a relevância das ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho para o direcionamento das intervenções de gestão de pessoas e equidade de gênero e raça nos MP's, ou seja, para a gestão das unidades.

Nas normativas internas dos MP's sobre assédio laboral constatou-se 07 (sete) órgãos com regulamentações vigentes, que representa 19,3% do total das unidades ministeriais, o que sinaliza a incipiência desta temática e a necessidade de seu fomento, em especial, na esfera dos estados. Registra-se que a insuficiência de regulamentação é considerada pelo próprio CNMP (2016), em cartilha produzida sobre o tema, uma das características que pode tornar o ambiente mais propício ao assédio moral na administração pública.

No que se refere ao ano de publicação das regulamentações, 100% foram sancionadas após a Resolução CNMP nº 52/2017, referente à gestão de pessoas, o que pode demonstrar o desdobramento e impacto desse dispositivo nos ramos do MP, no tocante ao assédio laboral. É possível verificar quanto ao escopo das normativas que 50% tratam da instituição de polí-

tica de prevenção e enfrentamento, 12,5% referem-se à instituição de comissão, 12,5% de núcleo de prevenção e 12,5 % de programa. Em uma normativa (12,5%) não foi possível identificar o escopo ao se referir a instituição de política, mas no corpo do texto aborda programa (MPAM, 2021). Evidencia-se a amplitude dos dispositivos, posto que a maioria trata da instituição de política, que permite maior capilaridade ao traçar a direção e as ações, por meio de instrumentos do planejamento como plano, programa e projeto, sinalizando o reconhecimento deste assunto na agenda institucional. Ademais, salienta-se a instituição do núcleo de prevenção, unidade específica com estrutura e equipe técnica em cargo efetivo, que tem a finalidade de atuar na prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual e à discriminação (MPPR, 2020). A constituição deste núcleo mostra a centralidade do tema na organização e suscita o questionamento quanto à incidência destas práticas no órgão.

Com relação à abrangência das normas, ou seja, se contemplam o assédio moral, assédio sexual e/ou discriminações, tem-se que 62,5%

envolvem os três elementos, 25% os assédios moral e sexual; e 12,5% contemplam apenas o assédio moral. É possível inferir que a maioria abrange os assédios moral e sexual e as discriminações. Apesar de não ter abordado a discriminação neste artigo, dado aos seus limites, ressalta-se a importância de considerar esta categoria no ambiente do trabalho, visto que a violência laboral tem como uma de suas facetas a discriminação e o assédio laboral poder se dar revestidos de práticas discriminatórias. Assim, observa-se que as regulamentações ao prever os três marcadores ampliam seu objetivo, envolvendo violências laborais fundadas nos aspectos de raça, etnia, sexo, gênero, religião, deficiência, idade, orientação sexual e outras.

Sobreleva-se ainda que a demarcação nas normas da abrangência dos assédios moral e sexual é fundamental ao compreendê-los como formas de violência laboral, mas que apresentam especificidades, como mostrado nas conceituações expostas no tópico anterior. Já o fato de a normativa contemplar apenas o assédio moral sinaliza a invisibilidade do assédio sexual no ambiente de traba-

lho, o que pode estar relacionado ao ocultamento da dimensão de gênero na análise das violências no mundo do trabalho, considerando que a incidência desse assédio é maior nas mulheres trabalhadoras.

Chama-se atenção a peculiaridade de uma norma (MPMT, 2021, p. 3) ao abordar a violência laboral, sendo esta conceituada:

[...] toda e qualquer ação que degrade, humilhe ou controle os comportamentos, emoções e as ações no ambiente de trabalho ou a ele associado, cujas condutas abusivas, os maus tratos, as humilhações e os constrangimentos, explícitos ou sutis, constituem modo de agir, geralmente acarretando prejuízo à saúde psicológica, à autoestima e ocasionando microtraumas, como o dano psíquico, que dificultam o desenvolvimento pessoal e profissional, e pode, em seus estágios mais graves, se classificar como discriminação, assédio moral e sexual.

O referido dispositivo é mais amplo, ao abranger as violências ocorridas no ambiente do trabalho ou a ele associado que não necessariamente chegam a se configurar em discriminação, assédio moral e sexual, mas que resultam em danos aos trabalhadores e estão relacionadas às práticas

e modos de organizar o trabalho (BARRETO; HELOANI, 2018).

Quanto ao direcionamento das regulamentações foram analisados os objetivos/ finalidades e os princípios/diretrizes/fundamentos. Os objetivos/finalidades estão relacionados em sua totalidade ao estabelecimento de princípios, diretrizes e/ou ações/medidas para a prevenção e enfrentamento às situações de assédio no âmbito das instituições. Sem embargo, destacam-se duas especificidades, a primeira além de contemplar o objetivo sinalizado, prevê: “[...] fomentar a cultura de respeito mútuo entre os membros e servidores que a integram, garantindo-se a todos os direitos fundamentais, um ambiente de trabalho sadio e a preservação da saúde física e mental” (MPAM, 2021, p. 4). A segunda também considera como objetivo a instituição de fundamentos, diretrizes e formas de intervenção, mas o associa à construção de “[...] práticas organizacionais que estejam em consonância com a missão constitucional da instituição.” (MPMT, 2021, p. 3). Além do que, acrescenta como objetivo:

I- coibir toda ação ou conduta abusiva, agressiva, práticas discrimina-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tórias, humilhação e constrangimento, que se constituam, de forma concreta ou potencial, em causadora de danos (concretos ou potenciais) físicos, pessoais, morais, psicológicos, funcionais, patrimoniais e de saúde aos membros/as, servidores/as, estagiários/as, terceirizados/as e voluntários/as deste Ministério Público;

II- prezar pelo acolhimento, proteção, preservação e recuperação da saúde e/ ou do bem-estar dos membros, servidores, estagiários, terceirizados e voluntários do MPMT, a fim de que os processos de representação e responsabilização respeitem as suas prerrogativas de escolha autônoma e esclarecida dos sujeitos acerca dos encaminhamentos e providências cabíveis em âmbito institucional; (MPMT, 2021, p. 3).

Essas particularidades foram enfatizadas ao explicitarem nos objetivos da norma a sua relação com o papel do Ministério Público, sendo as ações de prevenção e enfrentamento um componente importante para o alcance deste fim. Outrossim, trazem como finalidade o olhar para com o acolhimento e a atenção em saúde, haja vista que as práticas de assédio provocam o adoecimento laboral. Destaca-se ainda o elemento do respeito à autonomia dos sujeitos no encaminhamento e providências institucionais.

Acerca dos princípios / diretrizes / fundamentos contidos em 75% dos regramentos legais, aponta-se os mais citados: favorecimento de clima organizacional/ambiente de trabalho saudável e respeitoso, de não discriminação, humilhação e/ou exclusão e de tolerância às diversidades; respeito à dignidade da pessoa humana; monitoramento das atividades institucionais/ gestão institucional, de modo a prevenir a degradação das relações socioprofissionais e do ambiente de trabalho; acolhimento da diferença e das vulnerabilidades referentes a gênero, raça, orientação sexual, deficiência, classe, entre outros; elaboração de relatórios estatísticos, analíticos e sua divulgação periódica; busca de soluções pacificadoras/consensuais para os problemas de relacionamento verificados no meio ambiente de trabalho; proteção à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, por meio da preservação do sigilo dos dados pessoais das partes envolvidas e do conteúdo das apurações; fomento de atividades integrativas, preventivas e educativas, voltadas à sensibilização, à conscientização, à capacitação, ao diálogo, à construção de redes de

apoio e à promoção de melhorias da cultura organizacional.

O direcionamento das regulamentações vai ao encontro da missão constitucional do MP na defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e interesses coletivos, ou seja, dos interesses da maioria da sociedade e, em especial, daqueles segmentos mais vulnerabilizados (TEJADAS, 2013). Todavia, como exposto, trata-se de uma arena de disputa, em que a depender do contexto histórico, conjuntural e institucional, pode-se ter um terreno fértil ou arenoso para a materialização destes princípios/diretrizes/fundamentos.

### 3.3 Ações de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Laboral

As ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual, matéria alvo dos dispositivos analisados, serão apresentadas de forma separada, sem desconsiderar a complementariedade e articulação destas. Evidencia-se que 87,5% das normativas contemplam de forma explícita as ações de prevenção e enfrentamento, sendo possível identificá-las.

Conforme Freitas, Heloani e Barre-

to (2011, apud Valle, 2019) o enfrentamento à violência laboral, considerando suas diversas manifestações no ambiente do trabalho, deve contemplar duas frentes: preventiva e o combate em si.

Barreto e Heloani (2018) e Valle (2019) sinalizam três formas de prevenção, para descrever a primeira frente: 1) primária, consiste em ações educativas e de sensibilização inclusive da alta hierarquia; 2) secundária, é estabelecida quando já ocorre a prática de violência e consiste na identificação das causas que favorecem essas práticas, assinalando a necessidade de mudanças na forma de organização do trabalho e garantindo o atendimento da equipe multiprofissional, bem como o encaminhamento aos órgãos competentes; 3) terciária, envolve rever os métodos de gestão de pessoas.

Ou seja: “pouco importa” a instituição contar com uma política de enfrentamento a violência laboral se não for repensada a cultura organizacional, os indicadores éticos da instituição e os demais mecanismos que implicam em pensar os trabalhadores não como meios, mas principalmente com a finalidade das instituições empregadoras (VALLE, 2019, p. 69-70)



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

A segunda frente consiste no combate propriamente dito, sendo a responsabilização um aspecto essencial. A efetivação de mecanismos para investigação das práticas de assédio, vinculadas a possibilidade de responsabilização dos autores operam como recurso de prevenção além de ser um dispositivo de penalização.

À luz desta concepção, destaca-se que as ações de prevenção previstas nas normas dos MPs contemplam, em sua totalidade (100%) a forma primária, ou seja, ações educativas e de sensibilização. Isso é identificado ao proporem espaços de discussão e debate; realização de treinamentos e capacitações; promoção de palestras, eventos e cursos de formação dos integrantes; produção de cartilhas, manuais e informativos; divulgação da política; realização de campanhas institucionais; e promoção de ações de sensibilização e conscientização.

Nas ações educativas e de sensibilização sobre o assédio moral e sexual, chama-se atenção para a regulamentação do MPT (2017), ao descrever que devem perpassar as áreas de relações interpessoais e lideranças. Sendo assim, deve-se atentar para

que os processos pedagógicos não caiam na individualização das práticas de assédio e no seu reducionismo ao atrelá-las as relações interpessoais, perdendo assim, a compreensão do assédio com organizacional.

Observa-se também que a norma do MPMT (2021) sinaliza a capacitação obrigatória para integrantes incumbidos das atividades de gestão de pessoas, ou seja, que ocupam cargos de chefia. Desta maneira, ratifica-se a relação da forma e modo de gestão do trabalho com as práticas de assédio laboral, sendo então, pontuado por Barreto e Heloani (2018) e Valle (2019) como vital o envolvimento da alta hierarquia nas ações educativas.

Sobre a forma secundária de prevenção, isto é, identificação das causas que favorecem essas práticas, 42,8% dos órgãos sinalaram ações nesta direção, podendo destacar:

- . Monitoramento de informações estatísticas relacionadas às licenças médicas concedidas em função de patologia associada ao assédio moral (MPMG, 2018, p. 2);
- . Realização de pesquisas de clima organizacional e de ambiente de trabalho, visando diagnosticar questões relacionadas ao assédio moral e promover melhorias na qualidade de vida no trabalho (MPMG,

2018, p. 2);

. Aplicação de questionário eletrônico, para fins de diagnóstico da situação atual e/ou identificação de possíveis ocorrências (MPAM, 2021, p. 4);

. Monitorar, periodicamente, as atividades institucionais, de modo a prevenir a degradação do meio ambiente de trabalho, por meio de pesquisas e atividades socioeducativas voltadas à identificação e à atualização dos fatores organizacionais responsáveis e/ou catalisadores da violência laboral, assédio moral e sexual no trabalho e de todas as formas de discriminação (MPMT, 2021, p. 6).

Essas ações com a finalidade de identificar as causas que favorecem as práticas de assédio laboral, permitem direcionar a análise destas situações associada à organização, tendo em vista que se manifestam ao encontrar elementos na cultura organizacional que propiciam tais práticas e que, por conseguinte, geram processo de adoecimento do trabalhador.

A forma terciária de prevenção, que consiste em rever os métodos de gestão de pessoas, constitui um desdobramento da secundária, posto que após identificar aspectos causadores e/ou facilitadores do assédio faz-se necessário atuar nestes, bus-

cando atenuá-los ou eliminá-los. As ações nessa perspectiva foram pontualmente mencionadas nas regulamentações (28,5%), o que pode relacionar ao fato de constituírem ações que implicam em processos mais significativos de mudança organizacional, sendo identificado: “sugerir melhorias em métodos, processos, projetos, iniciativas, atos normativos, práticas e condições de trabalho” (MPPR, 2020, p. 2); e “mudanças de métodos e processos na organização do trabalho”; “melhorias das condições de trabalho”; “aperfeiçoamento das práticas de gestão de pessoas” (MPT, 2017, p. 3).

A frente de prevenção, compondo as três formas, envolve a construção de uma nova mentalidade no ambiente de trabalho, sendo “[...] a identificação dos fatores facilitadores e/ou catalisadores de tal fenômeno o principal mecanismo à sua eliminação”. (VALLE, 2019, p. 61).

A segunda frente, que constitui no combate do assédio e tem como importante componente a responsabilização, foi pontuada em 100% das normativas que abarcam as ações de prevenção e enfrentamento. Entretanto, verifica-se descrições com

nível de detalhamento e aprofundamento diferente.

Todas as regulamentações mencionam o canal de comunicação ou recebimento de denúncia/ notícia. Verifica-se que algumas preveem formulário próprio para a comunicação (MPMG, 2018); definem o conteúdo necessário para a denúncia/notícia (CNMP, 2019; MPPR, 2020); e têm explícito os órgãos responsáveis pelo recebimento da denúncia/notícia (MPT, 2017; MPF, 2018; CNMP, 2019; MPPR, 2020; MPMT, 2021).

No processo de recebimento e análise da denúncia/notícia é primordial resguardar o sigilo e a confidencialidade no trato desta, sendo assegurado pela maioria das normativas (71,4%). A preservação do sigilo constitui num direito de quem encaminha a denúncia/ notícia, bem como num dever de quem a recebe e analisa, respeitando assim os princípios éticos do serviço público. Além do mais, assegurar o sigilo das informações faz com que os integrantes da instituição tenham confiança e segurança para informar as situações de assédio moral e sexual no ambiente de trabalho.

Sobreleva-se outro ponto contido nos dispositivos que se refere a previsão de ouvir as partes envolvidas (MPT, 2017; MPPR, 2020); consultar as partes quanto à continuidade do procedimento nas instâncias competentes (CNMP, 2019) e assegurar o respeito a decisão da vítima (MPPR, 2020; MPMT, 2021), o que permite a escuta, tomada de decisão pelas pessoas envolvidas e, sobretudo, o fortalecimento da autonomia e liberdade da pessoa assediada.

Algumas normativas se atentam para fornecer assistência, orientação e acompanhamento aos envolvidos, em especial, à pessoa assediada (MPT, 2017; MPF, 2018; MPPR, 2020; MPMT, 2021). Outras enfatizam a importância da atenção à saúde do trabalhador, por meio do apoio de equipe multiprofissional de saúde (MPF, 2018); da providência de encaminhamentos psicossociais às vítimas (CNMP, 2019); do atendimento inicial a fim de promover o suporte psicossocial (MPPR, 2020); do estabelecimento de estratégias de reabilitação e acompanhamento no retorno da pessoa vitimada no trabalho, através da criação de Núcleo de Saúde do Trabalhador (MPAM, 2021); da inter-

venção inicial envolvendo a avaliação da condição de saúde, escuta ativa, acompanhamento e orientação, por meio de equipe multiprofissional (MPMT, 2021). Nesta ótica, Valle (2019) reforça a importância de que o primeiro contato com o alvo seja pautado no acolhimento, orientação, identificação do fenômeno e cuidado.

Ressalta-se ainda que, nas normas MPPR (2020) e MPMT (2021), os atendimentos/intervenções iniciais têm como centralidade a lógica do cuidado e, portanto, a atuação multiprofissional. A referida autora sinaliza ser basilar a atenção em saúde, afirmando que: “Quando o processo de violência laboral e/ou assédio já se instalou, faz-se necessário que, após a primeira escuta desse sujeito, seja estabelecida uma programática de avaliação de sua saúde física e psicológica.” (VALLE, 2019, p. 62).

Ao considerar a relevância do trabalho da equipe técnica nos casos de assédio laboral, bem como as relações hierárquicas e de poder que permeiam as unidades ministeriais, identifica-se como uma das ações previstas, ligadas ao combate em si das práticas de assédio: “garantir a autono-

mia e a proteção dos profissionais que compõem o Núcleo de Qualidade de Vida no Trabalho” (MPMT, 2021, p. 7). Para além da intervenção multiprofissional, nos casos de assédio moral e sexual no trabalho, tem-se a sinalização da atuação intersetorial (CNMP, 2019; MPMT, 2021).

Na seara de análise e apuração dos casos de assédio verifica-se a previsão da realização de conciliação do conflito/ audiência de conciliação/ mediação do conflito/ mediação (MPT, 2017; MPMG, 2018; MPF, 2018; CNMP, 2019; MPPR, 2020 e MPAM, 2021), ou seja, a aplicação de forma de solução consensual de conflito. Ao contrário, a normativa MPMT (2021, p. 7) indica “se comprovada a prática de discriminação ou assédio, ações como a mediação de conflitos não são cabíveis, tendo em vista a existência da violação dos direitos humanos”. Apesar de não se propor aprofundar essa questão, é crucial suscitar a reflexão sobre a utilização de tais práticas considerando a matéria do assédio moral e sexual. Primeiramente, comunga-se com a ponderação do MPMT de não utilizar a mediação de conflito constada discriminação e/ou assédio, posto que essas práticas

constituem em violações de direitos, com amparo regulatório em âmbito internacional, nacional e na esfera do serviço público. Além do mais, a adoção da mediação coloca os envolvidos numa relação de horizontalidade, algo que não condiz com as situações de assédio laboral, fortemente marcadas pela relação de poder e hierarquia como já sinalizado, sobretudo, nos espaços dos Ministérios Públicos também atravessados por estes aspectos. Logo, a mediação de conflito reduz essas violências à esfera privada, desvinculando seu nexos organizacional.

As ações de combate ao assédio laboral, ao construir um importante mecanismo estruturado e operante de investigação e responsabilização na instituição, pode também coibir novas práticas de assédio no ambiente de trabalho. (CÂMARA; MACIEL; GONÇALVES, 2012).

Para a efetivação das ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual, 87,5% das regulamentações direcionam a implementação de medidas ou política como atribuição de uma comissão/comitê. Desta maneira, 71,4% das normas que dispõem desse mecanismo descrevem

sua composição, tendo em 100% destas, a presença de servidor.

Sobre a composição da comissão/comitê tem-se que 40% dos órgãos garantem a paridade na sua formação, ou seja, mesma quantidade de servidor e membro, o que é possível verificar explicitamente na norma MPMG (2018, p. 3) ao dispor que a comissão “é paritária, autônoma e de caráter permanente”, e em outra (MPF, 2018), ao analisar os seus integrantes. Evidencia-se que, em 40% das regulamentações, as comissões possuem maior presença de servidores em relação aos membros (CNMP, 2019; MPF, 2018). É relevante refletir que a presença de servidor neste espaço de implementação e, em alguns casos, de recebimento e apuração de notícias/denúncias de práticas de assédio, é imprescindível para o processo de confiabilidade dos integrantes apresentarem as situações de assédio laboral, tendo em vista os aspectos organizacionais, do poder e da hierarquia, que permeiam o MP.

No bojo das ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho, depara-se com a indicação do mês de maio como



potencializador das referidas ações, através da inclusão do dia 02 de maio (dia internacional de combate ao assédio moral) no calendário de eventos do órgão (MPAM, 2021); e da intensificação das medidas de conscientização da política de prevenção e enfrentamento (MPMT, 2021).

Por fim, as normativas analisadas ao inserir na agenda da instituição diretrizes/princípios e ações de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral, permitem a construção de uma cultura organizacional de intolerância a tais práticas. Para tanto, Valle (2019, p. 62) acentua como possibilidades:

[...] o profundo conhecimento acerca das especificidades organizacionais da instituição empregadora, a circulação de informação, a sensibilização dos sujeitos coletivos e a construção de canais de denúncia e responsabilização dos referidos fenômenos.

## 4 PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO AO ASSÉDIO LABORAL E MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Ao analisar a relação das ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho, no

âmbito das unidades ministeriais, e a concepção de MP resolutivo, pauta-se, na convergência entre a missão constitucional do órgão, alicerçada na defesa dos direitos fundamentais e na realização da justiça social, e as medidas de prevenção e enfrentamento dessas práticas, ao passo que violam os direitos humanos e impactam a saúde do trabalhador. Contudo, não se perde de vista as contradições presentes nesta instituição, que impõe desafios para a materialização da missão institucional, bem como apontam para as correlações de forças em disputa no seu interior.

Logo, é preciso compreender a concepção contemporânea empregada de Ministério Público resolutivo, que busca estabelecer um novo paradigma da atuação ministerial. Conforme Goulart (2020), o projeto institucional conferido na Constituição de 1988 está em construção. Ao considerar a ampliação das atribuições do órgão e a sua importância para o conjunto da sociedade, conferidas na Constituição, surge na atualidade um movimento teórico-prático balizado pela prática sociotransformadora na instituição. Este movimento norteado pela ideia de Ministério Público

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

resolutivo tem como direcionamento, sobretudo, a atuação finalística dos órgãos de execução, ou seja, a eficácia social no exercício de suas atribuições constitucionais.

Essa construção direcionada à atuação finalística da instituição, apesar de prever mudanças internas, em especial acerca da hegemonia da concepção de Ministério Público, bem como do estabelecimento de política institucional por meio de plano e programas de atuação, não aprofunda sobre a gestão pública da organização, considerando a compreensão de Ministério Público resolutivo. Entretanto, para pensar a ação finalística da organização, faz-se necessário dar a devida atenção à área-meio, isto é, à gestão da unidade. Portanto, registra-se alguns elementos da concepção MP resolutivo que se relacionam à prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho.

Inicialmente, salienta-se que essa concepção busca aprimorar a atuação ministerial visando a sua efetividade e o seu impacto social, portanto, reafirma as bases do papel constitucional do MP como: a proteção e a efetivação dos direitos e das garantias constitucionais; a priorização da atua-

ção preventiva; e o exercício da função pedagógica da cidadania (CNMP, 2016). Os pontos abordados correlacionam com as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral, tendo em vista que estas consistem em medidas de intervenção que visam a garantia do trabalho decente e digno, assegurando os direitos fundamentais dos trabalhadores. Por outro lado, as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio possibilitam a priorização da prevenção em detrimento da punição e penalização, bem como têm como eixo norteador as ações pedagógicas, conforme observado nas normativas.

Ao adentrar à seara da gestão, a Recomendação de Aracaju destaca no artigo 3º os seguintes aspectos para considerar a eficácia administrativa e a gestão dos recursos humanos, materiais e tecnológicos:

- I - desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para a sociedade;
- II - promoção da humanização do ambiente e das relações de trabalho, com o fortalecimento dos princípios da dignidade da pessoa humana, valorização social do trabalho, isonomia e equidade;

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

III - incentivo ao autoconhecimento, ao desenvolvimento integral do ser e de suas múltiplas necessidades, mediante a construção e o fortalecimento do significado do trabalho para o indivíduo e para a sociedade;

IV - promoção da inclusão, da acessibilidade, da integração e do caráter cooperativo nas relações de trabalho, com respeito à diversidade;

V - fomento da gestão do conhecimento, por meio da compreensão dos processos de trabalho das diversas áreas, da sistematização, da comunicação adequada e da disseminação do conhecimento, principalmente para facilitar a visão sistêmica das necessidades Institucionais;

VI - identificação, valorização e aprimoramento dos conhecimentos, das habilidades e das atitudes, como mecanismo de desenvolvimento de cultura orientada para resultados, objetivando o alcance dos objetivos estratégicos do Ministério Público brasileiro;

VII - elaboração de estratégias, planos e ações de capacitação com base na gestão por competências;

VIII - dimensionamento e distribuição da força de trabalho, com base nas competências dos seus integrantes, nos critérios de produtividade e na variabilidade das condições de atuação, visando à racionalização e à eficácia dos recursos;

IX - realização de ações para melhoria do ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas;

X - implantação de ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos e prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho, na busca pela excelência do serviço prestado à sociedade;

XI - uso adequado e sustentável dos recursos materiais e financeiros da unidade. (CNMP-CN, 2018, p. 6).

Com base nos elementos considerados como importantes para a eficácia da gestão ressalta-se dois pontos para reflexão. O primeiro refere-se aos aspectos voltados ao sujeito, sendo inviável pensar no desenvolvimento integral do ser humano nos seus múltiplos aspectos e no fortalecimento do significado do trabalho para o indivíduo diante de um contexto organizacional marcado pelo assédio moral e sexual.

O segundo ponto relaciona-se à organização e gestão do trabalho, que se mostram de forma contraditória quanto à prevenção e enfrentamento ao assédio. Os conteúdos ligados à humanização do ambiente e das relações de trabalho, valorização social do trabalho, isonomia e equidade; inclusão e respeito à diversidade; compreensão dos processos de trabalho e a comunicação adequada; realização de ações para melhoria do

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ambiente organizacional e da qualidade de vida no trabalho, incluindo a promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas; implantação de ações contínuas e efetivas que permitam administrar conflitos e prevenir o assédio e o sofrimento no trabalho constituem em dimensões importantes para as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio, na medida em que a instituição está atenta às formas de organização do trabalho, a repensar a cultura organizacional e à saúde do trabalhador.

Todavia, alguns componentes apresentados requerem alguns apontamentos, haja vista que sinalizam a lógica gerencial moderna, tais como: cultura orientada para resultados e dimensionamento e distribuição da força de trabalho com base nos critérios de produtividade. A gestão por resultados, segundo Gaulejac (2009 apud Guarany, 2019), tem como um dos postulados falsos o da objetividade das organizações, suas metas e formas de gestão, visto que há conflitos de interesses e se inscrevem em relações de poder. Ademais, ao pautar as práticas gerenciais visando apenas os resultados e metas, o estímulo a com-

petitividade, a meritocracia e o aumento da produtividade podem favorecer o assédio no ambiente de trabalho, sobretudo, o moral, criando um ambiente organizacional marcado pela pressão e opressão. Nesta direção, a gestão pública seguindo a lógica empresarial, por vezes, em nome de melhor performance produtiva, acaba utilizando métodos que contribuem para a ocorrência de assédio, gerando o sofrimento e adoecimento no trabalho (Guarany, 2019).

A partir dos estudos bibliográficos e das análises documentais realizadas ao longo do artigo, indica-se alguns fatores determinantes nas ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual para o alcance de um Ministério Público resolutivo, conforme as bases da Constituição Federal de 1988, os quais serão organizados em dois blocos: fatores estruturantes e organizacionais.

Os fatores estruturantes estão ligados ao cenário das relações de trabalho na sociedade capitalista, sendo apontado o vínculo trabalhista e o modo de gestão. Para potencializar as ações de prevenção e assédio laboral nos MPs é fundamental ir de encontro à precarização das condições de tra-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

balho, caracterizada por contratos temporários, baixos salários e jornadas prolongadas, e priorizar a realização de concursos públicos. É sabido que os trabalhadores na condição de contratados temporariamente estão mais suscetíveis às práticas de assédio, na medida em que é reforçado o abuso de poder, a hierarquia e a sobrecarga de tarefas, dada a fragilidade da vinculação institucional com a desregulamentação dos direitos trabalhistas. Tal vínculo também favorece o ocultamento de tais práticas na instituição, pois ao estar submetido a uma relação de poder, o assediado, por medo de sofrer retaliações e demissão, pode não publicizar a prática assediante. Portanto, o concurso público, ao garantir estabilidade ao servidor e demais mecanismos de proteção social e trabalhista, constitui um elemento significativo para a redução dos índices de assédio laboral, além de permitir mais vinculação do trabalhador às atividades realizadas, ao evitar a rotatividade e garantir a continuidade do serviço público e os investimentos feitos em capacitação profissional, contribuindo para a qualidade do serviço ministerial prestado à sociedade.

Outro fator estruturante refere-se ao modo de gestão. Considerando as particularidades do Ministério Público ao compor o sistema jurídico, é fundamental a gestão democrática e participativa das unidades. Esta forma de gestão contribui para mitigar as relações de poder e hierarquia enraizadas na organização e, por conseguinte, o assédio laboral. Segundo Soares (2008 apud Valle, 2019), um aspecto da dinâmica organizacional que favorece a violência como forma de gestão, consiste no modelo de gestão do trabalho que não permite ou inviabiliza a participação individual e/ou coletiva na tomada de decisões. Guarany (2019) também sinaliza que a gestão democrática pode fazer diferença na saúde dos trabalhadores e em diversos outros indicadores da área de gestão de pessoas. Além disso, para ter como direção os objetivos estratégicos do MP resolutivo é necessária a sua construção coletiva e participativa.

Quanto aos fatores organizacionais nas ações de prevenção e enfrentamento ao assédio, tendo em vista um MP resolutivo, destaca-se: a existência de regulamentação sobre o tema; a realização de ações educativas; o



estabelecimento de pesquisas sobre as formas de organização do trabalho; existência de equipe de saúde ou de qualidade de vida no trabalho; e composição paritária da comissão/comitê de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral.

O primeiro fator organizacional a se destacar consiste na existência de regulamentação acerca do assédio moral e sexual no trabalho. A instituição de normativa é importante para que haja respaldo às ações de prevenção e enfrentamento ao assédio em seu aspecto institucional, de maneira que não seja caracterizada uma proposta de gestão, mas sim, seja instituída na estrutura organizacional. Câmara, Maciel e Gonçalves (2012) consideram essa estratégia de prevenção e combate ao assédio como de nível legislativo, entretanto, sinalizam a necessidade do nível administrativo, uma vez que a atuação apenas na publicação de normas é pouco satisfatória, visto que os impactos do assédio são expressivos às pessoas que o vivenciam, à instituição e ao coletivo que compõe a organização. Portanto, são necessárias ações práticas que considerem a pesquisa organizacional, o acolhimento das vítimas,

a responsabilização dos autores do assédio e as estratégias para prevenção de reincidências ou novas práticas.

Outro elemento reporta-se à realização de ações educativas, com o objetivo de sensibilizar os integrantes sobre a temática e socializar informações sobre o assédio laboral, por meio de capacitação e formação, palestras, campanhas, eventos, espaços de diálogo etc. As ações pedagógicas propiciam o acesso dos integrantes da instituição ao tema, fazendo com que circule informações e tornem mais conscientes sobre seus direitos. Desta maneira, o plano de educação permanente das unidades ministeriais e a formação de ingressos na carreira dos MPs devem contemplar a temática do assédio moral e sexual no trabalho. Além do mais, as ações educativas precisam envolver todos integrantes da instituição, ou seja, incluindo a alta hierarquia, como frisa Barreto e Heloani (2018) e Valle (2019).

Entende-se como um fator relevante o estabelecimento de pesquisas contínuas sobre as formas de organização do trabalho, que permitam analisar os riscos à saúde do trabalha-

dor, decorrentes da dinâmica gerencial e do processo de trabalho, como exemplo, destaca-se a pesquisa de clima organizacional. Deste modo, é possível apreender as expressões da violência no ambiente de trabalho, as condições de trabalho (estrutura física) e, sobretudo, as formas de organização dos processos de trabalho (relações interpessoais, distribuição de tarefas, ritmo de trabalho, hierarquias, jornadas laborais, modos de gestão etc.) que favorecem a reprodução do assédio moral e sexual (VALLE, 2019). Corroborando com o exposto, Barreto (2006, apud VALLE, 2019, p. 61) destaca que:

[...] é imprescindível a descoberta dos caminhos da informação e da sua socialização, doar afeto e apoio, conhecer verdadeiramente as causas que afetam, submetem e adoecem os trabalhadores visto que relações de trabalho autoritárias, intimidadoras e assimétricas constituem-se como “indicadores de risco à saúde”.

Assim, ao conhecer os riscos em saúde e os fatores organizacionais potencializadores do assédio, é possível rever os processos de trabalho, a gestão do trabalho e as relações laborais, tendo em vista uma maior quali-

dade de vida no trabalho e um ambiente menos nocivo.

Nesta direção, outro ponto a ser considerado diz respeito à existência de equipe de saúde ou de qualidade de vida no trabalho, dado aos efeitos das práticas de assédio laboral na saúde do trabalhador. As ações de prevenção e enfrentamento ao assédio devem perpassar a atuação de equipes multiprofissionais e interseccionais, sendo necessário o investimento em equipes de saúde ou qualidade de vida no trabalho no interior dos órgãos. A equipe multiprofissional é essencial para a realização da pesquisa organizacional referente aos riscos à saúde do trabalhador, ligados à organização do trabalho, bem como para o desenvolvimento do acolhimento e orientação em saúde diante de situação de assédio laboral. Assim, reforça-se o aspecto da promoção da saúde ocupacional, da segurança no trabalho e do bem-estar das pessoas (CNMP, 2018) sinalizado na perspectiva de Ministério Público resolutivo.

Ainda aponta como fator determinante a composição paritária da comissão/comitê de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral. Ante a configuração de comissão no

âmbito das unidades ministeriais, sobretudo, com responsabilidade de analisar denúncias/notícias, acentua-se a importância de composição paritária entre membros e servidores. A dimensão paritária ao significar que o número de representantes dos servidores é igual ao total de representantes dos membros, garante a efetiva execução das ações de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral, em especial, à lisura na análise e apuração dos casos, ao considerar o aspecto do poder como um marcador nas práticas de assédio e na cultura organizacional do MP.

É mister ressaltar que os fatores elencados dialogam com a concepção de Ministério Público resolutivo no cumprimento de sua missão constitucional, sendo a prevenção e o enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho, um aspecto imprescindível para nortear tal direção, como sinalizado na Recomendação de Aracaju.

## 5 CONCLUSÃO

Segundo Guarany (2019), o assédio laboral é complexo e por isso precisa de intervenção mais complexa que somente apurar e culpabilizar o

assediador, sendo necessário verificar as práticas organizacionais, as relações laborais, impor códigos de conduta e colocar a instituição contra toda e qualquer prática abusiva para começar.

Nesse cenário, analisar o assédio laboral na organização Ministério Público, requer situá-lo nas relações de trabalho que estimulam tais práticas, pela forma de o capitalismo organizar o trabalho através da reestruturação produtiva, bem como compreender este órgão inserido nas relações sociais contraditórias e marcado por relações de poder e hierarquia. A compreensão da dimensão histórica do assédio laboral, com recorte no MP, possibilita reconhecer o problema do assédio moral e sexual nas unidades ministeriais, sendo o primeiro passo necessário.

Verifica-se, nos últimos anos, que a temática do assédio laboral vem se inserindo no âmbito dos MPs, o que demonstra tal reconhecimento, tendo como elemento potencializador a concepção de Ministério Público resolutivo e, conseqüentemente, a publicação de dispositivos pelo CNMP que mencionam o tema. Sem embargo, esse processo ocorre de

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

forma incipiente e contraditória, conforme identificado na análise das normativas dos MPs brasileiros.

O direcionamento da concepção de Ministério Público resolutivo, no sentido de fortalecer a missão constitucional, ou seja, seu papel de agente de transformação social, pautado na realização da justiça social, concretização da cidadania e da dignidade da pessoa humana, converge com as ações de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no trabalho. É possível identificar esta coerência entre os referenciais bibliográficos sobre o tema e as normas institucionais analisadas.

Através das regulamentações, a temática é inserida na agenda organizacional por meio da instituição, principalmente, de políticas que preveem diversas ações de prevenção e enfrentamento ao assédio, sinalizando que as práticas de assédio laboral não serão admitidas. Entretanto, esses dispositivos legais expressam uma amostragem pequena frente à totalidade das unidades ministeriais.

A presença da norma é fundamental, porém não é possível trabalhar o enfrentamento do assédio sem repensar a cultura organizacional. Isto

é, as normas por si só não imprimem em ações práticas de prevenção e enfrentamento ao assédio moral e sexual no âmbito do Ministério Público brasileiro. Portanto, a instituição dessas medidas na agenda institucional se insere no campo de disputa, ou seja, a depender das correlações de força serão potencializadas ou marginalizadas, como exemplo tem-se o caso da normativa do MPMG (2018).

Outrossim, identifica-se que a concepção de Ministério Público resolutivo não avança de forma significativa no direcionamento da gestão pública, visto que apenas menciona esta esfera, se debruçando na área finalística da instituição. Os documentos balizadores do MP resolutivo, ao tratar da gestão pública, abordam a prevenção do assédio, porém, apresentam ambiguidades que podem reforçar métodos de gerenciamento que constituem em fatores catalisadores do assédio moral e sexual no ambiente de trabalho.

Logo, apesar da convergência, esta não é dada e sim construída no solo histórico e social das relações sociais e institucionais, sendo relevante o papel dos sujeitos coletivos neste processo, a exemplo do CNMP,

dos sindicatos e associações dos servidores etc. Portanto, é primordial ampliar os estudos sobre o tema e fomentar a prevenção e enfrentamento do assédio no âmbito dos Ministérios Públicos brasileiros, tendo em vista que o assédio moral e sexual são processos vividos direta ou indiretamente por todos inseridos no processo laboral, mesmo manifestando de forma individual.

Para a implementação de medidas de prevenção e enfrentamento ao assédio laboral, aponta-se como um norte os fatores determinantes indicados neste artigo, que focam no aspecto estrutural e organizacional, à luz da perspectiva ampliada de assédio laboral e MP resolutivo. Uma vez abarcada estas dimensões, é possível imprimir mudanças na instituição que reforcem a missão constitucional do Ministério Público, na garantia do trabalho digno e decente, na defesa dos direitos fundamentais, da justiça social e da democracia. Afinal, como explicita Barreto e Heloani (2018, p. 146): “A batalha contra todas as formas de violência no trabalho é consolidar a vitória dos Direitos Humanos e, conseqüentemente, do trabalho decente”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Ricardo. **O Continente do labor**. São Paulo: Boitempo, 2011.

BARRETO, M. **Assédio moral**: a violência sutil – análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil. 2005. 236 p. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005

BARRETO, M., HELOANI, R. Violência, saúde e trabalho: a intolerância e o assédio moral nas relações laborais. **Serviço Social & Sociedade**. n. 123, jul./set. São Paulo: Cortez, 2015, p. 544-561.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. **Assédio moral – gestão por humilhação**. Porto: Editora Juruá, 2018.

BORGIANI, Elisabete. Para entender o Serviço Social na área sociojurídica. **Serviço Social & Sociedade**. n. 115, jul. /set. São Paulo: Cortez, 2013, p. 407-442.

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



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

CÂMARA, Rachel de Aquino;  
MACIEL, Regina Heloisa;  
GOLÇALVES, Rosemary Cavalcante.  
Prevenção e combate ao assédio moral entre servidores públicos do estado do Ceará. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, v. 37, n. 126, p. 243-255, 2012.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Assédio moral e sexual: previna-se**. Brasília: CNMP, 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria CNMP-PRESI nº 142, de 10 de setembro de 2019**. Disponível em:  
<[https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova-versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.142.2019---Assedio-e-Discriminacao.pdf](https://www2.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova-versao/2019/2019.Portaria-CNMP-PRESI.142.2019---Assedio-e-Discriminacao.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação nº 52, de 28 de março de 2017**. Disponível em:  
<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-052.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação nº 79, de 30 de novembro de 2020**. Disponível

em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-79.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2021.

CNMP-CN - Conselho Nacional do Ministério Público e Corregedoria Nacional. **Carta de Brasília**. Disponível em:

<[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação de Caráter Geral CNMP –CN nº 02, de 21 de junho de 2018**. Disponível em:  
<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_car%C3%A1ter\\_geral\\_n%C2%BA\\_02\\_de\\_21\\_de\\_junho\\_de\\_2018\\_-\\_Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Aracaju.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_car%C3%A1ter_geral_n%C2%BA_02_de_21_de_junho_de_2018_-_Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_Aracaju.pdf)>. Acesso em: 11 set. 2021.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. **A atuação de assistentes sociais no sociojurídico**: subsídios para reflexão. Brasília: CFESS, 2014.

COUTINHO, M. L. P. **Discriminação no trabalho**: mecanismos de combate à discriminação e promoção de

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

igualdade de oportunidades. [S. I.]: OIT Igualdade racial, [20--].

DIAS, I. Violência contra as mulheres no trabalho: o caso do assédio sexual. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 57, [S.I.]: Mundos Sociais, 2008. p.11-23.

GUARANY, A. M. B. O assédio moral e o mundo do trabalho na contemporaneidade. In: Alzira M. B. Guarany (org.). **Assédio moral**: o que é e como enfrentar [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, 2019.

GOULART, M. P. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. **Lumiar**: Revista do Programa de Pós-Graduação da Escola Superior do Ministério Público do Maranhão, ano 2, n. 2, jan. /dez. 2020, São Luiz: Procuradoria Geral de Justiça, 2020. p. 49-70.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. F. (org). **Pesquisa social** – teoria, método e criatividade. 21 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MPAM – Ministério Público do Esta-

do do Amazonas. **Ato nº 113, de 03 de maio de 2021**. Disponível em: <<https://diario.mpam.mp.br/pdf.php?arquivo=2021-05-03-DiarioOficialIMPAM.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MPF – Ministério Público Federal. **Portaria nº 1.004, de 31 de outubro de 2018**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/163535>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MPMG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais. **Resolução PGJ nº 4, de 12 de janeiro de 2018**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/diariooficial/DO-20211009.PDF>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MPMT – Ministério Público do Estado de Mato Grosso. **Ato Administrativo nº 1.05727 de outubro de 2021**. Disponível em: <<https://www.mpmt.mp.br/diario-oficial/pesquisa;query=Ato%20Administrativo%20n%C2%BA%201.057%2F202>>

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

1>. Acesso em: 03 nov. 2021.

MPPR – Ministério Público do Estado do Paraná. **Resolução nº 2473, de 28 de maio de 2020**. Disponível em: <  
[https://mppr.mp.br/arquivos/File/normatizacoes/20210705\\_Resolucao\\_2473\\_2020\\_Nupad.pdf](https://mppr.mp.br/arquivos/File/normatizacoes/20210705_Resolucao_2473_2020_Nupad.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. **Resolução GPGJ nº 2.2229 de 12 de julho de 2018**. Disponível em:  
<[http://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao\\_2229.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/650298/resolucao_2229.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

MPT – Ministério Público do Trabalho. **Portaria nº 583, de 22 de maio de 2017**. Disponível em:  
<[https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20242384/do1-2017-05-29-portaria-n-583-de-22-de-maio-de-2017-20242310](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20242384/do1-2017-05-29-portaria-n-583-de-22-de-maio-de-2017-20242310)>. Acesso em: 15 jul. 2021.

RAICHELIS, R. Serviço Social: trabalho e profissão na trama do capitalis-

mo contemporâneo. In: RAICHELIS, R.; VICENTE, D.; ALBUQUERQUE, V. (org.). **A nova morfologia do trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 25-65.

SILVA, O. D.; RAICHELIS, R. O assédio moral nas relações do (a) assistente social: uma questão emergente. **Serviço Social & Sociedade**. n. 123, jul. /set. São Paulo: Cortez, 2015, p. 582-603.

TEJADAS, S. Serviço Social e Ministério Público: aproximações mediadas pela defesa e garantia de direitos humanos. **Serviço Social & Sociedade**. n. 115, jul. /set. São Paulo: Cortez, 2013. p.462-486.

TRINDADE, Rosa Lúcia Prêdes; SOARES, Ana Cristina Ferreira. **Saber e poder profissional do assistente social no campo sócio-jurídico**. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 29 a 31 de julho de 2009, Rio de Janeiro (RJ).

VALLE, K. Violência Laboral e assédio moral: conceitos, estratégias de intervenção e efeitos na saúde. In: Alzira M. B. Guarany (org.). é **Assé-**



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**dio moral:** o que e como enfrentar  
[recurso eletrônico]. Rio de Janeiro:  
UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências  
Humanas, 2019.

## INDICADORES DA QUALIDADE DO NÍVEL DE SERVIÇO NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

### SERVICE-LEVEL QUALITY INDICATORS IN BRAZIL'S PUBLIC PROSECUTION OFFICE

Rhyzea Lúcia Cavalcanti de Moraes<sup>1</sup>

**RESUMO:** O intuito deste trabalho de conclusão do curso de especialização em Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência consiste em delinear por meio de uma pesquisa bibliográfica, a mensuração de indicadores da qualidade do nível de serviço empreendido pelo Ministério Público na perspectiva da sociedade. O resultado será a elaboração de um questionário que poderá ser aplicado no âmbito da sociedade em que a unidade ministerial está inserida, de modo a se ter uma percepção social acerca dos serviços prestados, com o intuito de serem aperfeiçoados os pontos fortes e identificados os ruins, a fim de serem objeto de eventual reestruturação para que sejam apri-

morados visando à prestação de um serviço ministerial de alta qualidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Indicadores. Nível de serviço. Ministério Público.

**ABSTRACT:** *The purpose of this paper is a bibliographic research that measure indicators of the quality level service offered by the Public Ministry from a society perspective. The result will be the elaboration of a questionnaire that could be applied in the society that the ministerial unit is inserted. The goal is to have a social perception about the services, then will be possible the improvement of strengths and identify negative points that could be eventual restructured to provide a high quality service.*

<sup>1</sup> Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Mato Grosso, graduada em Direito pelo Centro Universitário UniEvangélica, graduada em Administração pela Universidade Estadual de Goiás, especialista em Criminologia pela Universidade Federal de Goiás. E-mail: rhyzea.morais@mpmt.mp.br



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**KEYWORDS:** *Indicators. Level of service. Ministério Público.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Nível de serviço. 1.1 Definição de Serviço. 1.2 Marketing e logística. 1.3 Serviço ao cliente. 1.3.1 Elementos do serviço ao cliente. 1.3.2 Qualidade do serviço pelo cliente. 1.3.3 Desempenho e avaliação do nível de serviço. 2 Ministério Público 2.1 Serviços prestados pelo Ministério Público 2.1.1 Área cível. 2.1.2 Área criminal 3 Questionário. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema surgiu a partir da necessidade de oferecer indicadores importantes para avaliar a qualidade do serviço prestado pelo Ministério Público, sobretudo das unidades ministeriais (promotorias de justiça), objetivando uma análise sob o ponto de vista da sociedade (clientes).

De acordo com Christopher (2007), o serviço ao cliente é definido como uma oferta baseada em utilidade de tempo e lugar. Nesse sentido, a necessidade em se avaliar a satisfação do serviço prestado pelo órgão ministerial em ambas as searas de atu-

ação, quais sejam: cível e criminal.

O Ministério Público, conforme preconizado no artigo 127 da Constituição Federal, 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.

Porquanto, o Ministério Público desempenha serviços relevantes na esfera da segurança pública, sendo um dos principais atores na defesa do meio ambiente, dos direitos da criança e do adolescente, bem como patrimônio público e direito das minorias.

Em síntese, o projeto buscará por meio de uma pesquisa bibliográfica, utilizando-se da mescla entre a metodologia do *Service Quality* (SERVQUAL) com as alterações propostas por Ganesi e Corrêa (1996) e ainda associando a do *Service Performance* (SERVPERF), averiguar o grau de atendimento das expectativas da sociedade.

Portanto, o propósito norteador da pesquisa consistirá no caminho trilhado para responder o seguinte problema: *Qual a percepção de qualidade dos serviços jurídicos prestados*

*pelo Ministério Público sob a ótica da sociedade?*

## 1 NÍVEL DE SERVIÇO

O nível de serviço relaciona-se diretamente “a qualidade com que o fluxo de bens e serviços é gerenciado. É o resultado líquido de todos os esforços logísticos da firma” (BALLOU, 1993, p.73).

Assim sendo, Christopher (2007) estabelece de forma pertinente que o sucesso ou o fracasso de qualquer negócio se motiva pelo nível de valor que é ofertado aos clientes.

### 1.1 Definição de Serviço

Lovelock e Wright (1999) traçam um panorama sobre serviços, buscando um conceito que reflita a imensa diversidade de atividades, insumos e produtos intangíveis que o compõem. Assim, estes autores definem serviços da seguinte forma:

- Um ato ou desempenho (desempenhos são intangíveis, mas podem envolver o uso de produtos materiais);

- Uma atividade econômica que não resulta em propriedade;

- Um processo que cria benefício ao facilitar uma mudança desejada nos clientes, em posses materiais ou em bens intangíveis;

Existem várias conceituações de serviços, sendo que uma definição mais fácil de se depreender é a efetivada pela norma NBR 9004-2 (1994) apud Quintella e Silva (2006) ao caracterizá-lo como o resultado proporcionado pela interação entre o fornecedor, cliente e as atividades internas da organização com o fim de atender as necessidades do cliente.

Portanto, o serviço representa uma vivência, um desempenho formado pelo conjunto de esforços e ações que aperfeiçoam uma venda.

As principais características percebidas pelos serviços são as seguintes: intangibilidade, envolvimento do cliente e simultaneidade (GIANESI e CORRÊA, 1996).

Cunha et. al. (2007) explicam que o ramo de serviços compreende o setor terciário da economia, sendo que este costuma ser o que mais

emprega e detêm a maior participação no PIB de vários países.

## 1.2 Marketing e Logística

Dentro da perspectiva empresarial há o surgimento de relações entre as diversas áreas da organização. Assim, partindo-se da ótica de que o *marketing* e a logística caminham conjuntamente, e nas ponderações de Dias (2005) ao afirmar que a logística promove o serviço ao cliente, enquanto o *marketing* se ocupa verdadeiramente com a satisfação e a fidelização do cliente. Pode-se inferir que estes três fatores, satisfação dos clientes, logística e *marketing*, constituem uma interface relacional, uma vez que um não pode existir sem o outro, porque:

Sem dúvida que é a figura central do cliente que une os esforços e congrega as missões e funções da logística e do marketing. No entanto, é através do serviço logístico que o valor chega aos clientes, e é também através dele que a empresa adquire a informação necessária para que esse valor seja percebido pelos consumidores. (DIAS, 2005, p. 288).

Portanto, todas as funções logísticas e todos os compostos de *marketing* contribuem para o nível de servi-

ço que uma organização realiza para seus clientes.

Relativo ao *marketing* pode-se destacar que suas atividades influenciam o processo de compra do consumidor, já que o chamado composto de *marketing* ou *marketing mix* possui potencial para afetá-lo em vários estágios (CHURCHILL JÚNIOR e PETER, 2003). Por conseguinte, pertinente se faz ressaltar os elementos que integram o composto de marketing, são eles:

Produto "é o conjunto de atributos que o cliente recebe através da compra" (LAMBERT, 1998, p.42). Churchill Júnior e Peter (2003) citam a novidade do produto, a sua complexidade e a qualidade percebida, como fatores capazes de atingir o comportamento de compra.

Preço "é o montante em dinheiro que o fabricante recebe por seu produto" (LAMBERT, 1998, p.44). A estratégia de preço influencia o comportamento de compra do consumidor quando este avalia as alternativas e chega a uma escolha considerando a sua cotação, como ocorre principalmente para decisões rotineiras ou limitadas. (CHURCHILL JÚNIOR e PETER, 2003).

Promoção são as atividades de comunicação que promovem o produto ou serviço (KOTLER e KELLER, 2006). A promoção influencia todos os estágios do processo de compra, pois, suas mensagens além de reforçarem a decisão de compra lembram os consumidores de que eles possuem algum problema e que necessitam resolvê-lo adquirindo um produto ou serviço. (CHURCHILL JÚNIOR e PETER, 2003).

Praça, de acordo com Kotler e Keller (2006), são as ocupações necessárias para que um produto ou serviço esteja disponível para os consumidores, ou seja, onde os clientes encontrarão tais produtos ou serviços. O componente de lugar importa no gasto do fabricante em serviço ao cliente (LAMBERT, 1998).

## 1.3 NÍVEL DE SERVIÇO

Várias são as perspectivas em que o serviço ao cliente é abordado, podendo-se destacar a feita por LaLonde (1988), *apud* Bowersox e Closs (2001, p.71), a qual abrange os três enfoques: "O serviço ao cliente é um processo cujo objetivo é fornecer benefícios significativos de valor agregado à cadeia de suprimento de

maneira eficiente em termos de custo".

A compilação de todo o ânimo logístico é o serviço ao cliente, objetivando realizar um projeto capaz de diferenciá-lo e de criar um valor para os clientes por meio de um serviço superior.

Christopher (2007) anota que o papel do serviço ao cliente é oferecer unidade de tempo e espaço na transmissão de bens e serviços entre o vendedor e o cliente, estabelecendo que os bens e serviços não possuem valor algum até serem entregues aos clientes ou consumidores.

Curial se faz salientar a definição de nível de serviço realizada por Razolini Filho (2008, p. 44):

[...] serviço ao cliente é a realização de todos os meios possíveis para satisfazê-lo oferecendo facilidades e informações sem limitar a duração desses serviços, mesmo que tais meios sejam oferecidos gratuitamente, sem custo adicional para o cliente, pois o importante é o estabelecimento de relações duradouras com os clientes.

Para a realização eficiente do serviço é de suma relevância que haja obrigatoriamente uma integração de toda a cadeia produtiva, estendendo-se desde a aquisição de matéria-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

prima até a entrega do produto final (ROCHA, 2007).

## 1.3.1 Elementos do Serviço ao Cliente

O nível de serviço logístico é composto por alguns elementos que são divididos de acordo com LaLonde e Zinszer (1976, apud Christopher, 2007, p. 46) em: pré-transação, transação e pós-transação.

Os elementos de pré-transação são compostos por aqueles que buscam realizar um ambiente para bom nível de serviço (BALLOU, 1993). “Eles são o ponto de partida no relacionamento cliente-fornecedor e devem, usualmente, estar definidos por escrito e ser comunicados a todos os envolvidos no processo” (RAZZOLINI FILHO, 2008, p. 47).

Os elementos de transação caracterizam-se por aqueles que se envolvem diretamente nos resultados ligados a entrega do produto ao cliente (BALLOU, 1993).

Os elementos pós-transação abarcam todos os serviços relevantes para suportar o produto, e o trabalho do fornecedor, bem como oferecer as garantias de segurança aos clientes, de modo a fortalecer o relaciona-

mento entre o cliente e o fornecedor (RAZZOLINI FILHO, 2008).

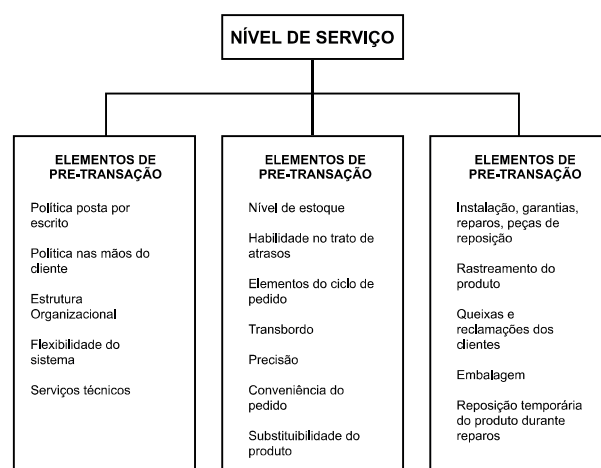


Figura 1: Elementos do nível de serviço  
Fonte: Adaptado de LaLonde et.al. (1975), apud Ballou (1993, p.75).

## 1.3.2 Qualidade do Serviço pelo Cliente

Em decorrência da característica de intangibilidade apresentada pelos serviços, destaca-se a ocorrência de que os serviços dificilmente podem ser apreciados antes da compra, assim sua avaliação ocorre por meio da comparação entre o que o cliente esperava e o que ele efetivamente recebeu (GIANESI; CORRÊIA, 1996).

Pode-se afirmar, então, que quando os clientes contratam serviços eles possuem uma perspectiva de como o serviço será prestado, sendo assim, Fleury e Silva (1997) explicam que a qualidade de serviço está ligada a



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

capacidade de minimizar as discrepâncias entre as expectativas e as percepções dos clientes. Parasuraman (1988) *apud* Fleury e Silva (1997) denominam estas discrepâncias de *gap* (hiato) que são explicitados pela figura abaixo.

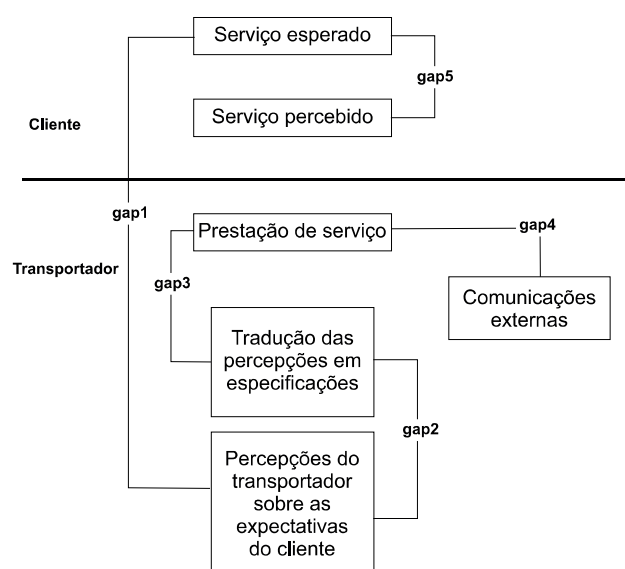


Figura 2: Modelo de qualidade de serviço.  
Fonte: Adaptada de Fleury e Silva (1997, p.80)

Desse modo, importante advertir que o sistema de operações de serviço deve estar apto a identificar e a sanar as expectativas dos clientes. GIANESI e CORRÊA (1996) expõem os fatores que influenciam a formação das expectativas dos clientes, destacando quatro: comunicação boca a boca, necessidades pessoais, experiência anterior e comunicação externa.

Quanto à percepção do cliente a

respeito do serviço prestado, esta é formada por dois fatores importantes, a prestação do serviço e a comunicação transmitida ao cliente durante ou ao final do processo (GIANESI; CORRÊA, 1996).

Seguindo os apontamentos de Gianesi e Corrêa (1996) estes afirmam que a prestação do serviço é o principal fator que auxilia na percepção do cliente no tocante ao serviço, pois:

[...] cada vez que um cliente entra em contato com qualquer aspecto da empresa, trata-se de uma “hora da verdade” e que pode criar uma impressão negativa ou positiva a respeito da empresa. A forma como essas horas da verdade é gerida depende de um sistema de entrega de serviços cuidadosamente projetado. (ALBRECHT e ZEMKE *apud* DAVIS et. al., 2001, p. 68)

## 1.3.3 Desempenho e Avaliação do Nível de Serviço

Os clientes são diferentes, e não precisam ser abordados da mesma forma. Apesar de o serviço poder ser acertado para clientes ou grupo individuais, é relevante que seja possível oferecer um serviço de qualidade, gabaritado a atender as expectativas dos clientes que podem variar

significativamente de um para outro. (HIJJAR, 2000).

O maior nível de serviço custa mais do que níveis menores. Assim, o enfoque atual da administração integrada indica que as necessidades de serviço dos clientes devem ser atendidas dentro dos limites razoáveis de custos (BALLOU, 1993).

Para Ballou (1993) proporcionar um nível de serviço além do que os clientes esperam ou necessitam, torna-se excessivo e gera custo extra para os clientes. Referenciando esse raciocínio Rosembloon (2002, p.330) menciona que

[...] a questão-chave que o gerente de canal enfrenta no que diz respeito à definição de padrões de serviço logístico é determinar precisamente os tipos e níveis de serviço logístico desejados pelos membros do canal.

Portanto, para aumentar a competitividade utilizando a oferta de serviços de qualidade, não significa oferecer elevados níveis de serviços indistintamente para todos os clientes. Pois, os recursos podem ser despendidos com grupos de clientes que não os valorizam, onerando o processo, sem que esse esforço seja percebido como um diferencial, bem como cli-

entes mais exigentes podem não ter suas necessidades atendidas (HIJJAR, 2000).

De acordo com Razzolini Filho (2008, p. 40):

O processo de avaliação de desempenho dos sistemas logísticos apresenta-se como de fundamental importância para o sucesso empresarial, sobretudo no que diz respeito à melhoria no nível de serviço oferecido aos clientes.

A realização de um bom sistema de monitoramento torna-se fundamental para que se possa mensurar o desempenho das atividades, verificando assim, se os objetivos contemplados pela organização estão sendo alcançados, e também otimizando a utilização dos recursos (HIJJAR et. al, 2005).

Pride e Ferrell (2000) assinalam que as realizações de serviços de alta qualidade constituem uma das tarefas mais árduas e importantes que uma organização de serviços enfrenta. Assim, um dos trabalhos mais divulgados nessa área é o desenvolvido por Valarie A. Zeithaml, A. Parasuraman e Leonard L. Berry que criaram um mecanismo para avaliar a percepção do cliente acerca da qualidade do serviço (GIANESI; CORREIA, 1996).

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

A escala SERVQUAL conforme salienta Hoffman e Bateson (2006, p. 368) consiste em:

(...) uma ferramenta de diagnóstico que, de acordo com seus criadores, revela as maiores forças e fraquezas de uma empresa na área da qualidade do serviço. A ferramenta se baseia em cinco dimensões dessa qualidade, obtidas mediante pesquisa de clientes por meio de *focus group*.

Na SERVQUAL as expectativas dos clientes são medidas em uma escala de sete pontos cujas extremidades estão descritas em “de maneira alguma essencial” e “absolutamente essencial”, sendo que HOFFMAN e BATESON, (2006) revelam que de maneira análoga as percepções dos clientes podem também ser medidas por outra escala de sete pontos que é de melhor compreensão possuindo suas extremidades descritas por “concordo plenamente” e “discordo plenamente”.

Para que se possa efetivar um sistema de monitoramento, necessário se faz o estabelecimento de um conjunto de métricas relativas a organização e que sejam capazes de estimar o desempenho e a eficiência da organização nas atividades que alcançam os

clientes.

As múltiplas dimensões da qualidade em serviços captados pela SERVQUAL com base no modelo de falha, consiste em cinco métricas quais sejam, confiabilidade, responsabilidade, segurança, empatia e aspectos tangíveis. (FITZSIMMONS J.; FITZSIMMONS M., 2005).

Gianesi e Corrêa (1996) aperfeiçoaram a escala da SERVQUAL acrescentando alguns critérios substantiais, posto que as organizações prestadoras de serviços possuem um spectrum de critérios mais amplo e complexo, decorrente do contato mais intenso entre o sistema de operações e o cliente. Assim, os mencionados autores estabeleceram critérios de avaliação do serviço por meio da combinação de diferentes estudiosos e observações empíricas, culminando nos seguintes:

- Tangíveis: são aqueles concernentes à qualidade ou aspecto das evidências

físicas dos serviços, ou seja, instalações equipamentos e pessoal.

- Consistência: refere-se à concordância com a experiência anterior, culminando assim na ausência de nuances no resultado esperado.

- Competência: é a capacidade e o

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

conhecimento que o prestador de serviço dispõe para executar sua atividade empresarial.

- Velocidade de atendimento é tempo despendido para o acolhimento de algum serviço ou informação solicitados pelo cliente.

- Atendimento/Atmosfera: é a expectativa que o cliente possui durante a realização do serviço.

- Flexibilidade: está ligada a capacidade de adaptação frente as mudanças.

- Credibilidade/Segurança: refere-se à percepção de risco e a capacidade de transmitir confiança.

- Acesso: analisa a facilidade que o cliente tem para entrar em contato

com o prestador de serviço.

- Custo: avalia o dispêndio financeiro do consumidor para a prestação do serviço.

Partindo dos critérios de avaliação ora referidos e a partir da leitura de vários autores culminou-se no seguinte quadro que abarca métricas capazes de avaliar a qualidade do nível de serviço oferecido por prestadoras de serviços.

Quadro 1 – Indicadores de desempenho de serviço ao cliente para prestadores de serviço, apresentado por diferentes autores.

Seguindo o desenvolvimento proposto pela literatura no decorrer dos tempos a respeito da escala

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tangíveis    | Aparente estar equipada de maneira moderna (SOUZA, 2007) Instalação física (GIANESI; CORREIA, 1996)<br>Os funcionários têm boa aparência (PARASURAMAN et. al., 1991 apud HOFFMAN; BATESON, 2006)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Consistência | Cumprir os prazos acordados (SOUZA, 2007)<br>Manutenção de registros livres de erros (PARASURAMAN et. al., 1991 apud HOFFMAN; BATESON, 2006)<br>Quando um cliente tem um problema, a empresa mostra sincero interesse em solucioná-lo (PARASURAMAN et. al., 1991 apud HOFFMAN; BATESON, 2006)<br>Ausência de variabilidade no processo (GIANESI; CORREIA, 1996)                                                                                                                                                                                                                         |
| Competência  | Conhecimento do fornecedor para executar o serviço (GIANESI; CORREIA, 1996)<br>Capacitação técnica dos funcionários (GIANESI; CORREIA, 1996)<br>Realização adequada de armazenagem, estocagem, movimentação e transbordo (DGAIEC - Direção geral das alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o consumo, 2007)<br>Precisão no faturamento e documentação (FRAZELLE, 200, apud HIJJAR, 2005)<br>Soluções alternativas (GIANESI; CORREIA, 1996)<br>Os funcionários estão preparados para responder às perguntas de seus clientes (PARASURAMAN et. al., 1991 apud HOFFMAN; BATESON, 2006) |

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Velocidade de atendimento | O tempo de resposta para os problemas seja rápido (SOUZA, 2007)<br>Tempo de demora para fornecer informação sobre status dos pedidos (FLEURY e LAVALLE, 1997, <i>apud</i> HIJJAR, 2005)<br>Funcionários estão sempre dispostos a ajudar os clientes (PARASURAMAN <i>et. al.</i> , 1991 <i>apud</i> HOFFMAN; BATESON, 2006)                                                                                                                                  |
| Atendimento/ Atmosfera    | O comportamento do funcionário inspira confiança (SOUZA, 2007)<br>Qualidade do atendimento (DGAIEC - Direção geral das alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o consumo, 2007)<br>A empresa oferece aos seus clientes atenção individual (PARASURAMAN <i>et. al.</i> , 1991 <i>apud</i> HOFFMAN; BATESON, 2006)<br>Os funcionários da empresa são coerentemente corteses com você (PARASURAMAN <i>et. al.</i> , 1991 <i>apud</i> HOFFMAN; BATESON, 2006) |
| Flexibilidade             | Atendimento personalizado (SOUZA, 2007)<br>Promove soluções logísticas customizadas (SOUZA, 2007)<br>Os funcionários entendem as necessidades específicas de seus clientes (PARASURAMAN <i>et. al.</i> , 1991 <i>apud</i> HOFFMAN; BATESON, 2006)<br>Capacidade de recuperação de seus clientes (GIANESI; CORREIA, 1996).                                                                                                                                   |
| Credibilidade/ Segurança  | Ofereça segurança em suas transações (SOUZA, 2007)<br>Ética corporativa (KEAVENEY, 1995, <i>apud</i> KOTLER; KELLER, 2006)<br>Percepção de risco do cliente (GIANESI; CORRÊA, 1996).                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Acesso                    | Acesso aos serviços (DGAIEC – Direção geral das alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o consumo, 2007)<br>Localização/horário (KEAVENEY, 1995, <i>apud</i> KOTLER; KELLER, 2006)<br>Instrução e informação disponível (DGAIEC – Direção geral das alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o consumo, 2007)                                                                                                                                            |
| Custo                     | Preço cobrado pelo serviço (KEAVENEY, 1995, <i>apud</i> KOTLER; KELLER, 2006)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fonte: pesquisa do autor.

SERVQUAL, dois aperfeiçoamentos interessantes e adotados no desenrolar do presente trabalho ligam-se aos desdobramentos propostos por Gianesi e Corrêa (1996), bem como a escala SERVPERF desenvolvida por Cronin e Taylor (1992).

A SERVPERF constitui um modelo derivado da SERVQUAL, sendo que seu diferencial consiste basicamente

na eliminação da análise da expectativa, considerando apenas a percepção do cliente a respeito da qualidade do serviço proporcionado pela empresa.

O principal respaldo encontrado pela escala SERVPERF é a afirmação citada por Cronin e Taylor (1992) *apud* Matos e Veiga (2000, p. 30) ao mencionar que “uma medida da qualidade de serviço baseada na performance



(SERVPERF) pode ser a melhor para medir a qualidade de serviço.”

Portanto, a SERVPERF constitui uma simplificação da SERVQUAL, utilizando-se o fator que realmente interessa ao se mensurar qualidade de serviço que é justamente a percepção do cliente, ou seja, a impressão real que este (cliente) obteve ao vivenciar as denominadas horas da verdade (contato direto entre empresa-cliente).

## 2 MINISTÉRIO PÚBLICO

Segundo Jaques de Camargo Penteado (2001) o Estado tem a incumbência da realização do bem comum perpassando pelo respeito à dignidade humana, à satisfação das necessidades básicas do homem e à fixação de uma ordem justa e estável.

Dessa forma, a importância do reconhecimento da justiça e sua estruturação tornam-se basilares para o alcance do fim supremo.

Nessa seara, destaca-se a atuação ministerial que nos termos da nossa Constituição Federal refere a instituição essencial às funções jurisdicionais, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indis-

poníveis (art. 127, CF).

Em um breve e sintético histórico do Ministério Público é possível verificar que seu esboço remonta aos tempos mais antigos, tendo como marco principal o fim da autotutela que geravam reações baseadas em instinto, e muita das vezes, desproporcional.

Assim, quando se entregou ao Estado organizado a função de substituir as partes no conflito com o objetivo de apuração, reparação dos danos na busca pela paz social, surgiu-se a necessidade do desenvolvimento das funções de acusação, defesa e julgamento.

Nos tempos da civilização egípcia, conforme destacado por Jaques de Camargo Penteado (2001) foram encontrados documentos que remetiam a um corpo de funcionários que representavam o rei, sendo encarregados de castigar os rebeldes e reprimir os violentos, acusando os culpados e indicando as consequências aplicáveis.

No mesmo sentido, podemos verificar que as atribuições atualmente exercidas pelo Ministério Público também existiam na Grécia, Roma e Idade Média, apesar de não representarem

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

a estrutura e o status semelhantes ao atual, estando precipuamente relacionados à seara criminal, com incumbência da acusação dos criminosos.

O modelo atual de proximidade e inspiração francesa, conforme Penteado (2001) foi registrado na legislação francesa pela ordenação de 5 de março de 1303, inaugurando a expressão *les gens du roi* em um diploma legal, sendo que após a Revolução Francesa atingiu a estrutura que se conserva nos tempos atuais.

No cenário brasileiro, a instituição ministerial encontra histórico nas ordenações portuguesas, passando por contornos rudimentares, sobretudo ligando-a ao poder executivo e ao longo dos anos e do passar das legislações/constituições foi ganhando espaço entre as funções jurisdicionais e principalmente alcançando autonomia.

Dessa forma, com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual destinou um capítulo exclusivo para tratar do Ministério Público, este se fortaleceu, passando a dispor de diversas garantias e autonomia administrativa e funcional.

O Ministério Público Brasileiro apesar de uno pode ser segmentado de

forma administrativa em Ministério Público da União, composto pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, além dos diversos Ministérios Públicos Estaduais e também do Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas.

No concernente aos princípios ministeriais, foram elencados de forma explícita no artigo 127, §1º da Constituição, os quais segundo as lições do doutrinador Renato Brasileiro de Lima (2018, p. 1239-1240), podem ser definidas da seguinte forma:

**1) Unidade:** por conta desse princípio, Promotores e Procuradores de Justiça

integram um só órgão, sob a direção de um só chefe. Compreende-se, assim, por unidade, a integralidade do órgão ministerial, impedindo seu fracionamento enquanto instituição pública, o que, evidentemente, não prejudica a distribuição operacional de suas atribuições.

**2) Indivisibilidade:** os integrantes da carreira podem ser substituídos uns pelos outros, segundo as prescrições legais.

**3) Independência funcional:** consiste na possibilidade de o órgão do Ministério Público officiar livre e

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

fundamentadamente, de acordo com sua consciência, com a Constituição e com a lei, não estando subordinado ou restrito a obedecer a orientação de quem quer que seja, imunizando-o de injunções internas e externas.

Para o exercício da função ministerial de forma livre e independente, evitando-se pressões externas e políticas, a Constituição Federal de 1988, assegurou aos membros do Ministério Público as seguintes garantias e proibições destacadas por Julio Fabrini Mirabete (2005, p.358):

A nova Carta garante, no artigo 128, §5º, I: a) a vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivos de interesse público, mediante decisão do Conselho Nacional do Ministério Público ou do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa [...] c) irredutibilidade de vencimentos.

## 2.1 Serviços Prestados pelo Ministério Público

Dentro deste contexto, uma observação se faz necessária no tocante à aplicação ao Ministério Público da Lei nº 13.460/2017, que dis-

põe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

Nesse sentido, apesar de haver posicionamentos divergentes acerca da aplicação ou não da referida lei ao Ministério Público, ressalta-se que por ser uma instituição autônoma, assim como um órgão de fiscalização, demanda uma legislação própria, não estando subordinado ao Código de defesa do usuário, o qual é direcionado à Administração Pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não obstante, é possível que tal legislação sirva de parâmetro para a análise dos serviços ministeriais prestados, sobretudo relativo as definições, direito dos usuários e os aspectos relacionados à ouvidoria.

De outra banda, conforme os dizeres de Fernando da Costa Tourinho Filho (2012), o termo Ministério Público traz a ideia de um órgão incumbido de defender os interesses da sociedade, podendo abarcar no campo penal a atuação primordial da acusação e na seara cível possui a tarefa de defesa dos interesses sociais ou individuais indisponíveis.

## 2.1.1 Área Cível

Dentro da seara cível, a atuação ministerial revela-se multifacetária, pois pode atuar como parte, como substituto processual, bem como custos iuris.

Ademais, na atual conjuntura de demandas coletivas sobretudo aquelas ligadas ao meio ambiente, idoso, infância, consumidor e cidadania em geral tornaram a atuação ministerial protagonista na defesa dos direitos das minorias e dos interesses difusos e coletivos.

O principal instrumento destinado para atuação ministerial nessa seara reveste-se da ação civil pública, sendo outro também muito utilizado atualmente e com vistas, principalmente a se evitar o gargalo na propositura de ações judiciais que tendem a ser morosas, ganha destaque o inquérito civil associado a técnicas de composição de conflitos pela via negocial (ex. Termos de Ajustamento de Conduta) como uma forma mais efetiva e célere de resolução extrajudicial dos conflitos.

O Ministério Público como parte é explicado de forma simples por Elpídio Donizetti (2014, p. 253):

Inicialmente há que distinguir parte material de parte processual. [...] Assim, quando o Ministério Público age na qualidade de Estado (como órgão estatal, compõe o próprio Estado), por exemplo, exercendo a titularidade da ação penal, ou, no processo civil, propondo ação de anulação de casamento (CC, art. 1.549), ou fazendo requerimento por meio de procedimento de jurisdição voluntária, sua atuação se dá como parte material. Quando pleiteia em nome próprio direito alheio, seja de pessoas ou da coletividade, como, por exemplo, na ação civil pública, na ação civil *ex delicto*, diz-se que é parte apenas no sentido processual (substituto processual). De qualquer forma, nas duas hipóteses sua atuação é como parte. Geralmente, como parte, tem legitimidade apenas ativa.

Por sua vez, a atuação ministerial como *custus legis* está descrita no artigo 178 do Código de Processo Civil, sendo tal papel exercido sempre com escopo na defesa da ordem jurídica. Assim, destaca-se que nesses casos, a falta de intimação acarreta, em regra, nulidade processual.

Portanto, em âmbito cível a atuação ministerial desenvolve-se de forma bem destacada na sociedade, por isso a importância de aferição da percepção social acerca do nível de serviço prestado, uma vez que ques-

tões sensíveis relacionadas à infância e juventude, como crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e prática de atos infracionais, assim como o combate à corrupção por meio de fiscalização e propositura de ações destinadas a proteger o patrimônio público e responsabilizar os causadores do dano, além da proteção e recuperação do meio ambiente principal bem difuso para a sobrevivência das nações são objeto de constatare demanda da sociedade, a qual deve avaliar se estão sendo protegidos de forma efetiva pela instituição incumbida de tal atribuição.

## 2.1.2 Área Criminal

No âmbito criminal, a atuação ministerial ocorre desde antes da instauração da ação penal, posto que foi incumbido ao Ministério Público a atribuição de controle externo da atividade policial, realizado especialmente por meio de requisições.

Conforme destacado por Vicente Greco Filho (1999), no processo penal, o Ministério Público é o órgão do Estado titular da ação penal pública e o fiscal da correta aplicação da lei, sendo que essas duas funções aparentemente contraditórias, são na ver-

dade, complementares isso porque a função acusatória também é uma forma de promoção da atuação da lei.

Assim, Tourinho Filho (2012, p. 426) relata que “não tendo o Estado maior interesse na acusação que na defesa, devendo o Ministério Público observar os deveres de lealdade e objetividade em relação com a verdade e a Justiça, sua atuação deve desenvolver-se com a máxima equanimidade”.

Portanto, a clássica função do Ministério Público de promover a acusação não é um fim em si mesma, posto que seus membros têm independência funcional para buscar a justiça do caso concreto tendo como parâmetro a correta aplicação do sistema jurídico e da Constituição Federal.

Nesses termos, a importância de aferir a qualidade do serviço prestado pela unidade ministerial na perspectiva da sociedade, como forma de se verificar se a sociedade está não só satisfeita com o atendimento proporcionado a vítimas e familiares enlutados, como se de fato está sendo realizado o combate à criminalidade por meio de respostas efetivas tais como a busca pela aplicação da pena e da



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

prisão dos criminosos que realizam o desequilíbrio social e abalam o bem comum.

## 3 QUESTIONÁRIO

### Quadro 2 – Divisão das perguntas

quanto às dimensões.

Após, a aplicação do questionário acima detalhado junto aos usuários dos serviços da Promotoria de justiça, sugere-se a formação de uma tabela marcada pela confecção de duas colunas que consideram o mínimo,

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tangíveis                 | 1 A promotoria de justiça dispõe de instalações físicas adequadas.<br>2 Os equipamentos operacionais da promotoria de justiça atendem as necessidades da sociedade.<br>3 A promotoria de justiça realiza a manutenção de seus equipamentos de maneira adequada.<br>4 Os funcionários da promotoria de justiça apresentam-se com boa aparência.<br>5 As instalações da promotoria de justiça são limpas e organizadas.                                                                                                                 |
| Consistência              | 6 A promotoria de justiça cumpre os prazos acordados.<br>7 Os serviços prestados pela promotoria de justiça ao longo do tempo mantêm-se num nível de qualidade satisfatório.<br>8 A promotoria de justiça mantém registros confiáveis das transações realizadas com seus usuários.<br>9 Os prazos relativos às demandas levadas pela população à promotoria de justiça têm atendido as expectativas dos clientes.<br>10 Há interesse da promotoria de justiça em resolver os problemas de seus usuários.                              |
| Competência               | 11 As competências e habilidades dos servidores relativos aos aspectos de solução dos problemas inspiram confiança aos usuários.<br>12 Os serviços jurídicos são realizados de maneira adequada.<br>13 A promotoria de justiça oferece soluções alternativas para problemas específicos de seus usuários, tais como encaminhamentos para órgãos e instituição, quando não tem atribuição para a solução do problema.<br>14 Os servidores da promotoria de justiça possuem conhecimento para responder as perguntas dos seus usuários. |
| Velocidade de atendimento | 15 A promotoria de justiça presta informações regularmente para a sociedade acerca das atividades desenvolvidas;<br>16 A promotoria de justiça atende com rapidez as dúvidas e solicitações de seus usuários.<br>17 Os servidores da promotoria de justiça são prestativos.<br>18 A promotoria de justiça atende prontamente as solicitações de seus usuários.                                                                                                                                                                        |

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

|                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Atendimento/<br>Atmosfera   | 19 Os servidores da promotoria de justiça tratam os clientes com cordialidade e respeito.<br>20 Os serviços efetuados pela promotoria de justiça são explicados detalhadamente a seus clientes.<br>21 A promotoria de justiça oferece atenção personalizada a seus usuários.<br>22 O comportamento dos servidores da promotoria de justiça inspira confiança.<br>23 Há uma preocupação sincera por parte da promotoria de justiça em fazer o melhor para seus usuários. |
| Flexibilidade               | 24 Quando há erro na prestação do serviço a promotoria de justiça realiza esforços no sentido de recuperar a satisfação do cliente.<br>25 A promotoria de justiça realiza inovações nos seus processos com o intuito de atender melhor as necessidades de seus usuários.                                                                                                                                                                                                |
| Credibilidade/<br>Segurança | 26 Os serviços prestados pela promotoria de justiça são satisfatórios.<br>27 Os usuários sentem-se seguros e confiantes quanto aos serviços prestados pela promotoria de justiça.<br>28 A promotoria de justiça possuiu uma boa ética corporativa.                                                                                                                                                                                                                      |
| Acesso                      | 29 A promotoria de justiça disponibiliza acesso fácil as instruções e informações.<br>30 A localização da promotoria de justiça atende aos anseios e necessidades dos clientes.<br>31 A promotoria de justiça oferece horários de atendimento convenientes aos seus clientes.                                                                                                                                                                                           |
| Órgãos<br>Anuentes          | 32 A Polícia Civil presta serviços de maneira adequada.<br>33 A Polícia Militar presta serviços de maneira adequada.<br>34 O Conselho Tutelar presta serviços de maneira adequada                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Fonte: Adaptado de Giansesi e Corrêa (1996) e pesquisa do autor.

menor nota recebida pelo quesito, e o máximo demonstrando a maior nota oferecida.

Por sua vez, em uma terceira coluna seria efetuada uma média das notas atribuídas. Lembrando-se que as notas variarão entre o intervalo de um (01) a sete (07).

A última coluna será representada pelo desvio-padrão, responsável por indicar a dispersão dos dados, ou seja, quanto mais dispersos, maior o

valor do desvio-padrão.

Por fim, deverá ser realizada a análise e discussão dos resultados, com a finalidade de se fazer um estudo descritivo das amostras, possibilitando a avaliação e principalmente a identificação dos pontos que negativos que precisam ser melhorados, de modo a melhorar a percepção dos usuários/sociedade acerca da qualidade dos serviços oferecidos/prestados pelo Ministério Público.

## 4 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo maior traçar parâmetros que visem a identificar a qualidade do nível de serviço ofertado pelo Ministério Público no âmbito das suas promotorias de justiça sob o enfoque da sociedade (clientes).

Assim, como o intuito limitava-se apenas a percepção dos clientes, a metodologia empregada teve como arcabouço as adaptações propostas por Giansi e Corrêia (1996) da escala SERVQUAL em associação a SERVPERF.

Com base na compilação e apreciação dos estudos bibliográficos nota-se a relevância da pesquisa, isso porque, um aspecto relevante para o desempenho jurídico de vanguarda é a avaliação regular das percepções dos clientes.

Pois, o cenário atual encontra-se marcado por um enfoque especial nos anseios e necessidades da sociedade, buscando-se concatenar todos os mecanismos capazes de agregar valor para o destinatário final do serviço.

Por isso, imperioso se faz o estudo da qualidade quanto a prestação dos

serviços jurídicos proporcionados pelo Ministério Público, em especial porque a referida organização é destaque na proteção do regime democrático e promoção/proteção dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Ademais, o artigo visou colaborar com o ambiente acadêmico e jurídico, oferecendo uma pesquisa substancial acerca dos indicadores de qualidade a serem auferidos acerca dos serviços efetuados pelo Ministério Público, contribuindo, sobretudo, para o aprimoramento dos serviços e atividades empreendidas pela mencionada organização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. Tradução de Hugo T. Y. Yoshizaki. São Paulo: Atlas, 1993. 392 p. Título original: Basic business logistics.

BOWERSOX, Donald J.; CLOSS, David J. **Logística empresarial**: o processo de integração da cadeia de suprimento. Tradução de Adalberto Ferreira das Neves. São Paulo: Atlas,

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

2001. 592. p. Título original: Logistical management.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

CHRISTOPHER, Martin. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos**: criando redes que agregam valor. Tradução de Mauro de Campos Silva. 2. ed. São Paulo: Thomson Learning, 2007. 320 p. Título original: *Logistics and supply chain management*.

CHURCHILL JÚNIOR, Gilbert A.; PETER, J. Paul. **Marketing**: criando valor para o cliente. Tradução de Cecília Camargo Bartalotti e Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2003. 649 p. Título original: *Marketing*.

CUNHA, Alessandra de Moraes et al. **Porto Seco Centro-Oeste**: um estudo de caso. 2007. 400 f. Trabalho de

Conclusão do MBA Marketing e Comunicação. – Faculdade Cambridge. Goiânia, 2007.

DAVIS, Mark M.; AQUILANO, Nicholas J.; CHASE, Richard B. Fundamentos da **Administração da Produção**. Traduzido por Eduardo D' Agord Schdan (et. al.) 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001, 598 p. Título original: *Fundamentals of operations management*.

DIAS, João Carlos Quaresma. **Logística global e macrologística**. Lisboa: Edições Silabo, 2005. 584 p.

DONIZETE, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FITZSIMMONS, James A.; FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de serviços**: operações, estratégia e tecnologia da informação. Traduzido por: Jorge Ritter. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

FLEURY, Paulo Fernando; SILVA, Cesar Roberto Lavalle da. **Avaliação do serviço de distribuição física**: Relação entre a indústria de bens de consumo e o comércio atacadista e varejista. 1997. In: FLEURY, P.;

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

WANKE, P.; FIGUEIREDO, K. (org).  
**Logística Empresarial, a perspectiva brasileira.** São Paulo: Atlas, p. 76-92, 2000.

GIANESI, Irineu G. N., CORRÊA, Henrique Luiz. **Administração estratégica de serviços:** operações para a satisfação do cliente. São Paulo: Atlas, 1996. 233p.

GRECO FILHO, Vicente. **Manual de processo penal.** 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

HIJJAR, Maria Fernanda. Segmentação de mercado para diferenciação dos serviços logísticos. 2000. In: FLEURY, P.; WANKE, P.; FIGUEIREDO, K. (org). **Logística Empresarial:** a perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, p. 57-65, 2000.

HOFFMAN, K. Douglas; BATESON, John E. G. **Princípios de marketing de serviços:** conceitos, estratégias e casos. Traduzido por Brasil Ramos Fernandes. São Paulo: Thomson Learning, 2006. 628 p. Título original: *Essentials of services marketing: concepts, strategies & cases.*

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. **Administração de marketing.**

Tradução de Mônica Rosenberg et. al. 12.ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006. 776 p. Título original: *Marketing management.*

LAMBERT, Douglas M. et al. **Administração estratégica da logística.** São Paulo: Vantine consultoria, 1998.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal.** 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

LOVELOCK, Christopher; WRIGHT, Lauren. **Serviços:** marketing e gestão. São Paulo: Saraiva, 1999. 625 p.

MATOS, Celso Augusto de. VEIGA, Ricardo Teixeira. Avaliação da qualidade percebida de serviços: um estudo em uma organização não governamental. **Caderno de Pesquisas em Administração.** v.07, n.03, p. 28-38, jul. - set. 2000. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/Cad-pesq/arquivos/v07-3ART03.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2022.

MIRABETE, Júlio Fabbrini. **Processo Penal.** 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PENTEADO, Jaques de Camargo. **Acusação, defesa e julgamento.** Campinas: Millennium, 2001.



PRIDE, William M.; FERRELL, O. C. **Marketing**: conceitos e estratégias. 11. ed. Traduzido por Cecília de Queirós Mattoso. Rio de Janeiro: LTC editora, 2000. 552 p. Título original: *Marketing: concepts and strategies*.

QUINTELLA, Heitor L. M. M.; SILVA, Robson K. B. **Qualidade e liderança na prestação de serviços**: uma avaliação usando escala SERVQUAL e LPI. 2006. Disponível em: <[http://www.producao.uff.br/conteudo/rpep/volume62006/RelPesq\\_V6\\_2006\\_04.pdf](http://www.producao.uff.br/conteudo/rpep/volume62006/RelPesq_V6_2006_04.pdf)> Acesso em 05 mar. de 2022.

RAZZOLINI FILHO, Edelvino. **Logística**: evolução na administração – desempenho e flexibilidade. Curitiba: Juruá, 2008. 203 p.

ROCHA, Paulo César Alves. **Logística & aduana**. 3. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007. 178 p.

ROSENBLOOM, Bert. **Canais de marketing**: uma visão gerencial. Tradução de vários tradutores. São Paulo: Atlas, 2002. Título original: *Marketing channels: a management view*. 557 p.

SOUZA, Marianna Campos Pereira.

## **Análise da satisfação dos clientes de serviços de cabotagem no Brasil:**

um estudo de caso. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em:

<[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/11587_1.PDFNrOcoSis=37529&CdLinPrg=pt)

[bin/PRG\\_0599.EXE/11587\\_1.PDFNrOcoSis=37529&CdLinPrg=pt](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/cgi-bin/PRG_0599.EXE/11587_1.PDFNrOcoSis=37529&CdLinPrg=pt)> Acesso em: 05 mar. De 2022.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Processo penal**: volume 1. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

## INFLUÊNCIA DE LÍDERES DA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO MULTIPLICADORES DE INOVAÇÃO E RESULTADOS ORGANIZACIONAIS

### *INFLUENCE OF LEADERS IN THE INFORMATION TECHNOLOGY AREA AS MULTIPLIERS OF INNOVATION AND ORGANIZATIONAL RESULTS*

Rogério Antonio Duarte Batista<sup>1</sup>

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é relacionar as transformações no ambiente de trabalho com as mudanças no perfil dos profissionais da atual geração. A subutilização de talentos e competências em ambiente de Tecnologia da Informação faz parte do cotidiano de empresas, sendo que as mudanças das últimas décadas trouxeram grande impacto no perfil profissional das pessoas, tornando maior o desafio de motivar e obter melhores resultados. As empresas recebem hoje profissionais com novas formas de se comportar e trazer resultados, principalmente pela grande evolução que trouxe a tecnologia de forma evi-

dente, em nível que a dependência do computador, sistemas e outros recursos tecnológicos são o que mantém a operação de uma empresa ativa. Utilizando-se de experiências e artigos, um grupo de profissionais foi imerso em mudanças gerenciais valorizando suas competências. Os resultados apontam que novos patamares de produtividade foram alcançados com impactos de inovação na forma de gerir equipes e usar ao máximo as qualidades de cada perfil profissional em favor de grande impacto organizacional. A influência dos líderes reside em cinco aspectos principais: prover autonomia para as diferentes áreas,

<sup>1</sup> Chefe no Departamento de Informática do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (Set 2019 – Jun 2021); Diretor de Negócios na Gartner (desde junho de 2021).

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

as, desenvolvimento equipes dinâmicas, criação de um modelo de negócio inovador e sustentável, proatividade de líderes e equipes e capacidade de diagnosticar a realidade para dar respostas estratégicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Digitalização, Gestão, Motivação, Transformação.

**ABSTRACT:** *The main goal of this article is to relate the changes in the work environment and changes in professional's profiles in the current generation. The underutilization of talents and skills in the Information Technology environment is part of the daily lives of companies, and the changes in recent decades have had a great impact on the professional profile of people, making the challenge of motivating and obtaining better results greater. Companies today receive professionals with new ways of behaving and bringing results, mainly due to the great evolution that technology has clearly brought, at a level that the dependence on computers, systems and other technological resources is what keeps the operation of a com-*

*pany active. Applying experiences and articles, a group of professionals was immersed in managerial changes, valuing their skills. The results show that new levels of productivity were reached with the impact of innovation in the way of managing teams and making the most of the qualities of each professional profile in favor of a great organizational impact. The influence of leaders resides in five main aspects: providing autonomy for different areas, developing dynamic teams, creating an innovative and sustainable business model, proactive leaders and teams and the ability to diagnose reality in order to provide strategic responses.*

**KEYWORDS:** Digital, Management, Motivation, Transformation.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Referencial Teórico. 1.1 Liderança na Era Digital. 1.2 Tecnologia da Informação. 1.3 Equipes Eficazes com Uso da Tecnologia. 2 Procedimentos Tecnológicos. 3 Análise de Resultados. 3.1 Autonomia. 3.2 Dinâmica de Times. 3.3 Modelo de Negócio. 3.4 Atuação Proativa. 3.5

Mapear Realidade e Capacidades. 4 Considerações Finais. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

Os estudos sobre transformações no perfil dos profissionais trazidas pela era digital exploram a importância de um novo comportamento de liderança para os times da área de Tecnologia da Informação, como multiplicador de resultados organizacionais.

O potencial de multiplicação dos resultados dentro de uma organização por meio de novas formas de gestão dos profissionais, especialmente na área de Tecnologia da Informação, é o combustível dos resultados corporativos. Nele é que sabemos o quão longe uma equipe pode chegar. Resta saber encontrar as melhores maneiras de direcionar os times para que possam potencializar seus resultados alinhados aos interesses organizacionais. "Pessoas diferem uma das outras em como pensam, sentem e interagem em milhares de formas, e essas diferenças são críticas para eficiência do líder" (STRUCKMAN;

ROBERTSON, 2017, p 3). Inovar, portanto, é o catalisador desse processo de identificação e valorização do potencial dos profissionais originados de uma geração com novos hábitos e formas de encontrar motivação em seu trabalho.

A expectativa maior da organização recai sobre os líderes, que diariamente são incumbidos com a missão de vencer em todas as formas possíveis. É preciso vencer na conquista de novos clientes, manutenção do faturamento, no fazer mais com menos e, considerando-se a importância, motivar sua equipe a vestir a camisa da empresa. Por mais metafórico que seja, o "vestir a camisa" representa muito bem os dois lados: a camisa por si só não chega em lugar algum e o profissional para alcançar novos horizontes deve vesti-la para ser ainda mais parte da organização.

Na área de Tecnologia da Informação há um adicional de impacto estratégico que os resultados a partir desses setores nas empresas estão mostrados. O perfil dos profissionais, desde níveis extremamente técnicos até os gestores, mostra uma grande necessidade de articular ações

impactantes que se baseiem em formas inovadoras de perseguir resultados e gerir profissionais, dada a criticidade que é a existência de uma área de Tecnologia da Informação para a continuidade de um negócio.

Há uma lacuna entre os picos organizacionais nas áreas de Tecnologia da Informação que ainda não enxergam o potencial da liderança e motivação para os resultados. O ponto mais frágil de toda organização pode ser minimizado com melhores práticas que olham para os profissionais de forma única, por meio dos gestores que diariamente estão lado a lado com todos que integram um time. A grande dependência dos recursos tecnológicos dos últimos anos, parece residir na área de Tecnologia da Informação, uma vez que conecta diferentes áreas de uma organização, permitindo uma ponte entre profissionais e resultados inovadores de grande impacto organizacional.

Com a crescente realidade do uso da tecnologia na rotina das empresas, os profissionais de Tecnologia da Informação ganham um lugar de protagonistas em processos administra-

tivos e centro da gestão dos resultados. Assim, os profissionais de Tecnologia da Informação estão em posição estratégica para trazer novos resultados em um time gerenciado pelos princípios das mudanças trazidas pela contemporânea era digital.

A dita era digital é o marco temporal de mudanças nas organizações. Para se manter efetiva em um ambiente de negócios turbulentos, empresas precisam lidar com incertezas e mudanças. “Em um mundo incerto e turbulento, funções ultrapassadas e processos engessados são incapazes de responder apropriadamente ao novo, inesperados cenários e momento do negócio” (DREYFUSS, 2017, p 1). O conclusivo é que o desafio do novo está presente em todas as áreas, todos os ambientes organizacionais.

O centro de uma empresa é também o seu compilado de dados, que podem se transformar em preciosas informações estratégicas e, que somente exploradas de forma efetiva trarão resultados à organização. O contato dos profissionais de Tecnologia da Informação, com as mais diver-



sas demandas corporativas, permite um olhar diferente. Essa diferença entre o olhar de um profissional de certa área e o conjugado técnico desse mesmo olhar com o conhecimento de tecnologias, permite abrir um caminho novo para iniciativas que possam explorar a inovação. Ampliar horizontes com o apoio da tecnologia é uma ferramenta acessível em todas organizações.

Para tal, a forma do estudo desdobra-se para responder: **como a liderança na era digital aplicada à tecnologia da Informação pode obter resultados e inovação em uma organização?** Assim, o objetivo do estudo é verificar como a liderança na era digital aplicada à tecnologia da Informação obtém resultados e inovação em uma organização pública.

Aplicar o potencial de inovação da área de tecnologia da informação a partir de um novo conceito de liderança na era digital, seguido de objetivos direcionados ao constante trabalho de entender o cenário comportamental trazido pela era digital, identificar no comportamento e personalidade dos profissionais, suas competências e talentos que mais os motivam ao trabalho, reinventar a gestão

de trabalho ordinal, incentivar projetos de inovação trazidos pelos integrantes do time e mensurar resultados organizacionais para atuar com recompensas aos envolvidos.

Este estudo inicia-se com uma primeira parte de introdução ao centro da discussão, seguido das referências de literatura que sustentam o problema de pesquisa. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos que respaldam os resultados deste estudo.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Há diversidade de autores e conhecimentos para guiar os estudos, dividindo-se em duas fontes de conhecimento: a importância de liderar o time para motivá-lo e o ambiente de Tecnologia da Inovação como fator de inovação com resultados.

Especialistas da Gartner (2017) escrevem sobre liderança na era digital e Desenvolvimento Profissional. Todos convergem para uma formação de gestores capazes de enxergar as mudanças comportamentais em forma de potencialização dos resultados organizacionais.

### 1.1 Liderança na Era Digital

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

A era digital é um novo tempo que, se situado historicamente, é o período que vivemos pós a era industrial. Com essa nova era observa-se um conjunto de mudanças, tanto comportamentais quanto aos ambientes corporativos. “O moderno ambiente de negócios afetará diferentes empresas em diferentes formas e em diferentes níveis, dependendo da indústria, geografia e outras variáveis” (DREYFUSS, 2017, p 2).

Os impactos nas empresas tendem a uma vertente de gestão que

acendem uma luz aos gestores. Além de aspectos do negócio, os gestores precisam entender o papel importante da liderança. “A resposta de cada empresa será diferente, dependendo não apenas das características do negócio, mas também – e muito importante – de cada cultura da empresa, estilo de liderança e apetite para o risco” (DREYFUSS, 2017, p 2).

Entender a mudança de era é parte do desafio das empresas e dos líderes que à essa nova era estão de fato conectados. A tabela a seguir mostra diferenças entre a era indus-

|                                    | Era industrial                                                              | Era digital                                                                                     |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Ambiente</b>                    | Estável, com evolução previsível                                            | Incerto, turbulento e mudanças de cenários                                                      |
| <b>Imagem da empresa</b>           | Autocontida, com claros e definidos limites                                 | Uma jogadora na rede de processos e negócios                                                    |
| <b>Processos do negócio</b>        | Descritos e prescritos com melhorias contínuas                              | Resultado orientado e responde às oportunidades e ameaças                                       |
| <b>Organização</b>                 | Hierarquia estruturada com funções e posições fixas                         | Reconfigurada, times auto organizados e múltiplos papéis                                        |
| <b>Formato de trabalho</b>         | Procedimentos manuais, objetivos individuais e governança baseada em regras | Altera atribuições, autonomia, colaboração e objetivos do time com governança baseada em papéis |
| <b>Gestão de interações comuns</b> | Definida, autoritária e controlada                                          | Inspiradora, compromissada e coaching                                                           |

Fonte: Gartner, 2017.

trial e a era digital, com ênfase aos pontos cruciais para gestão da empresa:

Nota-se no Quadro 1 que, em relação à era industrial, a era digital mostra a empresa em um novo formato que interliga o alcance de metas com a conquista de pessoas. A base que a sustenta são fatores motivacionais dos seus integrantes, o que requer de seus gestores que sejam mais e melhores para conquistar pessoas. É preciso que eles sejam líderes, que desprendam a capacidade de enxergar a importância de cada membro do time e saber como cada um pode contribuir com o seu melhor. Há clara e bem definida necessidade de deixar no passado as meras ordens que simplesmente precisam ser obedecidas. O time precisa ser parte ativa no processo de tomada de decisões, e juntos, serem parte do organismo que gere uma empresa, para assim enxergarem tarefas como metas, entregas como resultados e direcionamentos como metas a serem conquistadas com esforço mútuo. Liderança é a chave para esse sucesso organizacional.

O que pode alavancar a real transição para o escopo de liderança na

nova era é a aplicação de profundas mudanças organizacionais, sendo elas o espelho para os membros de cada time. "Executivos são muito bons nas diretrizes de comunicação de cima para baixo, e organizações estão acostumadas a se comunicar desse modo. Enquanto esse estilo cria um imperativo para mudanças, ele falha em propiciar motivação suficiente aos *stakeholders*, aqueles que o suporte é crítico para alcançar e sustentar profundas mudanças organizacionais" (STRUCKMAN; OLDING, 2017, p 2).

## 1.2 Tecnologia da Informação

A área de tecnologia é um ambiente fértil em que as sementes das mudanças tendem a cair. Isso porque, por natureza, tecnologia é um tipo de sinônimo de mudança. Por si só, muda o tempo todo no mundo todo. Em pouco tempo novas coisas são criadas e são capazes de transformar profundamente a base tecnológica das empresas. Não há empresa que tenha mantido sua estrutura tecnológica intacta por anos e mais anos, principalmente porque as tecnologias naturalmente se sobrepõem, sendo

essa ou não a vontade daqueles que as utilizam.

No cenário da era digital, a tecnologia tem papel fundamental. É através dela que novas formas de se comunicar surgem, com ferramentas que passam a ser rotina para o trabalho de muitos profissionais e provê a conexão de para qualquer lugar digital no mundo. Não há como falar em evolução hoje sem utilizar a tecnologia como meio.

Percebe-se diariamente a expansão tecnológica nas empresas. São novos equipamentos, sistemas ou outros recursos que passam a ser parte da vida dos profissionais, independentemente de sua área de atuação. É, então, nítida a interconexão de muitas disciplinas que a área de tecnologia faz e pode fazer dentro de uma organização.

No setor público, os investimentos em tecnologia estão ganhando maiores números com o passar do tempo. A sociedade, tendenciada por serviços digitais e novas tecnologias, almejam as facilidades nos serviços que atendem o cidadão. As facilidades e melhoria na prestação do serviço do governo para as pessoas precisa de constante investimento. Esse é o efei-

to que a era digital causa no dia a dia de uma sociedade conectada ao mundo.

## 1.3 Equipes Eficazes com Uso da Tecnologia

Com base estabelecida em tecnologia, as equipes precisam performam de maneira extremamente alinhada às necessidades do negócio. Com isso, eficiência torna-se uma consequência da boa aplicação das melhores tecnologias associadas com os objetivos da empresa e todo conjunto de habilidades que cada profissional possui para que essa união esteja em verdadeira disposição da organização.

Vencida tal premissa, tecnologias auxiliam em formas criativas e eficientes de gerir resultados com clareza e motivação. Há um balanço saudável em estabelecer o referencial (norte) de uma organização com o que há de mais moderno aos seus clientes e colaboradores

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva com abordagem qualitati-

va, e utilizou-se de dados primários obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas e análise documental. O caso em questão refere-se a um órgão público do Estado de Mato Grosso. A construção do estudo foi organizada em cinco etapas: autonomia, dinâmica de times, modelo de negócios, atuação proativa e mapeamento da realidade e capacidade. A entrevista possuiu uma estrutura mínima baseada nas temáticas citadas que são proposições (diretas e indiretas) da literatura utilizada neste estudo, porém desenvolveu-se de maneira personalizada ao perfil do profissional, seus objetivos (balanço entre objetivos pessoais e profissionais) e o que a organização espera dele, tendo como objetivo situar o profissional e sua gestão com um equilíbrio importante de expectativas.

A soma e apresentação de todo material oriundo dessas interações permitiu aos profissionais o autocohecimento e melhor posicionamento em sua atuação técnica com seus colegas, sendo que o time foi composto por 8 (oito) pessoas durante todo o período de observação nos estudos aqui relacionados.

No que se trata de autonomia, ao

desenvolver um trabalho voltado à era digital, dar autonomia significa reconhecer capacidades e assumir responsabilidades. O voto de confiança que a autonomia propicia é fator transformador na relação do líder com os profissionais de sua equipe. Quebram-se barreiras e paradigmas de confiança entre líder e liderado, uma vez que o profissional tem total convicção que há uma conexão movida à segurança do líder no trabalho do liderado para tomar decisões e ter iniciativas.

No que tange à dinâmica de times, o mesmo requer do líder um profundo conhecimento do comportamento de cada membro. O comportamento, ponto de vista e construção de decisões de cada um no time pode, de forma fabulosa ou catastrófica, mudar o ambiente de trabalho. Tudo depende do quão preparado de conhecimento das pessoas o líder esteja para gerenciar emoções e situações, muitas vezes guiadas meramente pelo estilo cognitivo de cada um.

No que se refere a modelo de negócios, há um reflexo muito fiel de como o modelo de negócio praticado pela empresa faz parte do trabalhado de



cada um que dela faz parte. Entender o modelo de negócio da empresa, suas métricas e/ou o seu planejamento estratégico, permite um novo aprofundamento ao sentido de cada tarefa, de cada processo. É enxergando o produto na sua forma final e em que etapa dessa entrega o membro de uma equipe pode olhar ao seu trabalho com mais importância e zelo. Em universo voltado ao setor privado, a definição do modelo do negócio pode ser mais clara aos que fazem parte de uma empresa. Uma empresa que presta serviços ou vende produtos é facilmente entendida por clientes e por aqueles que fazem parte da mesma. No setor público a análise pode ser diferente. O conjunto de áreas-meio e fim podem facilmente dar impressões diferentes do quão distante o trabalho de um servidor público está próximo ou não do planejamento estratégico. Em alguns casos, é importante até mesmo considerar o quanto um servidor conhece do planejamento estratégico.

No que concerne a atuação proativa, atuar de tal forma é um grande diferencial para qualquer empresa. Dado o contexto de maturidade que uma empresa alcança com os pilares ante-

riores, é possível almejar o trabalho proativo com os resultados alcançados.

No que concerne ao mapeamento da realidade e capacidade, o mergulho no próprio contexto e no perfil de cada membro do time é o momento em que o líder balizará suas expectativas para um processo de mudança no que já é pretérito. Cada setor, público ou privado, terá suas particularidades em todos os quesitos. Não é possível transformar um contexto de forma profunda em pouco tempo, principalmente no fator resistência dos que são envolvidos direta ou indiretamente. Com essa visão, o líder precisa identificar os pontos que avançará com mais facilidade e os que terá maior resistência.

### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O processo de preparação antecede as primeiras iniciativas práticas para aplicação dos conceitos da era digital. Uma vez preparado, o primeiro passo foram conversas individuais para exploração de potencial, definição do papel e alinhamento de expectativas que cada um possui com o órgão público cenário dessas transformações. O cenário para todo o tra-

balho foi a área de Tecnologia da Informação do órgão público. Não foi por acaso, haja vista a íntima conexão entre era digital e os profissionais de tecnologia. As organizações hoje possuem profundas bases tecnológicas para sua atuação, desde equipamentos até os mais complexos sistemas que permitem resultados a um órgão público. Com conexão em todas as áreas de uma organização, os conceitos que nascem na área de Tecnologia da Informação possuem tendência natural a impactar outras frentes, seja de área-meio ou fim de um órgão público.

## 3.1 Autonomia

“Neste paradigma da era digital, as pessoas possuem altos níveis de autonomia, e a solução será planejada e desenvolvida de forma colaborativa” (DREYFUSS, 2017, p 4).

Com a definição de papéis dentro de um time, os profissionais ganham autonomia naquilo que os compete tratar, mas de forma fixa. Perde-se de vista o antigo modelo de uma hierarquia engessada, que prende processos e dependem totalmente de um “chefe” para que essa engrenagem gire. A autonomia tem a capacidade

de conglomerar entre os membros da equipe e estimula a colaboração entre profissionais de um time, de forma a quase perceber a inexistência de uma barreira que poderia atrapalhar a evolução mais independente dos processos e rotina de uma empresa.

No quesito autonomia, as conversas individuais marcaram o primeiro passo para explorar com cada membro do time o que é a era digital, como os tempos mudaram ao redor do setor público e como a atuação colaborativa protagoniza um importante marco para mudanças. Os papéis, que são a definição do que cada um pode atuar com liberdade oferecendo o seu melhor, são identificados em tarefa conjunta do líder com cada pessoa. Um papel será bem definido se todos os membros do time entenderem o porquê aquele papel será sua contribuição maior para organização. Saber que a escolha de determinado papel é consequência de um profundo olhar que entende as capacidades individuais e as exalta para se completar com outras capacidades do time. A partir de então, a atuação do profissional, com autonomia para iniciativas e decisões dentro do seu papel, permi-

te a liberdade de criação e mudanças com apoio do líder para sustentar o amadurecimento no desempenho do papel. Considera-se um tempo razoável para processar o entendimento da era digital, o olhar da organização para as mudanças e como cada um pode contribuir para isso. No ambiente em que os conceitos foram aplicados, ao passar desse tempo aconteceu subsidiado de materiais e artigos que sustentam conceitos da era digital, servindo como processo de convencimento e entendimento do que cada um pode contribuir para novos resultados.

### 3.2 Dinâmica de Times

A maneira dos times trabalharem ganhou um formato que alcança novos resultados de formas diferentes. Os times passam a ver com mais facilidade qual é o real negócio da organização e qual o papel de cada um na dinâmica dos processos para cumprir as metas. Quando os membros de um time estão situados em situações e autoconhecimento, movem-se as engrenagens da empresa sabendo-se até que lugar todos chegarão, quais as metas do

time em curto/médio/longo prazo. É como se tudo funcionasse em uma rede muito bem interligada por pontos sólidos do que a empresa tem a oferecer e receber de cada um. A era digital aproximou e viabilizou benefícios assim por conta de conquistas que aproximaram as pessoas umas das outras e também do que é almejado por cada atividade de suas rotinas.

Pessoas diferem umas das outras em milhares de formas – diversidade, quando acatada, melhora a efetividade. Os membros do time devem entender suas respectivas diferenças de estilo cognitivo e ajustar seus estilos e/ou apreciar outros estilos adequadamente (STRUCKMAN; ROBERTSON, 2017, p1).

É fato que, para colher frutos assim dentro de um time, é preciso amadurecer a mudança para a nova forma de trabalhar. Esse amadurecimento parte da liderança e dos meios que a mudança nos costumes com a era digital. Os times se enquadram em proporções gradativas do que é o universo do negócio. Ao mapear e elencar todas as atividades / responsabilidades de um time é possível ter um ponto de partida. O segundo passo pode ser de uma forma ou outra,

sendo elas a visão do que origina as atividades da equipe ou no que elas resultam, a depender do que tem mais pontos positivos à empresa.

Para dinâmica de times iniciar, o primeiro sinal está no alinhamento das expectativas, que significam preparo mínimo para as discussões e planejamento em time. Todos devem saber no que cada papel consiste e qual o impacto na organização. Com isso, o trabalho colaborativo pode começar a acontecer. A colaboração em time precisa de incentivos, que no caso em discussão foram metas de curto prazo com responsabilidades cruzadas, ou seja, resultados iniciais de inovação a serem alcançados com envolvimento de mais de uma pessoa. Aqui, percebe-se a importância de duas ferramentas: o foco na inovação e metas claras. Inovar foi aceito como um verbo de importância na aplicação ao trabalho de cada um.

### 3.3 Modelo de Negócio

Conhecimento do valor do negócio é necessário também para que as pessoas entendam quais os parâmetros que o negócio da empresa pode considerar mais ou menos. O direcionamento dos trabalhos para cenários

de maior produtividade pode ser fruto de um profundo entendimento do líder e do time para o que realmente os esforços são direcionados, desde a alta administração da empresa até os times mais operacionais, considerando que a coletividade das métricas é uma realidade para o foco em resultados que qualquer empresa ou órgão público almeja.

Gestores do negócio precisam de um melhor entendimento do que direciona o valor do negócio, as métricas imensuráveis que são indicadores líderes dos resultados financeiros. Principais indicadores ampliam o valor de indicadores atrasados e proveem um mecanismo para ganho de competitividade (PROCTOR; SMITH, 2017, p8).

Seja em um cenário do setor privado ou público, o papel do líder é estabelecer uma conexão de sua equipe com os objetivos e métricas da empresa ou órgão público. Cada realidade necessitará de aprofundamento e estudo de forma diferente. É um questionamento complexo, mas que existe, sobre uma aproximação da estratégia em relação às áreas-meio em sentido mais objetivo, o que seria um fator que descomplicaria bastante uma etapa de estudos dos objeti-

vos estratégicos da instituição.

O modelo do negócio é uma representação do que é o sucesso que a empresa dedica seus recursos. Inovação é uma característica despertada pela vontade de manter aquele modelo de negócio no trilho a que se destina. Quando se inova, há grande chance de criar algo que mude a vida das pessoas, seja dentro ou fora da empresa. O impacto é maior. Mas que, sem entendimento da meta a ser alcançada, não é capaz de acontecer. O princípio, meio e fim de uma meta são capazes de manter o profissional em um caminho que, de forma colaborativa, encontra-se com o trabalho de outras pessoas para chegar em um mesmo lugar. Essa união é outra forma de reproduzir o foco claro da empresa na sua atuação.

### 3.4 Atuação Proativa

A atuação da equipe, de forma autônoma e colaborativa, possibilita a visibilidade detalhada dos processos e medir melhor os resultados. É um efeito colateral começar a enxergar ações preventivas para situações já conhecidas, principalmente.

Essa dita atuação torna o leque de resultados amplo. Profissionais que

entendem a sua importância na organização e se sentem chamados a serem parte dos resultados são capazes de enxergar minúcias com potencial de aumentar a eficiência. A motivação natural daqueles que entendem sua importância no todo é o guia dessas iniciativas que desafiam.

A atuação proativa é incentivada pelos passos anteriores, mas deve ser mantida e renovada líder no acompanhamento dos liderados. Essa atuação mantém grande relação com a inovação, considerando-se o alto desempenho uma forma de expressão das iniciativas de cada profissional para que algo seja melhor. Manter e gerenciar toda atuação inovadora do time é um trabalho contínuo, realizado por reuniões com objetivo claro.

Toda essa sequência de iniciativas proporciona o mapeamento da realidade e das capacidades do time. A sequência de novos trabalhos é catalisada pelo profundo conhecimento do líder quanto aos dois aspectos no seu time. Os resultados são consequência natural do processo. Na equipe pertencente ao órgão público em que todo objeto do estudo foi aplicado, os resultados vieram com grandes impactos organizacionais, trazendo



inovação tecnológica, economia e até impactos ambientais positivos. Cada passo desses resultados é reforçado com reuniões ordinais, com pauta clara baseada no que o time está explorando para organização, permitindo não perder de vista qual a realidade e quais são as capacidades em desenvolvimento.

Em nível organizacional foi possível alcançar objetivos que mostraram o potencial do entendimento da era digital de forma contagiante. Outras equipes, tanto no cenário de Tecnologia da Informação quanto outras áreas de atuação, entenderam que a proposta traz resultados interdisciplinares constantes.

### 3.5 Mapear Realidade e Capacidades

Aos pontos identificados que dependerão de maior esforço, talvez um segundo momento para sua implantação seja uma decisão melhor. Ou que seja feito em partes menores, diminuindo assim o impacto. A análise crítica do contexto não pode, em momento algum, desprender-se da realidade. No verbo “mudar” reside, por si só, uma retrógrada resistência humana em executá-lo. O quanto

mais real for a análise, melhores resultados terá a realização do planejamento.

Qualquer equipe composta por pessoas terá diversos pontos fortes e fracos em cada membro. O líder precisa conhecer quais os pontos se destacam mais entre positivos e negativos, para que o primeiro passo seja o encaixe dessas pessoas naquilo que mais as motiva atuar. Claro que não há uma perfeição na divisão das atuações em que seja possível atribuir apenas papéis que se identificam com os pontos fortes do profissional. O objetivo é aproximar-se o máximo possível do equilíbrio de uma divisão que permita ao time alcançar os melhores resultados.

### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de mudanças para melhores resultados pode partir de vários ângulos, seja ele um número ou até mesmo um fator subjetivo. O que catalisa a necessidade de mudar é a transformação que existe com o fim da era industrial e a atual era digital. Inércia quanto às mudanças estão deixando de ser uma opção para organizações a cada dia em que novas gerações de profissionais e inovações

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tecnológicas acontecem. Tudo isso gera questionamentos internos para que existe um novo olhar para os profissionais e a forma de liderança empregada nas organizações. Centraliza-se nos líderes de times a responsabilidade de entender essas mudanças e tornarem resultados novos uma realidade.

Há um processo de maturidade e preparação para um líder que deseja experimentar transformações. Um profundo entendimento da transição de eras e o que isso significa desperta uma série de questionamentos fundamentais para se construir a forma de cada time trabalhar. Não há regra fundamental na era digital para ditar a forma de cada profissional ou time trabalhar. Fundamentar esse processo de convencimento do líder e daqueles ao seu redor é o que pode viabilizar passos essenciais à mudança organizacional que estará por vir. Uma vez iniciada, gerenciar os resultados e expectativas dos envolvidos torna-se o novo foco do líder para assim investir em resultados e inovação.

Os resultados acontecem ao perceber que o espírito de colaboração originado da atuação em papéis com

autonomia aparecem nas ideias novas que os profissionais começam a enxergar, na mudança de processos para serem mais eficazes, no entendimento da necessidade de criar formas mais inteligentes para lidar com pessoas de outras frentes da organização e também no quão fundamental é agir olhando para a estratégia da organização, no que o planejamento estratégico da instituição foi construído para guiar os resultados coletivos. Esses fatores somados são capazes de transformar organizações e trazer ainda mais eficiência ao setor público, que atende interesses coletivos de forma muito impactante.

Para pesquisa futura, recomenda-se explorar o processo de aplicação em nível organizacional com impacto de mais pessoas ao mesmo tempo, sendo essa transformação para era digital uma iniciativa da alta administração no setor público

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DREYFUSS, CASSIO. ***How CIOs Develop Trust to Increase the Value of Team Collaboration and Outcomes*** (2018), Gartner Article. Disponível em: <https://www.gartner.com/document>

/3720517?ref=TypeAheadSearch&qid=790cfcf5f57994f2a2ca043.

Acesso em: 20 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Map the Impact of Organizational Change to Manage It Effectively (2014)**, Gartner Article. Disponível em:

<https://www.gartner.com/document/1961126?ref=solrAll&refval=209250633&qid=e46528cf3916610b4c782bfef35b20c2>. Acesso em: 18 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **New Digital Age Leadership: Guiding People to Engage, Collaborate and Do Their Best (2017)**, Gartner Article. Disponível em:

<https://www.gartner.com/document/3710117?ref=TypeAheadSearch&qid=0e2fe21e49e8a38da867>. Acesso em: 20 set. 2021.

PAPEGAAIJ, BARD. **Leading From the Heart: Improve Your EQ by Understanding the Curve of Emotional Upheavals (2016)**, Gartner Article. Disponível em:

<https://www.gartner.com/document/3039823?ref=solrAll&refval=209251012&qid=f2fc55343411f4756dad4ab8ae3a91fa>. Acesso em: 18 set. 2021.

PROCTOR, PAUL; SMITH, MICHAEL.

**The Gartner Business Value Model:**

*A Framework for Measuring Business Performance (2017)*, Gartner Article. Disponível

em: <https://www.gartner.com/document/3713917?ref=TypeAheadSearch&qid=8e6f94bac89336d6aebc1dd>.

Acesso em: 20 set. 2021.

SEARLE, SAMANTHA; LOGAN, DEBRA. **How Emotional Intelligence Helps Leaders Become More Effective (2016)**, Gartner Article. Disponível em:

<https://www.gartner.com/document/3203718?ref=TypeAheadSearch&qid=c9d3d5c9dc8a7a6e791>. Acesso em: 20 set. 2021.

STRUCKMAN, CHRISTIE. **Share-Listen-Adapt: Connect Employees to Successful Change Outcomes (2017)**, Gartner Article. Disponível em:

<https://www.gartner.com/document/3631717?ref=TypeAheadSearch&qid=d6db89f8ffba675adbee6b3>. Acesso em: 20 set. 2021.

STRUCKMAN, CHRISTIE; ROBERTSON, BRUCE. **The 'I' in Team: Understand Yourself to Be a Better Team Leader (2017)**, Gartner Article. Dis-

ponível em:

<https://www.gartner.com/document/3712317?ref=TypeAheadSearch&qid=c28c9f94ffa08abd5ae50>. Acesso em: 20 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **The 'We' in Team:** *Understand Your Team to Be a Better Team Leader (2017), Gartner Article*. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3712217?ref=TypeAheadSearch&qid=893f9fb78e97bd5efbff058b>. Acesso em: 20 set. 2021.

## MINISTÉRIO PÚBLICO E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

*PUBLIC MINISTRY AND ADMINISTRATIVE IMPROBITY: RESOLUTIVE PERFORMANCE IN THE CIVIL NON-PROSECUTION AGREEMENT*

Taiana Castrillon Dionello<sup>1</sup>

**RESUMO:** O Ministério Público brasileiro, apesar de seu perfil constitucional delimitado na Constituição Federal de 1988 e da inserção da consensualidade no ordenamento jurídico como alternativa viável na solução de conflitos, ainda não se afastou de um modelo demandista e burocrático no combate à improbidade administrativa e à respectiva tutela ao patrimônio público. Esse modelo afasta-se de resultados desejáveis na proteção de tais bens jurídicos e demonstra a necessidade de mudança de atuação. Nesse sentido, discorre-se sobre o

perfil resolutivo conferido ao Ministério Público, o qual, por meio da consensualidade e da atuação proativa e prioritariamente extrajudicial, promove a concretização de direitos e sua missão constitucional. Analisa-se também a presença da consensualidade no combate à corrupção e à improbidade, e, nesse conjunto normativo, o acordo de não persecução cível (art. 17-B da Lei nº 8.429/92), especialmente à luz da regulamentação conferida pela recente Lei nº 14.230/2021. Diante desse cenário jurídico, a adoção do acordo de não

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Mato Grosso. Especialista em Direito Civil, Direitos Difusos e Coletivos (FESMP/MT). Especialista em Direito Ambiental – Desenvolvimento Sustentável (FESMP/MT). E-mail: taiana.dionello@mpmt.mp.br.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

persecução deve ser prioridade de atuação ministerial na seara do patrimônio público e da probidade administrativa, de forma a aproximar-se de resultados socialmente efetivos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Atuação Resolutiva. Improbidade Administrativa. Consensualidade. Acordo de Não Persecução Cível.

**ABSTRACT:** *The Brazilian Public Ministry, despite its constitutional profile outlined in the 1988 Constitution and the insertion of consensuality in the legal system as a viable alternative in conflict resolution, has not yet departed from a demand-driven and bureaucratic model in the fight against administrative improbity and the respective protection of public patrimony. This model is far from achieving desirable results in the protection of such legal assets, and demonstrates the need for a change of action. In this sense, we discuss the resolute profile given to the Public Ministry, which, by means of consensualism, proactive and primarily extrajudicial actions, promotes the realization of rights and its constitutional mission. The presence of consensuality in the*

*fight against corruption and improbity is also analyzed, and, within this normative set, the civil non-prosecution agreement (art. 17-B of Law Nº 8.429/92), especially in light of the regulation conferred by the recent Law Nº 14.230/2021. In this legal scenario, the adoption of the civil non-prosecution agreement should be a priority of ministerial action in the field of public patrimony and administrative probity, in order to approach socially effective results.*

**KEYWORDS:** *Public Ministry. Resolutive performance. Administrative improbity. Consensuality. Civil Non-Persecution Agreement.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 O Ministério Público Resolutivo. 2 A consensualidade como novo paradigma no combate à improbidade administrativa. 3 O acordo de não persecução cível. 4 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

O Ministério Público, a partir de seu novo perfil conferido pela Constituição Federal de 1988, bem como pela legislação, evolução jurispruden-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cial e atos normativos institucionais que se seguiram, vem sendo efetivamente reconhecido como instituição permanente e garantidora dos direitos fundamentais dos cidadãos. Dessa forma, consegue concretizar a sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da Constituição Federal).

Com essa mudança de paradigma, exige-se a busca de resultados socialmente concretos e que fogem ao modelo demandista e burocrático até então vivenciado. Os conflitos passam a ser solucionados pelo Ministério Público, com priorização na via da consensualidade e na atuação extrajudicial.

Nesse atual contexto, porém, a tutela da probidade administrativa e do patrimônio público, da forma que vem sendo feita pelo Ministério Público, por meio de seus membros, ainda está distante desse modelo resolutivo.

No entanto, com a instituição recente do acordo de não persecução cível na Lei nº 8.429/92<sup>2</sup> (Lei de Improbidade Administrativa), primeiramente no seu art. 17, §1º, com redação conferida pela Lei nº 13.964/2019<sup>3</sup>, (legislação conhecida por “pacote anticrime”), e, após, com inclusão do art.17-B pela Lei nº 14.230/2021<sup>4</sup>, abre-se a oportunidade ao membro do Ministério Público promover uma solução negociada no campo da improbidade administrativa e do patrimônio público. Esse novo panorama jurídico vai ao encontro da atuação resolutiva do Ministério Público e à concretização da sua missão constitucional.

Registre-se que a recente Lei nº 14.230/2021, de 25 de outubro de 2021, embora tenha alterado significativamente vários dispositivos normativos sensíveis da Lei nº 8.429/92, manteve o acordo de não persecução cível como solução de consensualidade para a tutela da probidade admi-

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 30 out.2021.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

nistrativa. Referida lei trouxe várias normas específicas sobre a aplicação desse instituto, o que não ocorria quando houve sua inclusão inicial pela Lei nº 13.964/2019 (pacote anticrime), que por veto presidencial não permitiu qualquer regulamentação sobre o acordo de não persecução cível.

Dessa forma, o estudo propõe demonstrar a necessidade de priorização pelo membro do Ministério Público na utilização da solução negociada no combate à improbidade e à tutela do patrimônio público. Para tanto, dividiu-se a temática para sua exposição didática.

O primeiro tópico versa sobre a mudança de modelo do Ministério Público, especialmente à luz de sua missão constitucional e como instituição permanente e garantidora de direitos fundamentais. Nesse aspecto, serão expostos os instrumentos normativos institucionais de atuação resolutiva e a consensualidade como pressuposto de resolutividade.

No segundo tópico, discorre-se especificamente sobre a consensualidade como novo paradigma no combate à improbidade administrativa.

No terceiro tópico será aprofun-

dado o estudo sobre o acordo de não persecução cível, instituto sistematizado pela Lei de Improbidade Administrativa, como forma de solução negociada e atuação resolutiva do Ministério Público, trazendo questionamentos sobre pontos específicos na sua celebração, aplicação e eficácia.

Em sede de conclusão, afirma-se que a probidade administrativa e o patrimônio público só serão eficaz e adequadamente tutelados com a utilização prioritária da via consensual de solução de conflitos pelos membros do Ministério Público, destacando-se, dentre os instrumentos jurídicos disponíveis, a utilização do instituto do acordo de não persecução cível.

## 1 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo perfil ao Ministério Público brasileiro, considerando a instituição de caráter permanente e função essencial à Justiça na tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos ou interesses coletivos e individuais indisponíveis. Nesse aspecto, verifica-se sua inserção no

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

“Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” da Carta Magna e seu trato normativo nos artigos 127, 128, 129, 130 e 130-A, que, por consequência, à luz dos artigos<sup>5</sup> 1º e 3º<sup>6</sup>, resulta a conclusão da instituição ter natureza constitucional de garantia constitucional fundamental institucional<sup>7</sup>, indispensável para a concretização dos direitos e garantias fundamentais e aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil. Nesse aspecto, verifica-se sua inserção no “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” da Carta Magna e seu trato

normativo nos artigos 127, 128, 129, 130 e 130-A, que, por consequência, à luz dos artigos<sup>8</sup> 1º e 3º, resulta a conclusão da instituição ter natureza constitucional de garantia constitucional fundamental institucional<sup>9</sup>, indispensável para a concretização dos direitos e garantias fundamentais e aos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil.

Em paralelo, a mesma Carta Republicana traz um conceito ampliado de acesso à Justiça: o acesso à Justiça não pode ser compreendido somente restrito ao acesso ao Poder Judi-

<sup>5</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.” (...) “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: 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.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.)

<sup>6</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.” (...) “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: 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.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.)

<sup>7</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à Justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: **Manual de direitos difusos**. 2. ed. rev. atual. e ampl. VITORELI, Edilson (Org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 168.

<sup>8</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.” (...) “Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: 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.” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.)

<sup>9</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à Justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: **Manual de direitos difusos**. 2. ed. rev. atual. e ampl. VITORELI, Edilson (Org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 168.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ciário e ao resultado adequado da prestação jurisdicional (art. 5º, inciso XXXV, da Carta Republicana), mas acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, o que reflete em dois sistemas de acesso à justiça: a) sistema de acesso por adjudicação, o qual se concretiza, em regra, por meio do Poder Judiciário, por meio de sentenças, liminares e medidas de caráter executivo (vide art. 5º, XXXV, da Constituição Federal); b) sistema de resolução consensual de conflitos, com fundamento no próprio preâmbulo da Constituição Federal, que prevê a harmonia social e comprometida com a solução pacífica de controvérsias, além do art. 4º, inciso VII, que prevê que a República Federativa do Brasil será regida, nas suas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos.<sup>10</sup>

Esse quadro panorâmico de acesso à Justiça conferido pela Constituição Republicana acaba por refletir no Ministério Público, na medida em que estar-se-á diante de instituição essencial da Justiça e que visa garan-

tir e concretizar direitos fundamentais: de um lado, portanto, a Constituição Federal de 1988 além de trazer um Ministério Público demandista, em que a atuação jurisdicional prevalece, transferindo a resolução de problemas ao Poder Judiciário, de outro, apresenta um Ministério Público resolutivo, que opta pela via da consensualidade para a resolução de conflitos, notadamente através de uma atuação extrajudicial e atividade proativa.

O modelo burocrático e demandista do Ministério Público é anterior a própria Constituição Federal de 1988 e é replicado novamente na nova ordem constitucional. Na esfera criminal, a sua atuação se constitui, por exemplo, com o ajuizamento de ações penais, controle externo da atividade policial e acompanhamento da instrução processual, caso a caso. Na esfera cível, apresenta-se como autor de ações civis públicas, como custos legis em processos cujo bem da vida reclame a atuação do Parquet, e, mesmo nos procedimentos administrativos extrajudiciais, como notí-

<sup>10</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Op.Cit, 2019, p.188.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

cias de fato e inquéritos civis, estes são utilizados somente para colheita de elementos probatórios, sem fomentar a consensualidade.

Já o Ministério Público resolutivo se traduz naquele que toma a iniciativa de atuação, priorizando a atuação preventiva e não se restringe ao campo processual. É proativo e antecede os problemas, com maior interação e permanente diálogo com a sociedade, destacando o caminho da consensualidade na solução de conflitos. Na esfera penal, por exemplo, não se contenta em ser titular privativo da ação penal, mas procura ser indutor e transformador da política criminal, sendo fomentador de políticas públicas na área da segurança pública e mobilizador de trabalho estruturado no combate ao crime organizado. Na esfera cível, o Ministério Público se utiliza dos procedimentos administrativos disponíveis (notícias de fato e inquéritos civis, dentre outros) para colocar termo a um conflito, firmando compromissos de ajustamento de conduta, acordos de leniência, etc..).

Infelizmente, o caminho trilhado ao longo dos anos para a solução de

conflitos foi o sistema de adjudicação, o que teve resultado desastroso, pois a resposta do Poder Judiciário é tardia e muitas vezes insuficiente devido aos milhões de processos em tramitação pelo País.

A partir da tomada de consciência sobre a necessidade de mudança cultural e de prática, de modo a priorizar a atuação resolutiva pelo membro do Parquet e a via consensual para colocar termo aos conflitos, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Resolução nº. 118, de 1º de dezembro de 2014, prevendo a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público. Tal política, visa assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvam a atuação da Instituição, de forma que incumbe ao Ministério Público brasileiro implementar e adotar mecanismos de autocomposição, tais como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e convenções processuais, além de prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.<sup>11</sup>

Na busca de um compromisso ins-

<sup>11</sup> 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: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

titucional de gestão e atuação resolutiva pelo Ministério Público brasileiro, instituiu-se a denominada Carta de Brasília, em setembro de 2016, consistente em um acordo de resultados firmados entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento enuncia premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.<sup>12</sup>

É interessante observar que a Carta de Brasília direciona o membro a adotar a postura resolutiva de atuação, que passa necessariamente pela consensualidade, utilizando-se de mecanismos como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros que sejam eficazes na

resolução dos conflitos e problemas. A consensualidade mostra-se, portanto, inseparável da atuação resolutiva pelo membro do Ministério Público.

Segue-se outras regulamentações normativas importantes para o perfil constitucional resolutivo do Ministério Público.

Destaca-se a Recomendação CNMP nº. 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Nessa normativa é interessante o disposto no §1º do art. 1º, que conceitua a atuação resolutiva nos seguintes termos:

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

<sup>12</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

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.<sup>13</sup>

A Recomendação CNMP nº. 57, de 05 de julho de 2017, na mesma toada, é direcionada para a atuação do Ministério Público nos Tribunais, situação em que se fomenta o diálogo e consenso no âmbito dos tribunais.<sup>14</sup>

Segue-se a Resolução CNMP nº 179, de 26 de julho de 2017, que regulamenta o §6º do artigo 5º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública). Referida normativa disciplina, no âmbito no Ministério Público, a formalização do compromisso de ajustamento de conduta<sup>15</sup>, o qual deve ser compreendido como instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e também individuais indisponíveis, construído com base na consensualidade.

Na época, passou-se a discutir

sobre eventual utilização do compromisso de ajustamento de conduta pelo Ministério Público no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), como forma de inserir a consensualidade sobre as condutas ímprobas em diploma legal que é de natureza sancionatória. No entanto, e com razão, em virtude da vedação explícita disposta no art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, com sua redação original vigente à época, parte da doutrina, destacando-se o jurista Emerson Garcia, entendeu que o termo de ajustamento de conduta poderia ser celebrado em situações de improbidade (evitando novos ilícitos, a própria reparação do dano, etc.), mas não excluiria a aplicação das demais sanções por ato de improbidade<sup>16</sup>. Nesse momento, ainda, não havia sido instituído no ordenamento jurídico o acordo de não persecução cível.

No âmbito de atuação criminal, destaca-se a Resolução CNMP nº. 181, de 07 de agosto de 2017, com reda-

<sup>13</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº. 54, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>14</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação nº. 57, de 05 de julho de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>15</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº. 179, de 26 de julho de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

<sup>16</sup> GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº 8.429/92. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ção conferida pela Resolução nº. 183, de 24 de janeiro de 2018, que dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público e o acordo de não-persecução penal, regulamentando a consensualidade na seara penal pelo Ministério Público.<sup>17</sup>

Ainda como destaque nessa temática, sedimentando a atuação resolutiva como caminho a ser priorizado pelo Ministério Público, por fim, foi editada pelo Corregedor Nacional do Ministério Público a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, dispondo sobre parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros.

Como bem se observa, as regulamentações institucionais do Ministério Público (desde o planejamento estratégico institucional até a fiscalização da atuação dos seus membros e critérios de promoção na carreira), caminham sem volta à resolutividade, acompanhando o ordenamento jurídico brasileiro que direciona regras,

normas e ferramentas de consensualidade como alternativa viável à solução dos conflitos.

Assim, constata-se uma evolução institucional do Ministério Público no sentido da atuação resolutiva, calcada sempre na consensualidade. Essa evolução encontra-se em sincronia com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional, que provocaram rupturas de paradigmas na concretização do Direito sedimentadas em soluções negociadas, fornecendo ferramentas indispensáveis na tutela dos interesses difusos e coletivos, e, em especial ao combate à improbidade administrativa e à tutela do patrimônio público. Essa evolução encontra-se em sincronia com a Constituição Federal e legislação infraconstitucional, que provocaram rupturas de paradigmas na concretização do Direito sedimentadas em soluções negociadas, fornecendo ferramentas indispensáveis na tutela dos interesses difusos e coletivos, e, em especial ao combate à improbidade administrativa e à tutela do patrimônio públi-

<sup>17</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº. 181, de 07 de agosto de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

co.

## 2 A CONSENSUALIDADE COMO NOVO PARADIGMA NO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No tópico anterior, afirmou-se que a atuação resolutiva do Ministério Público pressupõe a consensualidade. E, a consensualidade, nessa visão, parte tanto da conduta do membro do Ministério Público na condução das situações conflitivas apresentadas, como também na forma que o ordenamento jurídico apresenta princípios, regras e institutos que servem de ferramentas para solução negociada de demandas.

O Conselho Nacional de Justiça revelou em relatório de 2018 o trâmite de 80 milhões de processos no Poder Judiciário, com concentração de 94% (noventa e quatro por cento) em primeiro grau.<sup>18</sup> O mesmo relatório traz outros dados que demonstram a falta de celeridade na resolução das ações, com duração média de 2 (dois) anos na fase de conhecimento e em até 6 (seis) anos em fase de

execução. Tais circunstâncias corroboram o entendimento pela necessidade de promover algumas rupturas no ordenamento jurídico tradicional, desafogando o Poder Judiciário, ao mesmo tempo em que se apresenta a consensualidade como caminho mais viável e eficaz para a pacificação social.

As rupturas começam a aparecer e o paradigma da consensualidade se destaca no cenário jurídico brasileiro. Em análise ao nosso ordenamento, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)<sup>19</sup> passa a apresentar inúmeros institutos e normas jurídicas que trazem métodos de solução consensual de conflitos, priorizando a autocomposição. O Estado deve, sempre que possível, promover a solução consensual, pois sendo o processo um instrumento de efetivação do direito, a solução mais célere e satisfatória para as partes será aquela elaborada pelos próprios interessados.

No que concerne ao direito sancionador brasileiro, aqui compreendido como aquele oriundo do *ius puni-*

<sup>18</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2021.

<sup>19</sup> 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

*endi* estatal, em que o Estado aplica sanções a seus agentes e cidadãos em virtude de ilícitos praticados<sup>20</sup>, verifica-se que a consensualidade também se faz presente como alternativa para celeridade e eficácia na solução dos conflitos.

A consensualidade no direito sancionador brasileiro propriamente dito, sem prejuízo das medidas consensuais pura e simples que o Estado pode adotar para cessação de uma prática ilícita ou aperfeiçoamento de uma atividade, pode ser estruturada em consensualidade de colaboração ou de pura reprimenda. Emerson Garcia discorre sobre o tema com propriedade:

A consensualidade de colaboração é caracterizada pela obtenção de um benefício em razão do fornecimento de informações úteis ao Poder Público na realização dos

fins previstos em lei. Essa espécie de consensualidade pode ser acompanhada de avaliação judicial ou de homologação judicial: no primeiro caso, o juiz avalia a prova dos autos e decide que benefícios conceder; no segundo, o juiz tão somente homologa o acordo entre as partes, que definem, a priori, a relevância das informações e os benefícios a serem concedidos, podendo, se for o caso, ajustá-lo à juridicidade. Apesar de a voluntariedade no agir ser da essência dessa figura, a exemplo dos clássicos institutos penais da desistência voluntária e do arrependimento eficaz, a colaboração exige um plus, vale dizer, que o colaborador forneça informações úteis a outros propósitos correlatos ao ilícito que praticou (v.g.: localização da vítima, individualização de comparsas, descoberta de ilícitos até então desconhecidos etc.). Na consensualidade de pura reprimenda, por sua vez, o autor aceita a imediata oposição de uma restrição em sua esfera jurídica, não sendo necessário que ofereça informações úteis.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Segundo o jurista Emerson Garcia o direito sancionador brasileiro tem natureza estatal e pode ser dividido em penal e extrapenal. Segundo ele "O direito penal trata da estatuição e das consequências jurídicas decorrentes da prática de uma infração penal, cuja definição é oferecida pelo art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal ('Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.'). As sanções cominadas, que alcançam o direito de liberdade, são necessariamente aplicadas por um órgão jurisdicional, o que sequer precisa ser lembrado, tamanha a penetração dessa concepção nos dogmas do Estado de Direito. O direito extrapenal, por sua vez, de contornos muito mais amplos, é individualizado por exclusão: suas sanções, regra geral, alcançam uma pluralidade de bens jurídicos, que não a liberdade, e podem ser igualmente aplicadas por órgãos não jurisdicionais." (GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº8.429/92. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>21</sup> GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da Lei nº8.429/92. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Importante consignar que a consensualidade em se tratando de acordos sujeitos ao Direito Público possui como baliza o princípio do interesse público, o qual deve passar por uma releitura, na visão precisa de Wallace Paiva Martins Junior:

Nas convenções sujeitas ao Direito Público, é assaz relevante timbrar como argumento basal a inexistência de desvalia ao princípio do interesse público nem ao seu predicado de indisponibilidade, senão uma releitura da sua compreensão fomentada por princípios como eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, que oferecem outras perspectivas baseadas na consensualidade, e cujo fim é a efetividade. Persiste a indisponibilidade do interesse público, embora seja diferente o modo de seu exercício.<sup>22</sup>

Vários diplomas legislativos contribuíram para a adoção de soluções negociadas envolvendo o interesse público, entre os quais destacamos: a) os que possibilitam a conciliação (art. 10, parágrafo único, da Lei nº 10.259/01 e art. 174 do Código de Processo Civil) e a mediação (art. 3º da

Lei 13.140/15) em causas do Estado; b) a ausência de ajuizamento de execução fiscal de pequeno valor (art. 20 da Lei nº 10.522/02 e artigos 7º e 8º da Lei nº 12.514/11); c) a realização de acordos ou transações em juízo pela Advocacia-Geral da União e pelos dirigentes máximos das empresas federais (art. 2º da Lei nº 9.469/97); d) a possibilidade de compromisso – extrajudicial ou judicial – para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei nº 4.657/42); e) a celebração de negócios jurídicos processuais no âmbito da atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, inclusive na cobrança administrativa ou judicial da dívida ativa da União (art. 19, § 13, da Lei nº 13.874/19 e Portaria do Ministério da Economia/Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nº 11.956/19).

Nessa ótica do interesse público atrelado à consensualidade como

<sup>22</sup> JUNIOR, Wallace Paiva Martins. Acordo de Não Persecução Cível. In: **Acordos de Não Persecução Penal e Cível**. BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne do Ó. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 324.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

alternativa para a efetividade no combate aos ilícitos perpetrados em sede de direito sancionador, sem sombra de dúvidas a corrupção<sup>23</sup> e a improbidade administrativa<sup>24</sup> se revelam as maiores chagas sociais e merecem especial atenção, porque levam ao desvio e desperdício de recursos públicos, impossibilitam a implantação das políticas públicas, precarizam o Estado, solapam a legitimidade das instituições públicas e atentam contra a sociedade, a ordem moral e a justiça, bem como o desenvolvimento integral dos povos.<sup>25</sup>

No combate à corrupção e à improbidade administrativa, nas esferas penal, civil e administrativa, o orde-

namento jurídico apresenta institutos e mecanismos de consensualidade, a seguir elencados:

a) acordo de delação premiada: instituído na esfera penal pela Lei nº 12.850/2013<sup>26</sup> (conhecida como lei do crime organizado) e consiste em negócio jurídico processual e meio de prova que beneficia o indivíduo que concorreu para o crime praticado por organização criminosa, com eventual perdão judicial, redução de pena e até mesmo ausência de oferecimento de denúncia;

b) acordo de leniência: instituído pela Lei nº 12.846/13<sup>27</sup> (conhecida como lei anticorrupção) e consiste em negócio jurídico formalizado entre a Administração Pública e a pes-

<sup>23</sup> A conceituação de corrupção pode variar segundo a cultura de cada lugar, eis que a reprovabilidade de condutas decorre do grau de aceitabilidade moral e da previsão legal em cada sociedade. Mas em linhas gerais significa o ato de corromper, com intuito de obter vantagens indevidas, seja no âmbito público ou privado. No âmbito administrativo, a corrupção implica no uso ou na omissão do poder conferido por lei ao agente público que o utiliza para alcançar vantagens indevidas para si próprio e terceiros (vide SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de. **Os Acordos Cíveis Nas Hipóteses de Improbidade Administrativa: evolução jurídico-normativa e reflexões sobre os limites temporal e material dos acordos firmados com base na Resolução do CNMP e do CSMPMG. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia)** – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Universidade FUMEC. Belo Horizonte, p. 93. 2020.p. 19).

<sup>24</sup> Improbidade administrativa é grave violação ao dever de probidade (no sentido de honestidade) que demonstra a inabilitação ética para o exercício de função pública ou para estabelecer relação com o poder público, substanciando-se pelo descumprimento de balizas como moralidade, boa-fé, honestidade, lealdade, fidelidade, vocação institucional. Improbidade não se reduz a corrupção malgrado sua indevida assimilação. Em verdade, a corrupção é tecnicamente crime (art. 317 do Código Penal) e sua descrição normativa se traduz em uma das espécies de improbidade administrativa (o enriquecimento ilícito no exercício de função pública), como esclarece a Lei nº 8.429/92 (vide JUNIOR. Wallace Paiva Martins. **Acordo de Não Persecução Cível. In: Acordos de Não Persecução Penal e Cível.** BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne do Ó. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 327-328).

<sup>25</sup> CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne. **Lei Anticorrupção Empresarial.** Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017. p. 15.

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei nº 12.850**, de 2 de agosto de 2013. Define Organização Criminosa e dispõe sobre investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei nº 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>27</sup> BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

soa jurídica que praticou atos lesivos ao patrimônio público, elencados na lei, contribuindo para delatar esquemas em que esteve envolvida, além de outros que tenha conhecimento;

c) termo de ajustamento de conduta: instituído na esfera cível pela Lei nº 7.347/85<sup>28</sup> (Lei da Ação Civil Pública) e consiste em acordo tomado entre os legitimados para propositura da Lei de Ação Civil Pública com pessoa física e jurídica, a fim de ajustar sua conduta às normas legais, na tutela dos direitos difusos e coletivos (art. 5º, § 6º, da Lei nº. 7.347/85);

d) acordo de não persecução penal: instituído na esfera penal no art. 28-A do Código Processo Penal, com a alteração trazida pela Lei 13.964/19<sup>29</sup> (pacote anticrime) e consiste em negócio jurídico bilateral, de caráter pré-processual, em que o Ministério Público deixa de oferecer a respectiva ação penal contra o investigado desde que preenchidos alguns requisitos legais e que o investigado

concorde com todos os termos do acordo;<sup>30</sup>

e) acordo de não persecução cível: instituído na esfera cível pelo art.17-B da Lei nº 8.429/92<sup>31</sup> (Lei de Improbidade Administrativa), inicialmente por meio da Lei nº 13.964/19 (pacote anticrime) e posteriormente com a Lei 14.230/2021, e consiste em negócio jurídico bilateral, em que o agente (pessoa física ou jurídica) que praticou ato de improbidade administrativa tipificado no referido diploma legal, aceita condições e aplicação de sanções previstas na mencionada Lei nº 8.429/92 pelo Ministério Público.

Na seara específica da improbidade administrativa, com a institucionalização do acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa, removeu-se o obstáculo à composição na repressão dos atos de improbidade administrativa. Dessa forma, ao Ministério Público, quando diante de ato de improbidade tipificado em lei, além de ajustar condutas

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>30</sup> É importante registrar que o instituto do acordo de não persecução penal veio instituído em Resolução do CNMP nº 181/2017, contudo, tal situação gerava questionamento sobre sua constitucionalidade. Com a previsão expressa no art. 28-A do Código de Processo Penal, referida discussão perdeu seu sentido.

<sup>31</sup> BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 30 out.2021.



com o agente ímprobo<sup>32</sup>, se for o caso, pode promover acordo que visa a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429/92, como a multa civil, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Contudo, é digno de registro que a consensualidade que ingressa na Lei de Improbidade Administrativa pelo acordo de não persecução cível não pode ser concebida como prêmio para ilicitude do agente. Assim, o membro do Ministério Público deve ter a perspicácia de utilizar o mecanismo do referido acordo na forma da consensualidade por colaboração ou de pura reprimenda, de acordo com o que melhor atender ao interesse público.

Essa modificação de paradigma de atuação no campo da improbidade administrativa significa celeridade e eficiência no combate à desonestidade na condução da *res publica* e na

corrupção em geral e se coaduna com a atuação resolutiva do Ministério Público, contribuindo para a minimização de danos ao erário e adequada tutela ao patrimônio público e da probidade administrativa, bens tão caros a toda coletividade.

### 3 O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL

A Constituição Federal inseriu o combate à corrupção em seu conjunto de normas, enfrentando questão complexa da improbidade administrativa de maneira direta e pontual na forma referida no art. 37, §4º, que dispõe: “Os atos de improbidade administrativa importarão suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Referido dispositivo constitucional teve integrada a sua eficácia pela Lei nº. 8.429/92 e representou marco jurídico e histórico em relação ao enfrentamento e combate à corrupção no País.

<sup>32</sup> Utilizando-se do termo de ajustamento de conduta.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Contudo, ultrapassada quase três décadas de vigência da Lei nº. 8.429/92, manteve-se intransponível a possibilidade de transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade administrativa (na versão original do art. 17, § 1º, de referido diploma legal).

Tal vedação, sobremaneira calcada na indisponibilidade absoluta do interesse público, inviabilizava a efetividade no combate à improbidade. Nesse sentido basta verificar, em números, que a média entre o ajuizamento de ações dessa natureza e o julgamento supera a marca de 4 (quatro) anos<sup>33</sup>. Ademais, referido modelo de combate, essencialmente vinculado ao ajuizamento de ações perante o Poder Judiciário, distanciava-se da atuação resolutiva e da opção pelo caminho da consensualidade.

Embora a Medida Provisória 703, de 18.12.2005<sup>34</sup>, tenha revogado o art. 17, § 1º da Lei nº. 8.429/92, sua vigência expirou-se e, portanto, permaneceu em vigor a restrição estabelecida

pela Lei de Improbidade Administrativa.

Porém, o art. 6º da Lei 13.964/19, lei denominada de Pacote Anticrime, revogou o referido art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92, para admitir, expressamente, que as “ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei”.

A nova redação do art. 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa se inseriu em um amplo contexto de solução negociada no âmbito do direito público. Ocorre que o Pacote Anticrime (Lei 13.964/19), aprovado pelo Congresso Nacional, foi vetado parcialmente pelo presidente da república e a regulamentação do acordo de não persecução cível foi um dos pontos vetados. O art. 17-A da Lei de Improbidade Administrativa previa:

Art. 17-A. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução cível, desde que, ao menos, advenham os seguintes resultados: I – o integral

<sup>33</sup> UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. **Justiça Pesquisa**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Junior, equipe Gregório Assagra de Almeida [et al.]. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2015. Disponível em:

<<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/320/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>34</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº. 703, de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº.12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ressarcimento do dano; II – a reversão, à pessoa jurídica lesada, da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados; III – o pagamento de multa de até 20% (vinte por cento) do valor do dano ou da vantagem auferida, atendendo a situação econômica do agente. § 1º Em qualquer caso, a celebração do acordo levará em conta a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, na rápida solução do caso. § 2º O acordo também poderá ser celebrado no curso de ação de improbidade. § 3º As negociações para a celebração do acordo ocorrerão entre o Ministério Público e o investigado ou demandado e o seu defensor. § 4º O acordo celebrado pelo órgão do Ministério Público com atribuição, no plano judicial ou extrajudicial, deve ser objeto de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão competente para apreciar as promoções de arquivamento do inquérito civil. § 5º Cumprido o disposto no § 4º deste artigo, o acordo será encaminhado ao juízo competente para fins de homologação.”

O veto do art. 17-A da Lei 8.429/92 ocorreu, em tese, porque o dispositi-

vo tratou apenas do Ministério Público e silenciou a respeito da possibilidade de a pessoa jurídica vítima do ato de improbidade administrativa celebrar o acordo de não persecução cível, na medida em que também seria uma das legitimadas para a propositura da ação civil pública (art. 17, *caput*, da Lei nº 8.429/92, na redação original).

O instituto do acordo de não persecução cível permaneceu quase 2 (dois) anos sem um mínimo de regulamentação legal, mas tal circunstância não impediu que se promovesse uma construção hermenêutica e interpretação sistemática desse instituto.<sup>35</sup>

Sob o influxo de um movimento legislativo com a retórica de deter um eventual excesso no tocante ao combate à improbidade pelo Ministério Público brasileiro, com aprovação rápida pelas casas legislativas e sem nenhum veto presidencial, aparece no cenário jurídico a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe significativas alterações na Lei nº

<sup>35</sup> No âmbito do Ministério Público, mesmo antes do Pacote Anticrime, a Resolução CNMP nº. 179/17, que disciplinou o § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85, acabou por estabelecer a aplicação do compromisso de ajustamento de conduta à improbidade administrativa (vide art. 1º, §2º). Diversas unidades do Ministério Público brasileiro, mesmo antes do novo art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92 trataram dessa matéria. Após o Pacote Anticrime, unidades do Ministério Público, a exemplo o MPSP, por meio da Resolução nº 1.193/20 regulamentaram o instituto do acordo de não persecução cível para assegurar homogeneidade na atuação funcional e garantir um patamar mínimo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa, sem prejuízo da independência funcional prevista no art. 127, § 1º, da Constituição Federal.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

8.429/92. A par das polêmicas geradas por alguns dispositivos incluídos e alterados na Lei de Improbidade Administrativa e que enfraquecem a norma insculpida no art. 37, §4º da Constituição Federal, no tocante à consensualidade, o acordo de não persecução cível permaneceu institucionalizado e dessa vez foi regulamentado em vários aspectos. A regulamentação afastou algumas dúvidas existentes e, por consequência, trouxe certa segurança jurídica.

Com efeito, a Lei nº 14.230/2021, ao mesmo tempo em que revogou o art. 17, §1º da Lei nº 8.429/92, que previa o acordo de não persecução cível e tinha redação nos termos da Lei nº 13.964/2019, acabou por acrescentar à Lei de Improbidade Administrativa o art. 17-B, regulamentando o instituto em tela nos seguintes termos:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

- I - o integral ressarcimento do dano;
- II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

§ 1º A celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo dependerá, cumulativamente:

I - da oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

II - de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

III - de homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

§ 2º Em qualquer caso, a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo considerará a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso.

§ 3º Para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

§ 4º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá ser celebrado no curso da investigação de apuração do ilícito, no curso da ação de improbidade ou no momento da execução da sentença condenatória.

§ 5º As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e,

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

§ 7º Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.<sup>36</sup>

Conforme leitura do novel art. 17-B, os parâmetros legais, limites e eficácia do acordo de não persecução civil foram traçados visando a proteção da probidade administrativa e do patrimônio público. Passaremos a discutir sobre seus principais aspectos.

Apenas o Ministério Público possui legitimidade para celebrar o acordo de não persecução cível, na medida em que a Lei nº 14.230/2021 alterou a redação do art. 17, caput, da Lei

8.249/92 e passou a prever a legitimidade exclusiva do órgão ministerial no ajuizamento de ação civil pública por improbidade administrativa. Não haveria razoabilidade se houvessem legitimados diversos. Ademais, o Ministério Público possui legitimidade constitucional para defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da Constituição Federal). Contudo, por não ser titular desses direitos, de sorte que não pode renunciar a eles, deve buscar a consensualidade na interpretação do direito para o caso concreto, especificar obrigações adequadas e necessárias, em especial quanto ao modo, tempo e lugar de cumprimento, além de buscar a indenização dos danos e à compensação dos prejuízos que não puderem ser recuperados.

O objetivo do acordo de não persecução cível é reduzir, por meio da autocomposição dos conflitos, a litigiosidade e promover a atuação resolutiva no combate à corrupção, pro-

<sup>36</sup> BRASIL. Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

moção da probidade administrativa e proteção do patrimônio público. Portanto a legitimidade do Ministério Público para sua celebração deve permeiar a atuação resolutiva, que já veio sendo sedimentada em normativas institucionais, especialmente a Resolução CNMP nº 179/17, a Resolução CNMP nº 118/14, que dispõe sobre a política de incentivo à autocomposição do âmbito do Ministério Público, a denominada Carta de Brasília, estabelecendo diretrizes para atuação preventiva, a Recomendação nº 54/17 do CNMP, a respeito da política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro do Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outros.

Em se tratando do movimento consensual do instituto, percebe-se que a negociação precede a realização do acordo de não persecução civil. O art. 8º, caput, da Resolução nº 118/14, do CNMP, estabelece 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 soci-

idade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, da Constituição Federal)”<sup>37</sup>.

Nessa perspectiva, portanto, no âmbito do inquérito civil, após a apuração dos indícios de autoria e da comprovação da materialidade do ato de improbidade administrativa, constatada a viabilidade do acordo para a promoção da probidade administrativa e a defesa do patrimônio público, o membro do Ministério Público deve intimar o investigado para que se manifeste sobre o interesse na autocomposição. Inclusive antes de redigir os termos do acordo, deve-se oportunizar o contraditório, o que dá chance para que o investigado produza provas e exerça amplamente o seu direito de defesa, em especial examinar os fatos apurados, os elementos de prova, as consequências do ajuizamento de uma eventual ação civil pública, como a exposição dos fatos na mídia, o pagamento das custas processuais e de honorários advocatícios, o deferimento de medidas cautelares e a demora da prestação jurisdic-

<sup>37</sup> CNMP - 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: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.



cional.

Para a análise de tantas variáveis e elementos do acordo, é imprescindível a participação do advogado do investigado, que deverá subscrever o termo de acordo, em conjunto com o investigado ou de seu representante, com poderes específicos para assiná-lo. Nesse sentido, o §5º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 (com redação pela Lei nº 14.230/202) anuncia: "As negociações para a celebração do acordo a que se refere o caput deste artigo ocorrerão entre o Ministério Público, de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor."

Diante de tais circunstâncias, torna-se lógico que o acordo de não persecução civil pressupõe livre acordo de vontades: não pode ser imposto pelo membro do Parquet, ao mesmo tempo em que não configura um direito subjetivo do investigado. Trata-se de um negócio bilateral de vontade. Todas as partes devem participar da sua celebração em igualdade de posições e apresentar propostas para a solução consensual da controvérsia. As obrigações não livremente pactuadas são nulas.

Na esfera de discricionariedade

motivada a ser analisada pelo membro do Ministério Público na concretização do acordo, o princípio do interesse público é balizado pela norma insculpida no §2º do art. 17-B, eis que se determina ao Ministério Público que sejam considerados a personalidade do agente, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do ato de improbidade, bem como as vantagens, para o interesse público, da rápida solução do caso. Dessa forma, guiado por referida norma, o membro do Parquet deve consignar os motivos, fáticos e jurídicos, pelos quais está convencido da conveniência e da oportunidade, ou não, de celebração do acordo de não persecução cível.

A forma da consensualidade a ser adotada no acordo de não persecução cível poderá ser de pura reprimenda ou de colaboração, conforme a que melhor representar vantagens ao interesse público no combate à corrupção e à improbidade administrativa. No caso de um investigado que possa fornecer elementos de prova acerca de um esquema criminoso e recuperação de ativos, por exemplo, será mais eficaz e resolutivo

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ao membro do Ministério Público utilizar-se do acordo na forma de consensualidade por colaboração. Não seria aconselhável o acordo de pura reprimenda.

No que concerne ao momento de celebração do acordo de não persecução cível, segundo o disposto no §4º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92, pode a avença ser celebrada tanto na fase extrajudicial quanto no curso da respectiva ação judicial de improbidade administrativa ou ainda no momento da execução da sentença condenatória.

A concretização do acordo, tanto na esfera extrajudicial quanto no curso da ação judicial, representa a atuação resolutiva e eficaz no combate à improbidade administrativa e adequada tutela dos patrimônios públicos. Contudo, promover acordo de não persecução cível após a sentença transitada em julgado, a qual representa o resultado da prestação jurisdicional no caso concreto, revela-se no mínimo violador do princípio republicano. O instituto da coisa julgada

deveria ser prestigiado pela lei.

No caso de serem frustradas as tentativas de celebração do acordo de não persecução cível, os elementos de prova colhidos pelo membro do Ministério Público, de forma independente, podem ser juntados como documentos a serem anexados na petição inicial da ação de improbidade administrativa. As provas obtidas pelo Ministério Público sem a participação direta do investigado poderão ser submetidas à análise judicial, observadas as garantias constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Afinal, o Ministério Público é parte interessada na defesa da probidade administrativa e do patrimônio público e por isso, tem uma posição clara no processo de negociação do acordo, diferentemente da posição do conciliador ou mediador, que são terceiros imparciais em relação aos litígios, com atuação informada pelo princípio da confidencialidade, nos termos do art. 166, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Civil.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> “Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. § 1º A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes. § 2º Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação.” (BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em 02 nov. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Contudo, os elementos de prova obtidos durante a negociação, fornecidos diretamente pelo investigado, caso frustrado o acordo de não persecução cível, devem ser devolvidos sem retenção de cópias, utilizando-se por analogia o tratamento conferido em situação similar pelo acordo de leniência. Tal orientação está embasada no regramento conferido ao instituto do acordo de leniência, previsto na Lei nº 12.846/13, cuja regulamentação pelo Decreto nº 8.420/15, no seu art. 35 anuncia que:

Art. 35. Caso o acordo não venha a ser celebrado, os documentos apresentados durante a negociação serão devolvidos, sem retenção de cópias, à pessoa jurídica proponente e será vedado seu uso para fins de responsabilização, exceto quando a administração pública federal tiver conhecimento deles independentemente da apresentação da proposta do acordo de leniência.<sup>39</sup>

O conteúdo do acordo de não-persecução cível também é regula-

mentado na Lei de Improbidade Administrativa, especialmente com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 no art.17-B, caput, incisos I e II e seu §6º, a seguir transcritos:

Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

I - o integral ressarcimento do dano;

II - a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida, ainda que oriunda de agentes privados.

(...)

§ 6º O acordo a que se refere o caput deste artigo poderá contemplar a adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.<sup>40</sup>

Conforme leitura de referidos dispositivos legais, extrai-se que o con-

<sup>39</sup> BRASIL. **Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8420.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

teúdo mínimo que deve constar de um acordo de não persecução cível seria o integral ressarcimento do dano e a reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida.

Ocorre que o ressarcimento do dano não se trata de sanção propriamente dita, mas de reparação pela lesão causada ao erário. O mais adequado para o fim de manter o acordo de não persecução cível como instrumento de consensualidade no direito sancionador pela conduta de improbidade (e não prêmio pela ilicitude praticada) seria exigir do agente ao menos uma das sanções previstas na lei para a conduta de improbidade: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil ou proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Essa interpretação no sentido de acordar com o agente ímprobo, sem prejuízo do ressarcimento do dano, a aplicação de ao menos uma das sanções da Lei de Improbidade Administrativa encontra respaldo no art. 37, §4º, da Constituição Federal, na medi-

da em que tutela adequadamente a probidade administrativa e não retira a eficácia da norma constitucional na proteção do bem jurídico. Interpretação contrária padece de constitucionalidade, pois viola o princípio da proibição de proteção deficiente.

Ainda, o acordo pode albergar mecanismos de compliance, conforme disposto no §6º do art. 17-B, o que é extremamente importante, pois regula uma conduta ética no âmbito da pessoa jurídica, contribuindo com o interesse público no combate à corrupção e à improbidade administrativa. Contudo, se a conduta da pessoa jurídica se enquadrar na Lei nº 12.846/2013, não haverá essa possibilidade, nos termos do art. 3º, §2º, da Lei nº 8.429/92.

É importante registrar que o §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 anuncia que para o fim de apuração do valor do dano a ser ressarcido no acordo de não persecução cível, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias.

Sobre a necessidade de manifestação do Tribunal de Contas para a

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

apuração do dano de ato de improbidade, verifica-se que as competências do Tribunal de Contas são ditadas pela Constituição de cada Estado com simetria ao disposto no art. 71 da Constituição Federal. E, dentre tais competências não consta essa específica para apurar danos pela Lei nº 8.429/92. Portanto, a lei infraconstitucional não poderia regular essa matéria.

Assim, o entendimento mais harmônico sobre a disposição contida no §3º do art. 17-B da Lei nº 8.429/92 seria no sentido de intimar o Tribunal de Contas para apuração de valor do dano, e, ultrapassado o prazo de 90 (noventa) dias sem resposta, não haveria mais a necessidade de vinculação a referido órgão, podendo o Ministério Público utilizar-se da própria equipe técnica disponível na instituição para apuração de valores.

A Lei de Improbidade Administrativa, com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, também passou a discorrer sobre as condições de eficácia do acordo de não persecução cível. São eles: a) a oitiva do ente federativo lesado, em momento anterior ou posterior à propositura da ação (art. 17-B, §1º, inciso I); b) a aprovação,

no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação (art. 17-B, §1º, inciso II); c) a homologação judicial, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

A oitiva do ente federativo lesado pela conduta de improbidade perdeu um pouco seu sentido com a mudança da legitimidade exclusiva do Ministério Público para propositura de ação civil de improbidade administrativa e celebração de acordo de não persecução cível. Antes da alteração da Lei nº 14.230/2021, a pessoa jurídica lesada era colegitimada.

De qualquer forma, a oitiva do ente federativo lesado vai ao encontro do princípio democrático e poderá colaborar com o Ministério Público na análise do interesse público nos termos e condições da celebração do acordo.

A necessidade de homologação judicial do acordo de não persecução cível como condição de sua eficácia coloca um final na discussão sobre a dispensabilidade de homologação



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

judicial quando o Ministério Público celebrava a avença na esfera extrajudicial. Com efeito, se as sanções previstas na Lei de Improbidade são aplicadas pela autoridade judicial (juiz), mostra-se razoável e coerente que seja a mesma autoridade que deva homologar o acordo sobre referidas sanções.

No entanto, o juiz, por ocasião da homologação do acordo, não pode analisar o mérito do ato jurídico nem alterar o conteúdo de suas cláusulas. Havendo discordância em relação à estrita legalidade dos termos do acordo, caberá ao magistrado devolvê-lo para adequação, sob pena de interferir na esfera de liberdade e autonomia da vontade das partes.

Tal conclusão é possível, utilizando-se de analogia ao disposto no acordo de não persecução penal, cujo art. 28-A, § 5º, do Código de Processo Penal prescreve: "Se o juiz considerar inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições dispostas no acordo de não persecução penal, devolverá os autos ao Ministério Público para que seja reformulada a proposta de acordo, com concordância do investigado e seu defensor".

Em relação aos acordos celebra-

dos pelo membro do Ministério Público na esfera extrajudicial, antes do ingresso com ação judicial para homologação da avença, outra condição de eficácia prevista se consubstancia na aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis (geralmente as Câmaras de Coordenação e Revisão e Conselhos Superiores).

Nesse aspecto da lei, mister consignar que referida condição não fere o princípio da independência funcional do membro do Ministério Público (conforme art. 127, § 1º, da Constituição Federal) e nem viola o princípio do promotor natural. A norma visa afirmar a indivisibilidade e a unidade da instituição, a partir de diretrizes estratégicas, de forma a potencializar o combate à corrupção e a adequada tutela do patrimônio público.

De fato, o princípio da independência funcional garante imunidade ao membro do Ministério Público contra as pressões externas (do Estado e da sociedade) e internas (dos órgãos da própria instituição). Não se trata de uma "carta branca", em que o membro possa agir contra a lei ou baseado

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

convicções pessoais e subjetivas contrarie a missão institucional, presente na Constituição Federal e na defesa da sociedade brasileira. Quando se impõe limitações à independência funcional não significa negá-la, mas sim adequá-la aos deveres inerentes à destinação institucional do Ministério Público. A independência funcional do Ministério Público deve ser harmonizada com outros princípios, como os da legalidade, moralidade e eficiência.

Por fim, a nova regulamentação do acordo de não persecução cível, não limita o número de acordos que o Ministério Público possa celebrar com o mesmo investigado em virtude da prática de vários atos de improbidade em tempo, lugar e modo diversos. Tal circunstância demonstra a primazia da consensualidade na improbidade administrativa e na tutela do patrimônio público.<sup>41</sup>

O conjunto normativo direcionado ao acordo de não persecução cível na Lei nº 8.429/92, com a roupagem conferida pela recentíssima Lei nº

14.230/2021, como bem pode ser observado nas disposições legais, sedimenta o caminho da consensualidade no combate à improbidade administrativa e na tutela do patrimônio público como alternativa viável a ser priorizada.

A consensualidade encontra-se difundida em todo o ordenamento jurídico, inclusive encontrando seu lugar no direito sancionador, na medida em que facilita sobremaneira o atendimento ao interesse público, com resultado mais útil, célere e eficaz para a sociedade. E, uma das últimas barreiras seria o combate à improbidade administrativa, cuja solução negociada conta com seu instituto próprio no novo art. 17-B da Lei nº 8429/92.

Feitas as ponderações pertinentes ao acordo de não persecução cível, conclui-se que o novo instituto veio para permanecer no ordenamento jurídico como um instrumento de consensualidade útil e necessário no combate à improbidade administrativa e à tutela do patrimônio público.

<sup>41</sup> O único impedimento ao investigado para novos acordos ocorrerá quando houver o descumprimento de anterior acordo de não persecução cível pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme disposto no art. 17-B, § 7º, da Lei nº 8.429/92: “Em caso de descumprimento do acordo a que se refere o caput deste artigo, o investigado ou o demandado ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.”

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O Ministério Público brasileiro que se pretende resolutivo nesse cenário jurídico, nos termos do art. 37, §4º da Constituição Federal, só terá eficácia e resultados efetivos quando seus membros passarem a aplicar a consensualidade como regra, priorizando a realização de acordos de não persecução cível, sejam eles de colaboração ou de pura reprimenda.

## 4 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo perfil ao Ministério Público brasileiro, considerando a instituição de caráter permanente e função essencial à Justiça na tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos ou interesses coletivos e individuais indisponíveis.

Nesse aspecto, verifica-se sua inserção no “Capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça” da Carta Magna e seu trato normativo nos artigos 127, 128, 129, 130 e 130-A, que, por consequência, à luz dos artigos 1º e 3º, resulta a conclusão da instituição ter natureza constitucional de garantia constitucional fundamental institucional, indispensável para a concretização dos direitos e garantias fundamentais e aos fundamentos e obje-

tivos da República Federativa do Brasil.

Na concretização de direitos e garantias, o novo perfil constitucional apresenta um Ministério Público resolutivo, que opta pela via da consensualidade para a resolução de conflitos, notadamente através de uma atuação extrajudicial e atividade proativa.

A partir desse perfil constitucional e a tomada de consciência sobre a necessidade de mudança cultural e de prática, de modo a priorizar a atuação resolutiva pelo membro do Parquet e a via consensual na resolução de conflitos, o Ministério Público brasileiro, especialmente por meio do Conselho Nacional do Ministério Público, passou a editar vários atos normativos e recomendações.

As regulamentações institucionais do Ministério Público (desde o planejamento estratégico institucional até a fiscalização da atuação dos seus membros e critérios de promoção na carreira) caminham sem volta à postura da resolutividade, passando necessariamente pela consensualidade na concretização dos direitos dos cidadãos e na missão institucional.

A atuação resolutiva do Ministério Público tem como pressuposto a

consensualidade, e, nesse aspecto, encontra-se em sincronia com a Constituição Federal e legislação infra-constitucional, que também evoluíram para rupturas de paradigmas na concretização do Direito, fornecendo ferramentas de soluções negociadas indispensáveis na tutela dos interesses difusos e coletivos, e, em especial ao combate à improbidade administrativa.

No combate à corrupção e à improbidade administrativa, nas esferas penal, civil e administrativa, o ordenamento jurídico apresenta institutos e mecanismos de consensualidade, a seguir elencados: a) acordo de delação premiada: instituído na esfera penal pela Lei nº 12.850/2013 (conhecida como lei do crime organizado) e consiste em negócio jurídico processual e meio de prova que beneficia o indivíduo que concorreu para o crime praticado por organização criminosa, com eventual perdão judicial, redução de pena e até mesmo ausência de oferecimento de denúncia; b) acordo de leniência: instituído pela Lei nº 12.846/13 (conhecida como lei anticorrupção) e consiste em negócio jurídico formalizado entre a Administração Pública e a pessoa jurídica que

praticou atos lesivos ao patrimônio público, elencados na lei, contribuindo para delatar esquemas em que esteve envolvida, além de outros que tenha conhecimento; c) termo de ajustamento de conduta: instituído na esfera cível pela Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública) e consiste em acordo tomado entre os legitimados para propositura da Lei de Ação Civil Pública com pessoa física e jurídica, a fim de ajustar sua conduta às normas legais, na tutela dos direitos difusos e coletivos (art. 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/85); d) acordo de não persecução penal: instituído na esfera penal no art. 28-A do Código Processo Penal, com a alteração trazida pela Lei 13.964/19 (pacote anticrime) e consiste em negócio jurídico bilateral, de caráter pré-processual, em que o Ministério Público deixa de oferecer a respectiva ação penal contra o investigado desde que preenchidos alguns requisitos legais e que o investigado concorde com todos os termos do acordo; e) acordo de não persecução cível: instituído na esfera cível pelo art. 17-B da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), inicialmente por meio da Lei nº 13.964/19

(pacote anticrime) e posteriormente com a Lei 14.230/2021, e consiste em negócio jurídico bilateral, em que o agente (pessoa física ou jurídica) que praticou ato de improbidade administrativa tipificado no referido diploma legal, aceita condições e aplicação de sanções previstas na mencionada Lei nº 8.429/92 pelo Ministério Público.

Na seara específica da improbidade administrativa, com a institucionalização do acordo de não persecução cível na Lei nº. 8.429/92, removeu-se o obstáculo à composição na repressão dos atos de improbidade administrativa. Dessa forma, ao Ministério Público, quando diante de ato de improbidade tipificado em lei, além de ajustar condutas com o agente ímprobo, se for o caso, pode promover acordo que visa a aplicação de sanções previstas na Lei nº 8.429/92, como a multa civil, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Sob o influxo de um movimento legislativo com a retórica de deter um

eventual excesso no tocante ao combate à improbidade pelo Ministério Público, com aprovação rápida pelas casas legislativas e sem nenhum veto presidencial, aparece no cenário jurídico a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, que trouxe significativas alterações na Lei nº 8.429/92. A par das polêmicas geradas por alguns dispositivos incluídos e alterados na Lei de Improbidade Administrativa e que enfraquecem a norma insculpida no art. 37, §4º da Constituição Federal, no tocante à consensualidade, o acordo de não persecução cível permaneceu institucionalizado e dessa vez foi regulamentado em vários aspectos. A regulamentação afastou algumas dúvidas existentes e, por consequência, trouxe certa segurança jurídica.

O objetivo do acordo de não persecução cível é reduzir, por meio da autocomposição dos conflitos, a litigiosidade e promover a atuação resolutiva no combate à corrupção, promoção da probidade administrativa e proteção do patrimônio público.

Portanto, a legitimidade do Ministério Público para sua celebração deve permear a atuação resolutiva, que já veio sendo sedimentada em normativas institucionais, especial-



mente a Resolução CNMP nº 179/17, a Resolução CNMP nº 118/14, que dispõe sobre a política de incentivo à autocomposição do âmbito do Ministério Público, a denominada Carta de Brasília, estabelecendo diretrizes para atuação preventiva, a Recomendação nº 54/17 do CNMP, a respeito da política nacional de fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro do Conselho Nacional do Ministério Público, dentre outros.

Dessa forma, o Ministério Público brasileiro deve, na medida do possível, evitar a judicialização de demandas, quando o conflito puder ser resolvido pela autocomposição, desde que tal solução negociada não viole o interesse público, contribua para a efetividade das sanções aplicáveis e a responsabilização de agentes públicos e de terceiros envolvidos no ato de improbidade administrativa.

O conjunto normativo direcionado ao acordo de não persecução cível na Lei nº 8.429/92, com a roupagem conferida pela recentíssima Lei nº 14.230/2021, como bem pode ser observado nas disposições legais, sedimenta o caminho da consensualidade no combate à improbidade administrativa e na tutela do patrimô-

nio público como alternativa viável a ser priorizada.

A consensualidade encontra-se difundida em todo o ordenamento jurídico, inclusive encontrando seu lugar no direito sancionador, na medida em que facilita sobremaneira o atendimento ao interesse público, com resultado mais útil, célere e eficaz para a sociedade. E, uma das últimas barreiras seria o combate à improbidade administrativa, cuja solução negociada conta com seu instituto próprio no novo art. 17-B da Lei nº 8429/92.

Feitas as ponderações pertinentes ao acordo de não persecução cível, conclui-se que o novo instituto veio para permanecer no ordenamento jurídico como um instrumento de consensualidade útil e necessário no combate à improbidade administrativa e à tutela do patrimônio público.

O Ministério Público brasileiro que se pretende resolutivo nesse cenário jurídico, nos termos do art. 37, §4º da Constituição Federal, só terá eficácia e resultados efetivos quando seus membros passarem a aplicar a consensualidade como regra, priorizando a realização de acordos de não persecução cível, sejam eles de colabora-

ção ou de pura reprimenda.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; ALVARENGA, Samuel; COSTA, Rafael de Oliveira. Ministério Público como função essencial à Justiça na tutela dos direitos ou interesses coletivos. In: **Manual de direitos difusos**. 2. ed. rev, atual. e ampl.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Dos litígios aos processos coletivos estruturais: novos horizontes para a tutela coletiva brasileira. **Coleção Ministério Público Resolutivo, v. 7**. Belo Horizonte/São Paulo: D' Plácido, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.964, de 24 de dezembro de 2019**. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso

em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm)>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)> Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 703, de 18 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº.12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/mpv/mpv703.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

CABRAL, Antônio do Prado. As convenções processuais e sua celebração pelo Ministério Público. **Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do Ministério Público**. ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo e MOREIRA, Jairo Cruz (Orgs.). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

CAMBI, Eduardo. Princípio da independência funcional e planejamento estratégico do Ministério Público. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº. 57, p.53-90, jul/set 2015. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/1277781/Eduardo\\_Cambi.pdf](https://www.mprj.mp.br/documentos/20184/1277781/Eduardo_Cambi.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2021.

CASTRO, Renato de Lima. Acordo de não persecução cível na Lei de Improbidade Administrativa. **Pacote Anticrime**. Org. Eduardo Cambi, Danni Sales Silva e Fernanda Marinella. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná. Vol. 1, p. 252-280, 2020. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime\\_Vol\\_I\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf)>. Aces-

so em 30 out. 2021.

CNMP - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números**. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. **Carta de Brasília**. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação nº. 54, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Recomendação nº. 57, de 05 de julho de 2017**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda>

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Política Nacional de incentivo à Auto-composição 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: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº. 179, de 26 de julho de 2017.** Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº. 181, de 07 de agosto de 2017.** Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2021.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne. **Lei Anticorrupção Empresarial.** Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

GARCIA, Emerson. A consensualidade do Direito Sancionador Brasileiro: potencial de incidência no âmbito da

Lei nº8.429/92. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, nº. 66, p. 29-82, out/dez. 2017. Disponível em: <<http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-66/pags-29-82>>. Acesso em: 02 nov. 2021.

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

MARTINS JUNIOR. Wallace Paiva. Acordo de Não Persecução Cível. **Acordos de Não Persecução Penal e Cível.** BARROS, Francisco Dirceu; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira; CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renne do Ó. Salvador: Editora Juspodivm, 2021.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais do Direito Sancionador.** São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

PEREIRA, Rafael. Parâmetros para aplicação do acordo de não persecução cível criado pelo Pacote Anticrime (Lei nº 13.964/2019). **Pacote Anticrime.** Org. Eduardo Cambi, Danni Sales Silva e Fernanda Marine-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

la. Curitiba: Escola Superior do Ministério Público do Paraná, vol. 1, p. 210-235, 2020. Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime\\_Vol\\_I\\_WEB.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2020/Anticrime_Vol_I_WEB.pdf)> Acesso em 30 out. 2021.

SOUZA, Flávia Baracho Lotti Campos de. **Os Acordos Cíveis Nas Hipóteses de Improbidade Administrativa: evolução jurídico-normativa e reflexões sobre os limites temporal e material dos acordos firmados com base na Resolução do CNMP e do CSMPMG**. Dissertação (Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia) – Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, Universidade FUMEC. Belo Horizonte, p. 93. 2020.

UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. **Justiça Pesquisa**. Coordenação Luiz Manoel Gomes Junior, equipe Gregório Assagra de Almeida [et al.]. Conselho Nacional de Justiça. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/js>

pui/bitstream/123456789/320/1/Justi%C3%A7a%20Pesquisa%20-%20Lei%20de%20Improbidade%20Administrativa.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2021.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**: Teoria e Prática. 2ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.



## A RESOLUTIVIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DEMAIS SETORES INSTITUCIONAIS NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NA COMARCA DE CUIABÁ-MT

*THE RESOLUTION OF THE ACTION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S  
OFFICE AND OTHER INSTITUTIONAL SECTORS IN ADDRESSING  
DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN IN THE COUNTY OF CUIABÁ-  
MT*

Tiago de Sousa Afonso da Silva<sup>1</sup>

Ofereço este artigo jurídico à memória da minha colega de turma e de funções de trabalho Kênia Késia de Carvalho Willemann, mãe dedicada e profissional exemplar, concedeu-nos a alegria e privilégio de dividir conosco o seu tempo e conhecimento por longo tempo em sala de aula, deixando um legado inolvidável, de força, coragem e de sabedoria (enfim, de mulher), demonstrando, com pesar, que os impactos da pandemia incidiram inapelavelmente sobre o gênero feminino não apenas por vias oblíquas, pelas mãos rijas e insensíveis dos homens, mas também de maneira fortuita e direta, para a tristeza e saudade de familiares e amigos.

**RESUMO:** Se há ultimamente um consenso entre os atores estatais que ofi- ciam na repressão da violência de gênero na capital é a percepção do

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Estado de Mato Grosso, titular da 15ª Promotoria de Justiça Criminal de Cuiabá/MT, especializada no combate à violência doméstica contra a mulher, especialista em Ciências Penais pela UNAMA e em Direito Ambiental pela UFMT. E-mail: tiago.silva@mpmt.mp.br.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

crescimento exponencial das ocorrências graves relacionadas ao assunto durante este estado de emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, inferência, assim, que está a exigir do Ministério Público e demais órgãos que compõem a sua rede de proteção a identificação das causas desta intensificação, com a consequente reestruturação dos seus mecanismos de atuação tanto punitiva quanto preventiva voltados à garantia da incolumidade física e psicológica da mulher. A finalidade deste estudo é, portanto, apresentar, de início, os indicadores oficiais que evidenciam a existência deste fenômeno, enumerando a partir de então, os motivos prováveis que deram ensejo a ele, avançando em seguida para verificar, por intermédio de pesquisas em fontes bibliográficas e estatísticas e através de entrevistas com agentes de vários setores envolvidos nesta missão, as providências já adotadas até o momento presente e também as prospectadas para os próximos anos, com vista a manter a incidência desta modalidade criminosa em patamares socialmente aceitáveis. Como conclusão, serão apontadas as providên-

cias passíveis de serem adotadas pelos agentes ministeriais, de maneira isolada e também integrada, tendentes a conferir maior efetividade a esta estrutura institucionalizada de defesa da mulher.

**PALAVRAS-CHAVE:** violência doméstica – pandemia – efetividade protetiva

**ABSTRACT:** *If there is lately a consensus among state actors who officiate in the repression of gender-based violence in the capital, it is the perception of the exponential growth of serious events related to the subject during this state of public health emergency arising from Covid-19, an inference, thus, that it is demanding from the Public Ministry and other bodies that make up its protection network the identification of the causes of this intensification, with the consequent restructuring of its mechanisms of action, both punitive and preventive, aimed at guaranteeing the physical and psychological safety of women. The purpose of this study is, therefore, to present, at first, the official indicators that evidence the exis-*

*tence of this phenomenon, enumerating from then on the probable reasons that gave rise to it, and then advancing to verify, through research in bibliographic sources and statistics and through interviews with agents from various sectors involved in this mission, the measures already adopted so far and also those prospected for the coming years, with a view to maintaining the incidence of this criminal modality at socially acceptable levels. In conclusion, the measures that can be adopted by ministerial agents will be pointed out, in an isolated and also integrated way, tending to give greater effectiveness to this institutionalized structure for the defense of women.*

**KEYWORDS:** Domestic violence. Pandemic. Protective effectiveness

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Breve contexto histórico da violência doméstica contra a mulher no mundo, no Brasil e em Mato Grosso. 2 O papel do Ministério Público no enfrentamento da violência contra a mulher na capital mato-grossense 3 Resultados advindos da Lei 11.340/06 e do ulterior fenômeno pandêmico na criminalida-

de de gênero no Brasil, no Estado de Mato Grosso e em Cuiabá e na atividade exercida pela rede estatal de proteção e atendimento. 4 Boas práticas desenvolvidas pela estrutura governamental de atendimento à mulher vítima de violência: desafios, aprendizados e projeções de Providências em busca da melhoria dos serviços prestados. 5 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como propósito principal avaliar a resolutividade da atuação do Ministério Público no enfrentamento da violência doméstica contra a mulher na comarca de Cuiabá, notadamente neste período de crise sanitária global que se estende desde o ano passado, com vistas à adoção de boas práticas, integradas com os demais órgãos responsáveis pela tutela deste interesse, a serem exercidas agora e também após o momento pandêmico.

A escolha por este tema se justifica porque, a despeito da existência de um aparato estatal bem estruturado voltado à proteção da vítima de violência doméstica nesta capital, identi-

ficou-se nos últimos anos uma elevação considerável do número de determinadas infrações penais praticadas neste contexto de gênero, máxime o feminicídio, revelando a aparente impotência dessa rede de proteção pública para evitar semelhante expansão desta espécie de criminalidade.

Em preâmbulo, este autor pretende realizar uma sintética digressão histórica, a fim de expor ao leitor algumas das possíveis origens da construção da cultura patriarcal na qual ainda estão mergulhadas parte expressiva dos povos latino-americanos e outros instalados mundo afora, sob a qual foi instilada marcadamente no senso comum a cruel e deplorável ideia de subgênero feminino que embalam conscientemente ou não os seus agressores, fazendo com que milhares de mulheres padeçam diariamente no interior do próprio ninho doméstico.

O papel desenvolvido pelos órgãos do Ministério Público na atividade de contenção dos crimes domésticos contra a mulher é assunto igualmente abordado neste trabalho de pesquisa, a fim de evidenciar as funções que foram atribuídas às pro-

motoras e promotores de justiça pela nossa Carta Política e pela normativa infralegal aplicável, e a maneira como os seus agentes têm buscado se desincumbir delas nos limites do território da capital mato-grossense, seja no exercício da sua função tradicionalmente repressora-processual seja no cumprimento da sua missão preventiva-educativa.

Como finalidade também relevante, almeja este artigo jurídico demonstrar, com dados confiáveis de cunho estatístico, os efeitos que o evento pandêmico efetivamente causou na tarefa de enfrentamento da violência intrafamiliar em território pátrio, por meio de uma análise de abrangência geral e regional, indicando, ainda, em que aspectos este acontecimento grave e imprevisto impactou nesta modalidade singular de criminalidade, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

A intenção deste artigo, ademais, evidentemente sem a intenção de emitir um juízo peremptório sobre o assunto, é avaliar, mediante a cuidadosa coleta de informações baseadas na experiência adquirida por renomados agentes públicos que atendem em Cuiabá, em que nível os serviços

prestados por eles nestes anos de pandemia mostraram-se aptos a absorverem de maneira responsiva as demandas que lhes chegaram e que boas práticas porventura emergiram a partir da vivência destes desafios.

Este estudo, enfim, cuida também de demonstrar as soluções que se apresentam mais adequadas para tratamento da problemática da violência de gênero e de que modo o Ministério Público poderá eventualmente ajudar a promover a integração harmônica e eficaz entre os seus componentes e a expansão da resolutividade dos trabalhos que todos executam na tutela da vulnerabilidade feminina.

Para a realização da pesquisa e consequente elaboração do artigo científico, será lançado mão do método indutivo, desenvolvendo inicialmente uma análise da situação em um âmbito restrito, para somente depois estender o objeto de seus estudos para o campo genérico, em nível de Brasil.

Como recursos acessórios, serão utilizados também na execução do trabalho os métodos estatístico e empírico-analítico, para melhor captação de dados relevantes à formação do seu convencimento e apontamento das suas conclusões.

## **1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER NO MUNDO, NO BRASIL E EM MATO GROSSO**

Por certo que a prática de atos de violência contra a mulher cometidos no âmbito doméstico tem por causa fatos e circunstâncias que remontam a datas eminentemente pretéritas, de séculos de precedência, coincidindo com a adoção do modelo denominado patriarcal como supostamente o ideal ou o único capaz de gerir as relações entre as pessoas nos domínios sociais e ambientes privados.

Originada esta relação odiosa de submissão e dominação, segundo alguns, da compleição física comumente avantajada de que são dotados os homens e, segundo outros tantos, da capacidade de procriação inerente ao sexo feminino e da sua suposta vocação obrigatória à imaculabilidade, recatamento e ao exercício das lides domésticas, certo é que têm as mulheres desde as épocas mais longevas e nas civilizações das mais variadas padecido severamente com o funcionamento de mecanismos de opressão e injustiça entranhados no



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

seio da coletividade, dentro e fora do Brasil.

Não se pode olvidar que ainda persiste mundo afora a consagração sociocultural de uma visão deturpada e altamente atentatória aos princípios básicos de respeito e dignidade humana que sustenta ser a mulher um objeto de propriedade e dos caprichos do ser masculino e que defende, ademais, a violência de caráter intrafamiliar como fenômeno indevassável pelo aparato estatal de repressão.

Em verdade, este estado indissimulável de desigualdade de gênero decorre de uma construção sociocultural de tempos seculares, não estando de modo algum alicerçadas em meras diferenças biológicas, mas sim em um sistema de sujeição, dominação e de uma estrutura de poder que fazem com que sejam consideradas naturais semelhantes situações flagrantes de iniquidade, que se incorporaram ao cotidiano dos indivíduos e às relações domésticas, estimulando o sentimento de complacência e a impunidade. Por certo que as conhecidas diferenças anotadas entre

homens e mulheres, tanto físicas, quanto emocionais e comportamentais, jamais podem justificar a adoção de tratamento discriminatório por parte da sociedade e das suas instituições.<sup>2</sup>

Por este motivo é que em diversos países lamentavelmente ainda são encontrados dados estatísticos alarmantes quando se referem à sujeição das mulheres às ações de agressão física, verbal, psicológica e patrimonial doméstica, emoldurando um cenário ainda tétrico que somente a resposta enérgica e perene governamental e ações afirmativas de ordem sócio-político-educacionais serão capazes, enfim, de erradicar.<sup>3</sup>

Levantamentos divulgados no mês de março do ano em curso pela Organização das Nações Unidas indica que uma em cada três mulheres ainda é vítima de violência no planeta, em sua maior parte por indivíduos com quem ela se relacionou ou pessoas com quem compartilha o lar.

Comumente maior em países de baixa renda, aproximadamente 40% das cidadãs nessas localidades, entre

<sup>2</sup> CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direito Humano das Mulheres**. 1ª Edição, Curitiba: Juruá, 2007. p. 109 e 113.

<sup>3</sup> Há poucos meses, em 10 de junho deste ano, a Lei Federal n. 14.164 alterou a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir a prevenção da violência contra a mulher como tema transversal nos currículos da educação básica.

a adolescência e antes de completar 50 anos, já sofreram violência física ou sexual de um parceiro, possuindo índices ainda mais elevados algumas regiões da Oceania, Sul da Ásia e África. As menores incidências são anotadas na Europa (de 16% a 23%), Ásia Central (18%), Ásia Oriental (20%).<sup>4</sup>

Ainda de acordo com esta pesquisa, a taxa é significativamente acentuada na América Latina, aproximando-se de 25% de vítimas do sexo feminino. E no Brasil, conforme resultado de questionário divulgado em junho deste ano pelo *Instituto Datafolha*, encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública<sup>5</sup>, os informes estatísticos são igualmente desfavoráveis (24,4%), sendo possível então concluir que pelo menos 17 milhões de mulheres brasileiras sofreram ato de violência de alguma espécie nos últimos meses.

Já em Mato Grosso os indicadores dos crimes considerados de gênero também alcançam patamares de

sobrelevada expressividade, à mesma conclusão se podendo chegar em relação ao município da capital (Cuiabá), lugar em que, segundo anuários apresentados pela Delegacia Especializada de Defesa da Mulher, registrou a Polícia Judiciária Civil em 2019<sup>6</sup> e 2020<sup>7</sup> não menos do que 5.083 ocorrências envolvendo pessoas do sexo feminino durante o ano passado, em grande parte em virtude de infrações penais tidas como passionais, praticados por indivíduos com quem elas mantiveram relação de intimidade.

## 2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NA CAPITAL MATO-GROSSENSE

Instituição permanente que é essencial à função jurisdicional, o Ministério Público tem por vocação, por imperativo constitucional, “a defesa da ordem jurídica, do regime demo-

<sup>4</sup> UN. **United Nations**. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/03/1743912>>.

<sup>5</sup> Fórum Segurança: Visível e Invisível: **A Vitimização de Mulheres no Brasil** – 3ª edição – 2021. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. O FBSP é uma respeitada organização não-governamental composta por entidades públicas e privadas, instituída em 2006, e que busca fomentar a discussão sobre a importância das políticas de segurança pública por meio de debates entre os profissionais da área, comunidade acadêmica e gestores públicos.

<sup>6</sup> PJC – **Polícia Judiciária Civil**. Disponível em: <[https://www.pjc.mt.gov.br/arquivos/File/ANUARIO\\_DEDM\\_CUIABA.pdf](https://www.pjc.mt.gov.br/arquivos/File/ANUARIO_DEDM_CUIABA.pdf)>.

<sup>7</sup> PJC – **Polícia Judiciária Civil**. Disponível em: <<https://www.pjc.mt.gov.br/arquivos/File/assessoria-comunicacao/AnuarioDEDM2020.pdf>>.

crático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”<sup>8</sup>, daí podendo se deduzir a destacada tarefa do órgão ministerial como promotor de ações individuais e coletivas tendentes a combater o machismo estrutural que ainda grassa no país e que eclode veladamente em forma de comportamentos intramuros opressores e recrimináveis contra as mulheres.

Na expressão da sua dimensão convencional repressora e exercente do *jus puniendi*, os agentes do Ministério Público atuam rotineiramente em inquéritos policiais e ações penais, além das medidas cautelares a eles relacionadas, perseguindo a justa condenação daqueles que infringem a lei penal dentro do contexto de gênero, sem embargos da sua necessária participação em processos de natureza cível que envolvem incapazes, na condição de órgão interveniente, fiscal da ordem jurídica.

Com efeito, especialmente enquanto titular da ação penal, os membros ministeriais protagonizam a tutela dos bens jurídicos mais caros eleitos pelo legislador, quais sejam, no âmbito da violência doméstica contra a mulher: *a vida, a liberdade indivi-*

*dual, a incolumidade física e psíquica* e, ainda, o *patrimônio*, protagonizando função relevantíssima para que os efeitos retributivos da sanção penal espraiam-se positivamente em benefício da coletividade, não apenas com a idealizada ressocialização do indivíduo eventualmente condenado como também conferindo às cidadãs em geral a sensação de paz, segurança e proteção social indispensável ao alcance do bem-estar e das garantias constitucionalmente consolidadas (Constituição Federal, arts. 5º, *caput*; 6º, *caput*; e 144).

No entanto, o espectro da atuação ministerial deve ir além da atuação protocolar e formal no foro judicial, na medida em que possuem os representantes desta instituição condições de se transmutarem em genuínos agentes de interlocução com a sociedade civil organizada e a rede de enfrentamento da violência de gênero, com o potencial de desenvolverem um trabalho de ordem preventiva cujos efeitos, embora não imediatos, auxiliarão a demover definitivamente do ideário cultural brasileiro as noções repudiáveis que tendem a objetificar o ser feminino e o opri-

<sup>8</sup> CF, art. 127, *caput*.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

mem, logrando materializar, deste modo, em sua plenitude, os princípios de igualdade material e de dignidade humana sufragados pelo texto constitucional em seus arts. 1º, III; 3º, IV; 5º, I; e 226, § 8º, que assegura a *assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações*.

O perfil do Ministério Público que desborda dos meros limites processuais foi reconhecido e consagrado na própria literalidade da lei especial de repressão à violência doméstica, ao conferir aos seus agentes a possibilidade não apenas de requisitar serviços indispensáveis à efetivação dos direitos reservados às mulheres vítimas, mas também de promover a fiscalização e melhorias nos próprios estabelecimentos que as atendem, sendo ainda confiada ao órgão, não fosse bastante, a importante missão de cadastramento de todas as ocorrências infracionais, inclusive com a inclusão de informações socioeconômicas que propiciarão a tomada de

decisões estratégicas, o fomento do exercício pedagógico da cidadania, através de programas educacionais e de capacitação, e a indução de políticas públicas de caráter preventivo, sempre de maneira integrada com a rede governamental de proteção a que se refere o art. 8º, I, V e VIII, do aludido diploma normativo.<sup>9</sup>

Como bem afirma Alice Bianchini, corroborando este pensamento:

Ao Ministério Público é atribuída uma postura mais ativa, consoante sua incumbência de realizar a tarefa de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Decorrentemente, no que seja relativo à violência contra a mulher, no seu aspecto individual e ou no coletivo, esse último com evidente impacto sociopolítico, é bem-vinda a postura ativa do órgão como defensor da legalidade e fiscalizador da observância integral da Lei Maria da Penha.<sup>10</sup>

Ao desenvolver o Ministério Público o seu trabalho sob semelhantes diretrizes, estarão os seus membros agindo em alinhamento com as orientações atuais advindas dos próprios

<sup>9</sup> Lei 11.340/06, art. 26.

<sup>10</sup> BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da Penha: Aspectos Assistenciais, Protetivos e Criminais da Violência de Gênero**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva. p. 173.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

órgãos oficiais de fiscalização e controle de abrangência nacional, que sustentam que a legitimação social da atuação da instituição somente pode ser conseguida a partir da adoção de uma postura voltada à resolutividade e efetividade sociais e direcionada de maneira pragmática à concreção dos direitos fundamentais sustentados constitucionalmente.

Tais orientações encontram-se exemplarmente materializadas tanto na denominada *Carta de Brasília*<sup>11</sup> quanto na *Carta de Aracaju*<sup>12</sup> - documentos expedidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público nos anos de 2016 e 2018, respectivamente, que confiam de forma expressa aos departamentos de correição de cada unidade federativa, como meio de melhor alcançar os seus propósitos, a missão de mensurar no aspecto *qualitativo* a atividade desempenhada pelos seus integrantes (ou seja, o *impacto social dela advindo*).

Exemplo da mobilização do Ministério Público em nível brasileiro com a finalidade de aplicar a máxima eficá-

cia difusa às suas atividades nesta área jurídica é a constituição da *Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher (COPEVID)*, em janeiro do ano de 2011, vinculada ao Grupo Nacional de Direitos Humanos do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, integrada por membros dos estados e do Distrito Federal, tendo por fito conferir maior visibilidade às atuações locais dos seus membros, propiciando a ação concatenada do Ministério Público e a replicação uniforme e sistematizada dessas experiências pontuais exitosas adquiridas no campo judicial, extrajudicial ou extraprocedimental (preventivo).

Logo, ao se extrair do compêndio constitucional que o Ministério Público detém a natureza jurídica de garantia fundamental de acesso à justiça, assumindo a função sublime de encarregado maior da efetivação dos interesses sociais de maior vulto e apreço à coletividade, é de rigor concluir que cada um dos seus integrantes, ao par de exercer com esmero e

<sup>11</sup> CNMP: Editada sob o título: **Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público e aprovada por meio de acordo firmado entre as instituições ministeriais em setembro de 2016 no 7º Congresso Brasileiro de Gestão**: Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf).

<sup>12</sup> CNMP: **Recomendação de Caráter Geral 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-Gerais: Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf)



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

combatividade as suas tarefas no campo jurisdicional, deve também se esforçar para desenvolver, fora dos domínios dos seus gabinetes, ações tendentes a desconstituírem os valores, crenças e hábitos sociais e institucionais que ainda permitem que mulheres sejam diuturnamente subjugadas e agredidas em seu ambiente familiar.

Dentre as inúmeras formas pelas quais a atuação resolutiva do órgão ministerial pode ter lugar, destacam-se, pois, a elaboração de programas e projetos sociais vocacionados a elevar o nível de conscientização da mulher vítima de violência de gênero e dos seus parceiros (e potenciais agressores), a incrementação de ações articuladas com os demais atores institucionais responsáveis pelo combate a esta espécie de criminalidade e, por fim, a manutenção de diálogo com os poderes executivo e legislativo das suas respectivas localidades, a fim de garantir a criação e a continuidade de políticas públicas que lhes deem respaldo, inclusive no

aspecto orçamentário, tudo com o condão de prevenir essas infrações penais e concomitantemente encorajar as ofendidas à realização de denúncias às autoridades competentes, reduzindo a invisibilidade social das ocorrências ilícitas que tanto ainda lhes afetam.<sup>13</sup>

E uma nítida demonstração do pensamento que impera atualmente no âmbito do Ministério Público pautado na resolução assertiva de conflitos, mormente no Estado de Mato Grosso, é na implantação do seu mais recente *planejamento estratégico institucional*, extensível a todas as unidades da região e objeto de acompanhamento por parte do seu órgão correicional, cumprindo ele bem o papel de estimular os seus integrantes, até o ano de 2023, a *agirem prioritariamente perseguindo o objetivo de fomentar a prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, notadamente contra o feminicídio, por meio da implementação de uma rede de enfrentamento do problema*.<sup>14</sup>

A propósito, as unidades do Minis-

<sup>13</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira; e ALVARENGA, Samuel. **Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos, Manual de Direitos Difusos**, 2. ed. rev. amp. Salvador: Jus Podium, 2019.

<sup>14</sup> MPMT: **Livreto Sintético do Planejamento Estratégico do MPMT do período de 2020/2023**, ação instituída através das Resoluções n. 147/16, do Conselho Nacional do Ministério Público e 185/19, do Colégio de Procuradores de Justiça. Disponível em: <[https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/documentos/pdf\\_portal\\_foco/Livreto\\_Sintetico\\_Planejamento\\_2020\\_2023.pdf](https://mpmt.mp.br/site/storage/webdisco/documentos/pdf_portal_foco/Livreto_Sintetico_Planejamento_2020_2023.pdf)>

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tério Público da sua capital com atribuição na seara dos crimes de gênero, a despeito da elevadíssima demanda processual, têm procurado bem se desincumbir desta missão social atribuída pelo legislador constituinte e pelos órgãos nacionais de controle mediante a realização contínua de atividades de capacitação dirigidas a integrantes das forças de segurança e a servidores dos estabelecimentos de atenção à saúde, isto quando não estão ombreadas com outros agentes públicos e entidades da sociedade civil militando junto a grupos temáticos do governo e legislativo estaduais e municipais, em busca da implementação de rotinas de gestão que favoreçam a redução da incidência dos atos de violação à incolumidade das mulheres no contexto doméstico.

Mas iniciativas outras ainda evidenciam a atuação resolutiva das promotorias de justiça da capital mato-grossense desenvolvida nos últimos anos: a participação ativa na *Câmara Temática de Defesa da Mulher*, concebida pela Secretaria de Estado de

Segurança Pública, por meio do seu *Gabinete de Gestão Integrada*, através da qual são estabelecidas ações coordenadas entre todas instituições públicas visando à ampla e irrestrita tutela desse direito fundamental, não se podendo olvidar também o papel participativo primordial exercido pelos agentes ministeriais na rede de proteção estadual constituída em integração com o Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil e entidades associativas<sup>15</sup>, assim como no grupo de abrangência municipal formado no mesmo ano também por representantes de poderes e a sociedade civil<sup>16</sup>, possuindo sempre por finalidade o fortalecimento da aplicação dos ditames da Lei 11.340/06 em Cuiabá e nos demais municípios desta unidade da federação, inclusive com a promoção de mudanças de ordem cultural nos cidadãos.

Convém mencionar que justamente das decisões tomadas dentro dessa Câmara Temática poucos anos atrás adveio a iniciativa da própria for-

<sup>15</sup> Instituída em 21 de agosto de 2019 através do Protocolo de Intenções 1/2019 – Processo Administrativo CIA/TJMT n. 0053093-31.2019.8.11.0000.

<sup>16</sup> Criado através do Termo de Cooperação Técnica n. 03, de 06 de setembro de 2019 e do Protocolo de Intenção n. 01/2019, é integrado o colegiado, dentre outros órgãos e entidades, pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Prefeitura Municipal, Câmara Legislativa, Conselho Municipal de Direitos e pela Comissão dos Direitos da Mulher da OAB.

mação da rede estadual de proteção à mulher, bem como a criação nesta capital da intitulada *Patrulha Maria da Penha* – serviço especializado da Polícia Militar voltado à prestação de um serviço ágil e humanizado às vítimas das agressões mais graves de gênero, por intermédio da realização de rondas frequentes em suas residências, da contenção incontinenti daqueles que estão a violentá-las e da condução das mulheres recém-ofendidas aos postos de atendimento público adequado.

### **3 RESULTADOS ADVINDOS DA LEI 11.340/06 E DO ULTERIOR FENÔMENO PANDÊMICO NA CRIMINALIDADE DE GÊNERO NO BRASIL, NO ESTADO DE MATO GROSSO E EM CUIABÁ E NA ATIVIDADE EXERCIDA PELA REDE ESTATAL DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO**

É notório que o advento da Lei Federal 11.340, em 07 de agosto do ano de 2006, representou um marco jurídico e social no Brasil, chafurdado que era ele de maneira intensa em crenças sexistas que relegavam as

mulheres a situações de violência brutal invisivelmente dentro dos seus lares, sob os olhares coniventes de vizinhos e da sociedade em geral.

Igualmente consabido é que este diploma legal, por mais significativa e paradigmática que tenha sido a sua promulgação para o fenômeno da violência de gênero no país, não possui até hoje ainda o mérito de desincrustar suficientemente das entranhas do senso comum nacional o pensamento deletério que conduz à inferiorização do ser feminino.

No entanto, verdade seja dita, a *Lei Maria da Penha*, nascida a partir de acontecimentos trágicos e de extrema injusta com a mulher que cedeu o seu nome para alcunhá-la, pode ser enaltecida, sim, como o instrumento pelo qual atos de agressão como aqueles praticados contra a então farmacêutica cearense deixaram, enfim, a condição de absoluto anonimato, desnaturalizando os crimes de natureza intrafamiliar e difundindo aos poucos nos meandros da cultura misógina pátria ainda imperante a ideia de que o silêncio oprimido ou complacente e a consequente impunidade dos ofensores não seriam mais admi-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

tidos pelas estruturas preventivas e de repressão implementadas no país.

Nesta esteira de entendimento, afirmam Ana Cecília Parodi e Ricardo Rodrigues Gama:

Daí o grande mérito da Lei Maria da Penha que veio assegurar maior proteção a uma parcela da população visivelmente mais frágil quanto o assunto é violência doméstica. E mais: por via complementar, pode-se afirmar que a Lei Maria da Penha protege, além da mulher vítima de violência, a família e a sociedade, dado que o sofrimento individual das mulheres ofendidas agride o equilíbrio de toda a comunidade e a estabilidade das células familiares como um todo.<sup>17</sup>

E de maneira não divergente, asseveram também com propriedade as autoras Flávia Piovesan e Sílvia Pimentel acerca da citada lei:

Ao repudiar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório concernente à violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha constitui conquista história na afirmação dos direitos humanos das mulheres. Sua plena implementação surge como imperativo de justiça e respeito aos direitos das víti-

mas desta grave violação que ameaça o destino e rouba a vida de tantas mulheres brasileiras<sup>18</sup>.

Traço marcante da cultura de machismo que ainda campeava largamente no meio social décadas atrás, é preciso dizer, foi a reação contundente da própria comunidade jurídica brasileira às regras apropriadamente discriminatórias estabelecidas pela lei, com vistas a instituir, em efetivo, a igualdade material entre homens e mulheres em território pátrio dentro do contexto do fenômeno da violência familiar.

Ajuizadas, respectivamente, pela Presidência da República e pela Procuradoria-Geral da República pouco tempo depois da edição da norma, as *Ações Direta de Constitucionalidade n. 19* e de *Inconstitucionalidade n. 4.424*, contaram no ano de 2012 com os seguintes pronunciamentos por parte do Supremo Tribunal Federal, sensível ao movimento de defesa intransigente da incolumidade feminina.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> PARODI, Ana Cecília e GAMA, Ricardo Rodrigues. **Lei Maria da Penha: comentários à Lei 11.340/06**. Campinas, Russel, 2009, p. 130, apud DIAS, Maria Berenice. **Lei Maria da Penha: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**, 4ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 47.

<sup>18</sup> PIOVESAN, Flávia e PIMENTEL, Sílvia. **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 30, apud DIAS, Maria Berenice. **Lei Maria da Penha: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**, 4ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 47.

<sup>19</sup> Com destaque ao trecho do voto da Eminentíssima Ministra Carmem Lúcia, proferido em sede do julgamento da ADC n. 19, afirmando que sempre que há violência de gênero não existe relação de afeto propriamente e, sim, uma relação de poder.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – LEI Nº 11.340/06 – GÊNEROS MASCULINO E FEMININO – TRATAMENTO DIFERENCIADO. O artigo 1º da Lei nº 11.340/06 surge, sob o ângulo do tratamento diferenciado entre os gêneros – mulher e homem –, harmônica com a Constituição Federal, no que necessária a proteção ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira. COMPETÊNCIA – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA – LEI Nº 11.340/06 – JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. O artigo 33 da Lei nº 11.340/06, no que revela a conveniência de criação dos juzizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, não implica usurpação da competência normativa dos estados quanto à própria organização judiciária. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER – REGÊNCIA – LEI Nº 9.099/95 – AFASTAMENTO. O artigo 41 da Lei nº 11.340/06, a afastar, nos crimes de violência doméstica contra a mulher, a Lei nº 9.099/95, mostra-se em consonância com o disposto no § 8º do artigo 226 da Carta da República, a prever a obrigatoriedade de o Estado adotar mecanismos que coíbam a violência no âmbito das relações familiares. (ADC 19, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 28-04-2014 PUBLIC 29-04-2014 RTJ VOL-00229-01 PP-00011)

AÇÃO PENAL – VIOLÊNCIA DOMÉSTICA CONTRA A MULHER – LESÃO CORPORAL – NATUREZA. A ação penal relativa a lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher é pública incondicionada – considerações. (ADI 4424, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 31-07-2014 PUBLIC 01-08-2014 RTJ VOL-00229-01 PP-00361)

Estes julgados, a seu turno, constituíram um ponto de inflexão no histórico de aplicação da Lei Maria Penha pelos órgãos judiciais nacionais, eliminando, em definitivo, qualquer dúvida que eventualmente persistia acerca da sua juridicidade à luz da nossa Carta Política, decorrente da escorreita opção do legislador pela não incidência dos preceitos despenalizadoras previstos na Lei Federal n. 9.099/95 nos casos de violência doméstica feminina.

De qualquer forma, realizar o escrutínio da Lei Maria da Penha, agora que ela inteira 15 anos de existência, simplesmente pela análise de números de ocorrências policiais e medidas processuais ajuizadas ao longo destes anos, quer parecer uma maneira imprópria de aferir a sua



genuína efetividade, considerando que o seu âmbito de aplicação é uma imensa coletividade endemizada há séculos pelo machismo estrutural.

Por certo, com a paulatina familiarização do público feminino com o diploma legal e o crescimento da sua confiança em todo o mecanismo estatal que lhe tutela, os casos de violência ocorridos nos limites domésticos passaram a ser comunicados com muito maior frequência às autoridades competentes, conferindo-se a percepção (equivocada) de que esta modalidade de ilicitude teria se intensificado exponencialmente logo após o surgimento da própria lei que a pretendia combater.

De toda sorte, por maior aparentemente que já tenha sido o tempo decorrido, vivencia-se ainda na comunidade brasileira, a rigor, um lento e árduo processo de desconstituição da ideia reinante entre as próprias mulheres, familiares e pessoas que lhes são próximas de que os delitos domésticos hão de permanecer circunscritos aos limites das quatro paredes, intangíveis à vigilância social e que as pessoas por eles vitimadas são indignas da necessária atenção jurídica, política e psicossocial que lhes per-

mitam suplantar o ciclo de dependência financeira e emocional em que normalmente estão inseridas.

Entretanto, é preferível se fiar às evidências de que o texto normativo é nos dias de hoje de amplo conhecimento de homens e mulheres, objeto de instrução e debates nos mais variados ambientes sociais e indutor da formação e funcionamento de redes integradas de defesa em todos os níveis federativos. A partir desta irrefutável constatação, pode-se então depreender que, independentemente dos indicadores de criminalidade existentes, aquela corajosa e necessária inovação legislativa (e todos os adendos nela realizados a partir de então) vem surtindo um efeito satisfatório até aqui, conquanto suscetível a avanços principalmente no que tange à efetivação de políticas públicas.

E o recente acontecimento pandêmico, que somente agora parece se arrefecer, com a instalação em nosso país e mundo afora do chamado *estado de emergência de saúde pública e humanitária decorrente da Covid-19*, representou, por outro lado, um evento absolutamente peculiar na decenal história de vigência da

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

lei de combate à violência de gênero, porquanto pôs à prova os instrumentos de proteção por ela concebidos, constituindo-se um eficiente termômetro através do qual tem sido possível aferir quão mudada está verdadeiramente a realidade coletiva após a sua promulgação.

Baseada em inúmeras pesquisas realizadas durante as primeiras fases da propagação do novo coronavírus no Brasil, a mensagem que nos trazem os dados estatísticos então levantados, em linhas gerais, é de que as subnotificações dos fatos ilícitos tiveram considerável aumento, ao mesmo tempo em que as ações de violação à integridade das mulheres com o emprego de violência mais expressiva têm alcançado patamares elevados, como poucas vezes constatou-se após a vigência da lei.

As medidas de isolamento social impostas pelo poder público para refrear a propagação da Covid-19, embora manifestamente necessárias para assegurar a preservação da vida

dos cidadãos, deram causa, por via reflexa, ao agravamento da condição endêmica do fenômeno da violência de gênero em praticamente todo o território nacional.

Segundo estudos realizados inclusive durante o ápice da crise sanitária<sup>20</sup>, não foram apenas a conservação obrigatória das mulheres dentro do lar e o aumento do tempo de convivência com seus agressores em potencial o motivo do retrocesso da eficácia dos recursos de proteção do gênero feminino estatuídos pela Lei 11.340/06.

Em verdade, é um conjunto de fatores que se soma a estes e que acabam por se transformar em um círculo vicioso que tem por triste resultado a exposição ainda maior das mulheres a situações extremadas de vulnerabilidade.

Inegável que a condição de penúria econômica desencadeada pela restrição das atividades econômicas consequente do fenômeno da pandemia, por evidente, trouxe abalo à

<sup>20</sup> As pesquisas mais relevantes foram realizadas pela entidade Monitor da Violência, em setembro de 2020, pessoa jurídica instituída em 2017 a partir de uma parceria entre o jornal G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, tendo por objetivo discutir a questão da violência no país e apontar caminhos para combatê-la e também pelo próprio Fórum Brasileiro de Segurança Pública, datada de julho do ano passado. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf>> e <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>>

psiquê dos componentes da maioria dos núcleos familiares, gerando estados de instabilidade emocional e de irritabilidade sem precedentes, fontes de discussões ásperas, desnecessárias e dos decorrentes comportamentos de violência tanto física, quanto verbal e psicológica.

Indiscutível de igual maneira é que as regras de limitação circulatória ajudaram a fenecer os próprios círculos de relacionamento comunitário cultivados entre as mulheres, poderosa matriz cotidiana de força e equilíbrio emocional, não se podendo ainda perder de vista que as incertezas geradas pela disseminação do vírus e a sua notória e tão alardeada letalidade serviram-se para minar o pouco da higiene mental feminina que ainda restava, já extraordinariamente sacrificada pelo acúmulo de atividades de cuidado que lhes foram impostas dentro do meio domiciliar, aos filhos afastados das creches e escolas e a familiares idosos e portadores de necessidades especiais.

Não menos certo também é que as regras rigorosas por tanto tempo vigentes de contenção de circulação impuseram em desproveito das vítimas de gênero uma severa limitação

de acesso aos canais oficiais de comunicação, reduzindo, assim, o efeito sancionador e inibitório que somente a efetiva ação repressora do Estado tem o poder de acarretar.

Não causa perplexidade, então, por óbvio, o estabelecimento de uma íntima conexão entre o inesperado e importantíssimo evento de saúde pública instalado e o recrudescimento da incidência de ilícitos penais mais graves contra a mulher (*estupro marital, cárcere privado, lesão corporal grave e feminicídios tentados e consumados*), resultado que é da soma dos distúrbios psicológicos agravados por razões financeiras e de isolamento social com as dificuldades por ela encontradas para alcançar os serviços de recepção e tratamento das denúncias de violações dos seus direitos - circunstâncias favorecedoras da impunidade e que encorajam homens a intensificarem gradativamente as suas ações deletérias no ambiente intramuros.

Como corolário, com pesar, os dados estatísticos obtidos através de conceituados institutos de pesquisa evidenciaram que em boa parte desta fase aguda de crise sanitária a quantidade de registros de infrações penais

contra a mulher diminuiu consideravelmente, relacionada a delitos de menor intensidade (lesão corporal simples e ameaça). Isto incutiu nos menos avisados a falsa sensação de que, a despeito de todas as dificuldades trazidas pelo novo coronavírus, o equilíbrio e a harmonia imperavam nos domínios domésticos, mas conferiu, em contrapartida, aos dotados de maior senso crítico e conhecedores do funcionamento do ciclo da violência de gênero, a certeza de que a *sociedade estava a presenciar o abominável e conhecido problema da subnotificação e da invisibilidade delituosa*.

Interessante perceber, inclusive, que as pesquisas quantitativas realizadas durante esse intervalo de tempo indicaram a mitigação também dos crimes sexuais cometidos contra a mulher na maioria maciça dos estados brasileiros, contrassenso tal que somente pode ser explicado, sobretudo durante o período mais intenso de confinamento, ao desestímulo das vítimas em denunciar estas ocorrências, consequência do seu distanciamento dos meios colocados à sua disposição de comunicação com as autoridades, mormente quando

exigida a sua presença física para a prestação do atendimento.

Lícito então afirmar que o episódio de adoecimento e contágio generalizado provocado pelo coronavírus, longe de abrandar a violência contra a mulher (sugerida através de alguns números), acabou por render ensejo, por conta destes fatores multicausais, à *intensificação da cultura de violência pré-instalada no ambiente familiar*.

Sobredita realidade nacional, pelo que se infere, também teve significativa expressão neste estado de Mato Grosso, região onde a redução das *comunicações de ocorrências de ilícitos de menor relevância contrasta-se com números que indicam o crescimento substancial de feminicídios em seus municípios*.

Em território mato-grossense, enquanto episódios envolvendo infrações mais brandas - como ameaça e lesão corporal - foram relatados com menos constância aos órgãos policiais, assistiram os seus cidadãos, estarecidos, a veiculação de notícias dando conta de que, comparando-se à demais entidades federativas, foi justamente nesta localidade onde mais mulheres perderam as suas

vidas pelas mãos insidiosas de agressores domésticos durante o primeiro ciclo anual pandêmico, proporcionalmente ao número de habitantes (um aumento de 54% em relação ao ano de 2019).

Foram 60 feminicídios cometidos em 2020, frente a 39 ocorridos em 2019, representando estatisticamente 3,6 mortes a cada 100 mil cidadãos, ao passo que em nível nacional a diferença de ocorrências entre os dois anos mostrou-se bem menos expressiva.

É bem verdade que, paradoxalmente, no ano de 2020, ao contrário do que sucedeu em diversos estados no primeiro ano da situação emergencial de saúde, a incidência de medidas protetivas de urgência aumentou em Mato Grosso em relação ao período anterior, inclusive na capital, segundo dados veiculados eletronicamente pelo Tribunal de Justiça.<sup>21</sup>

Tal particularidade pode ser justificada, em boa parcela, pelo estágio relativamente avançado de propagação da cultura protetiva de gênero em âmbito estadual e pela maior acessibilidade e eficiência demonstradas

pelos entes que compõem os serviços de atendimento judiciário (Polícia Civil, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, com o inestimável apoio da Polícia Militar), conquanto esta condição favorável não tenha sido bastante para conter a prática dos crimes mais violentos de gênero em seus domínios.

De acordo com os dados fornecidos pelo *Observatório de Segurança Pública*, vinculado ao departamento de inteligência da Secretaria de Estado de Segurança Pública, contabilizadas as ocorrências registradas pelas Polícias Judiciária e Militar, os tipos penais de violação de domicílio, importunação sexual e produção de conteúdo de nudez, afora os feminicídios, foram aqueles que mais se repetiram durante 2020, considerando-se o ano anterior, idêntica situação sendo identificada ao se restringir esta análise aos limites do município da capital, onde os *óbitos provocados por atos de violência doméstica ocorreram em não menos do que seis oportunidades* – acontecimento que sequer foi verificado por uma única vez em 2019.

<sup>21</sup> TJMT. **Quebre o Ciclo**. Disponível em: <[https://quebreociclo-mc.tjmt.jus.br/quebreociclo-arquivos-prod/cms/Layout\\_Planilha\\_MEDIDAS\\_PROTETIVAS\\_DE\\_URGENCIA\\_CONCEDIDAS\\_1\\_d25a23ca1f.pdf](https://quebreociclo-mc.tjmt.jus.br/quebreociclo-arquivos-prod/cms/Layout_Planilha_MEDIDAS_PROTETIVAS_DE_URGENCIA_CONCEDIDAS_1_d25a23ca1f.pdf)>



As mesmas informações encaminhadas pelo setor de estatística estadual informaram, ademais, que nos dez primeiros meses do ano em curso os índices de feminicídio no estado tiveram redução em 17%, percentual ainda maior anotado em Cuiabá, em que três mortes em contexto de gênero ocorreram durante este interregno, para o lamento dos integrantes da rede de amparo à mulher instalada nesta localidade, cujo objetivo era preservar irrestritamente todas as vidas femininas, em que pese os desafios ainda impostos pela pandemia e os seus reflexos maléficos psicossociais e econômicos.

Ainda neste ano de 2021 os dados coletados pelo governo até o mês de outubro denunciavam no estado o aumento destacado do registro de crimes cometidos em detrimento de menores (estupro de vulnerável e maus-tratos), comumente ocorridos às ocultas nos lares, consequência do paulatino abrandamento das regras de isolamento impingidas pelo vírus, pela maior disponibilidade dos canais oficiais de denúncia e pelo resgate do encorajamento das pessoas ofendidas, o mesmo ocorrendo na cidade Cuiabá, onde também a frequência

de comunicação de estupros alavancaram consideravelmente (157% em relação ao ano pretérito), assim como de outros delitos contra a liberdade sexual (importunação, 50%; e assédio, 59%).

#### **4 BOAS PRÁTICAS DESENVOLVIDAS PELA ESTRUTURA GOVERNAMENTAL DE ATENDIMENTO À MULHER VÍTIMA DE VIOLÊNCIA: DESAFIOS, APRENDIZADOS E PROJEÇÕES DE PROVIDÊNCIAS EM BUSCA DA MELHORIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS**

Como modo de demonstrar, em termos práticos, os impactos causados pelo evento da pandemia em território cuiabano no que concerne à problemática da violência de gênero, estabeleceu o autor deste trabalho recentemente um canal de interlocução com representantes das principais entidades públicas que operam incansavelmente na promoção e garantia de direitos fundamentais das mulheres em situação de vulnerabilidade na região.

A intenção, conforme salientado a cada pessoa entrevistada, era saber, primeiramente, quais foram precisa-

mente os efeitos que a crise sanitária impôs às suas atividades, e que desafios foram defrontados para que pudesse ela continuar a desempenhar as suas funções atendendo aos interesses desta considerável parcela da população feminina que habita o município de Cuiabá, de acordo com a área específica de atuação em que se insere.

Outra questão proposta à reflexão durante os diálogos que foram mantidos tinha por pretensão saber destes profissionais, na qualidade de integrantes da rede de atendimento à mulher nesta localidade, quais boas práticas eventualmente foram concebidas a partir das dificuldades infligidas pelo extenso período de isolamento social e todas as consequências nocivas dele derivadas, cientes que são eles de que os momentos de crise coletiva, se por um lado representam um estado iminente de perigo, por outra vertente pode colocá-los diante de oportunidades ímpares de aperfeiçoamento e progresso.

Ao final, sugeriu-se aos entrevistados que, através de uma análise crítica e absolutamente sincera, exprimissem de que maneira a estrutura integrada de apoio à vítima mulher nesta

capital, já constituída há alguns anos por entes públicos e pela sociedade civil organizada, poderia se desincumbir das suas tarefas de maneira ainda mais assertiva, interferindo positivamente e com efetividade na realidade deste segmento de cidadãos que ainda padecem com a indiferença da coletividade em relação às suas agruras.

*Renata de Paula Teixeira*, ocupante do cargo de Analista dos quadros do Ministério Público Estadual, exercente da função de *assistente social* e com larga experiência no desenvolvimento de tarefas coordenadas de enfrentamento da violência doméstica nesta capital, indagada pelo autor deste artigo, primeiramente ratifica os dados levantados neste artigo jurídico que destacam os resultados nocivos acarretados pelo fenômeno pandêmico às mulheres moradoras desta localidade, salientando os diversos motivos que os ensejaram.

Afirma ela, com propriedade, que o confinamento familiar aos quais todos foram submetidos e a dificuldade de acesso aos sistemas públicos de proteção e de noticiamento das ocorrências foram os elementos que principalmente contribuíram para o

recrudescimento da criminalidade de gênero, consequência da ausência de preparo inicial por parte dos serviços de atendimento para recepção das demandas trazidas pelas mulheres afetadas.

A conclusão a que se chega, conforme a profissional entrevistada, é de que o contexto da crise de saúde *aprofundou a desigualdade de gênero já instalada no país e nesta região*, e a violência que dela deriva, sendo responsável pela assustadora elevação dos índices de feminicídio identificada, sofrendo, por outro lado, a comunicação das ocorrências de violação dos seus direitos uma indisfarçável diminuição, tal qual revelado pelos dados estatísticos oficiais.

Sobre os desafios oriundos da pandemia, bem explicou a respeitada profissional que a estrutura pública de atendimento das vítimas de violência domiciliar, como aconteceu com a maior parte dos serviços prestados pelo Estado, colhidos de inopino pelas regras restritivas de circulação social, não dispuseram nos primeiros momentos de tempo hábil para pensar e construir em seus domínios rotinas de funcionamento que proporcionassem o tratamento ade-

quado das demandas trazidas por essas mulheres, com a adoção de todas as medidas de biossegurança recomendadas.

Neste particular, assevera a entrevistada que a grande dificuldade experimentada nestes últimos tempos foi garantir a essas mulheres o acesso aos serviços públicos indispensáveis à sua proteção e ao enfrentamento da criminalidade que lhe aflige, desafio esse que, segundo ela, está relacionado com a fragilização das políticas sociais de investimento nas relações de trabalho, que tiveram como desdobramento a disponibilização insuficiente de recursos tecnológicos e a sobrecarga dos seus próprios colaboradores.

E mesmo com a melhor adaptação com o passar dos meses dos sistemas de atendimento à necessidade das vítimas, o próprio uso das tecnologias de comunicação e informação foi mencionado como mais um obstáculo que precisou ser vencido, por conta da necessidade de conformação dessas novas ferramentas às especificidades da modalidade de violência envolvida, de modo a assegurar tanto a confiabilidade dos dados de denúncia encaminhados quanto a própria

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

privacidade das mulheres, as mais das vezes impedidas de comparecerem fisicamente perante as autoridades para relatarem as transgressões que lhes foram cometidas.

Não poderia ela deixar de mencionar também como situação desafiadora enfrentada na sua área de atuação a intensificação do pensamento conservador e reacionário hoje prevalente no cenário conjuntural e a densificação da cultura machista no seio da sociedade, que tem dado azo à tolerância e à naturalização dos casos de violência.

E essa mesma tecnologia que, em princípio, representou uma dificuldade a ser superada nesta cidade pela rede de tratamento das vítimas foi mencionada pela assistente social como um fator positivo advindo do fenômeno pandêmico. Foi exatamente por intermédio dela que se fez possível a promoção de um intenso trabalho de sensibilização acerca do assunto, com a propagação de informação sobre a ampliação dos canais de comunicação entre as mulheres ofendida e os órgãos competentes em Cuiabá, e a utilização racional e

pedagógica das redes sociais, por onde puderam ser veiculadas inúmeras palestras interativas e vídeos informativos, através das quais inclusive foi largamente difundida a *Campanha Sinal Vermelho*<sup>22</sup>, idealizada pelo Conselho Nacional de Justiça e replicada nesta capital e em dezenas de localidades mato-grossenses.

Outra boa prática apontada como oriunda da crise generalizada de saúde, sobretudo nesta conjuntura de elevação dos índices de feminicídio no estado, foi o crescimento em nível local dos processos de fomento às redes de enfrentamento à violência doméstica e de proteção à mulher, objetivando a melhor articulação dos órgãos e serviços colocados ao seu dispor. Ilustrativos da expansão desta relação intersetorial apontada pela entrevistada são o fortalecimento das redes de proteção à mulher na região de Cuiabá e a sua implantação em cidades como Nova Mutum, Cáceres, Primavera do Leste e Alta Floresta, localizadas em regiões díspares deste estado.

A potencialização de grupos e comissões locais de trabalho voltados

<sup>22</sup> Portal da campanha disponível no sítio eletrônico no CNJ em <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/campanha-sinal-vermelho/>>

à discussão de estratégias eficazes de combate à violência contra a mulher, dentro do contexto pandêmico, também pode ser considerada, na opinião da entrevistada, como uma reação benéfica do poder público às dificuldades sanitárias e socioeconômicas enfrentadas em Mato Grosso e em Cuiabá durante estes últimos dois anos, com a consequente criação da *Comissão Parlamentar de Inquérito do Femicídio* em maio de 2020 pela Câmara Municipal de Cuiabá, e a intensificação das atividades da Câmara Temática de Defesa da Mulher, em âmbito estadual, da qual tem participado ativamente o Ministério Público.

Outro importante entrevistado pelo autor deste artigo foi o Dr. *Jamilson Haddad Campos*, Juiz de Direito à frente há cerca de uma década da 1ª Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da capital, incansável integrante da rede de proteção de gênero nesta capital, convidado que também foi a refletir sobre a relação entre o evento pandêmico e a causa nobre que desde longa data defende nesta região.

Afirmou primeiramente o magis-

trado que a pandemia, de fato, trouxe profundas alterações nas relações humanas em modo geral, pelo fato de as pessoas se virem obrigadas repentinamente a mudarem as suas rotinas e a desenvolverem novas habilidades e condicionamentos em busca do seu bem-estar.

Segundo ele, passou-se a existir então uma maior convivência entre os parceiros e filhos em um ambiente que, em muitos casos, foi transformado em estação de trabalho remoto, situações altamente desafiadoras sob o aspecto psicológico, não bastasse a angústia provocada pelo medo da contaminação pelo coronavírus e a ameaça de perda de empregos.

Afirma também o entrevistado que o uso exacerbado de bebidas alcoólicas pelos parceiros, por conta do isolamento social imposto e pelo afastamento das suas atividades de trabalho, contribuiu decisivamente para o adoecimento emocional dos membros do núcleo familiar em Cuiabá e, a reboque, para o crescimento das ocorrências de agressões contra as mulheres, cenário ainda mais agravado pelo desencorajamento das vítimas em proceder às notificações



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

necessárias de violação dos seus direitos aos órgãos competentes.

O juiz de direito enumera como elementos de aprimoramento proporcionados pela crise sanitária: a massificação do uso de instrumentos eletrônicos pelos prestadores de serviços de atendimento à vítima mulher e o desenvolvimento de novos hábitos de desempenho das suas funções laborais, notadamente a partir da virtualização dos processos judiciais e inquéritos policiais e o desenvolvimento ainda mais célere da prestação jurisdicional, beneficiando-se também da praticidade das audiências realizadas por meios virtuais, por prescindirem da presença física dos envolvidos e dos réus, comumente recolhidos aos estabelecimentos penais.

A evolução informática, segundo falado pela autoridade judicial, culminou também com a concepção de ferramentas tecnológicas que dinamizaram a comunicação entre as ofendidas e as estruturas de polícia e judiciária, tais como o *Botão Virtual do Pânico* e de aplicativo de formulação de

medidas protetivas *on-line*, facilmente acionáveis através do manuseio de telefones celulares.<sup>23</sup>

Enaltece igualmente o magistrado o papel fundamental desempenhado pela rede de enfrentamento à violência de gênero na capital, cujas reuniões e o envolvimento das mais variadas instituições permitiram a intensificação da realização de palestras sobre o assunto e a deflagração de campanhas preventivas como a capitaneada pelo Poder Judiciário estadual, denominada *Quebre o Ciclo*<sup>24</sup>, com a construção de um portal eletrônico próprio onde dados estatísticos e instruções elementares sobre a temática podem ser facilmente acessados pelos usuários, elevando o nível de conscientização de homens e mulheres e colaborando significativamente para a promoção da almejada paz dentro do ambiente doméstico.

Outra convidada também a participar da pesquisa, na qualidade de notável combatente da violência de gênero no município de Cuiabá, foi a *Delegada de Polícia* Dra. Jozirlethe Magalhães Criveletto, titular da uni-

<sup>23</sup> Implementada em data recente através de parceria entre o Poder Judiciário e a Secretária de Estado de Segurança Pública.

<sup>24</sup> TJMT. **Quebre o Ciclo**. Disponível em: <[https://quebreociclo-mc.tjmt.jus.br/quebreociclo-arquivos-prod/cms/Layout\\_Planilha\\_MEDIDAS\\_PROTETIVAS\\_DE\\_URGENCIA\\_CONCEDIDAS\\_1\\_d25a23ca1f.pdf](https://quebreociclo-mc.tjmt.jus.br/quebreociclo-arquivos-prod/cms/Layout_Planilha_MEDIDAS_PROTETIVAS_DE_URGENCIA_CONCEDIDAS_1_d25a23ca1f.pdf)>

dade local Especializada de Defesa da Mulher.

Em resposta à pesquisa realizada por este autor, a autoridade policial aduziu sobre o impacto causado pela situação emergencial de saúde nos indicadores de crimes mais graves de gênero tanto na capital quanto em todo o estado, com o surpreendente aumento da quantidade de ilícitos dolosos contra a vida especialmente nos meses de junho e julho do ano passado, em grande parte, a seu ver, devido às barreiras impostas às vítimas nos primeiros meses de pandemia, ao seu confinamento e à dificuldade de acesso aos serviços estatais de atendimento, fruto da inexistência até então de ferramentas de tecnologia aptas a manterem a proximidade entre elas e os canais de comunicação em funcionamento nas delegacias de polícia.

Ressalta a delegada de polícia que o fenômeno da subnotificação relacionado à agressões de gênero foi percebido claramente pelos órgãos de segurança pública ao longo do ano de 2020, ao constatar que a violência com que eram cometidas algumas infrações em várias regiões de Mato Grosso contrastava com a abrupta

redução do número de notícias que chegavam pelos meios convencionais às unidades de polícia, relevando, então, a necessidade de disponibilização às mulheres de instrumentos virtuais que propiciassem a reaproximação entre elas e os agentes responsáveis pela contenção da criminalidade doméstica.

Dentre as várias ferramentas implementadas pela Polícia Judiciária com foco no restabelecimento da acessibilidade entre as ofendidas e a delegacia especializada instalada na capital, traz a entrevistada, à guisa de exemplo, a *criação de um serviço de assistência psicológica e orientativa por meio telefônico*, visando suprir o déficit de atendimento causado pela interrupção das atividades de terapia em grupo anteriormente realizadas; o oferecimento do recurso de comunicação com a delegacia através de *e-mail* e a constante utilização dos sistemas de videochamada pela internet, com o objetivo de promover uma comunicação em tempo real mormente com aquelas mulheres agredidas impossibilitadas de se fazerem presentes fisicamente à delegacia para formalização das suas denúncias.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Chamou a atenção a autoridade entrevistada para o fato de a delegacia especializada de proteção à mulher de Cuiabá ter sido a *pioneira na implantação em junho deste ano do mecanismo de elaboração de boletins de ocorrência por meio eletrônico*: o aplicativo para telefone celular SOS Mulher, que faculta às vítimas até mesmo o peticionamento de medidas protetivas de urgência, fruto de uma exitosa parceria entre os integrantes da rede de defesa da mulher deste Estado (Polícia Judiciária Civil, Secretaria de Segurança Pública e Tribunal de Justiça), conferindo voz e resgatando do estado de invisibilidade as cidadãs oprimidas dentro dos seus próprios lares e que apresentam dificuldades de mobilidade, sejam elas idosas, cadeirantes, portadoras de necessidades especiais ou submetidas a situações de cárcere privado.

Como bem lembrado pela delegada pesquisada, muitos dos feminicídios que se sucederam no primeiro ano pandêmico na região cuiabana envolveram mulheres que jamais haviam registrado ocorrência policial ou mesmo solicitado alguma medida de proteção à Justiça, em que pese conviverem provavelmente, em doloroso

silêncio, com agressões físicas e psicológicas ininterruptas dos seus parceiros desde longa data.

Mereceu ênfase também por parte da entrevistada a iniciativa do Estado de Mato Grosso de construção, ainda durante o ápice do período de pandemia, em setembro de 2020, de uma *unidade da polícia civil vocacionada em Cuiabá exclusivamente ao atendimento das vítimas de violência doméstica e crimes sexuais*, oferecendo a elas tratamento especial e humanizado mesmo durante o período noturno e aos finais de semana.

Em arremete, pontuou a entrevistada ao autor deste trabalho científico, a despeito de todos os avanços já alcançados no último biênio, que algumas melhorias necessitam ser urgentemente implementadas nesta localidade, podendo elas ser concretizadas através do desenvolvimento do próprio trabalho em rede existente no estado e no município da capital e por intermédio de normativas editadas por seus integrantes que permitam principalmente a concepção de um banco de dados sobre medidas protetivas passível de ser acessado por todos os departamentos que integram a estrutura de atendimento, faci-

## Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

litando a consulta imediata aos dados das vítimas e agressores por qualquer servidor encarregado, municiando-o com informações que poderão garantir a tomada, com celeridade, das melhores decisões em prol da segurança pública.

A elaboração de um *planejamento estratégico* a ser cumprido e permanentemente monitorado por esse mesmo grupo integrado é também uma meta a ser perseguida para os próximos meses em Cuiabá, segundo a delegada de polícia, apresentando-se como não menos necessária, por fim, a institucionalização de um fluxo de atuação a ser executado coordenadamente pelos órgãos de atendimento, com o estabelecimento de uma rotina preordenada que sinalize de maneira precisa os serviços para os quais ela deverá ser direcionada a partir do instante em que os seus direitos forem violados, com a otimização de tempo de todos e maior efetividade dos trabalhos desempenhados.

Ao final, mas não menos importante, a Promotora de Justiça Dra. Elisamara Sigles Vodonós Portela, dedicada integrante do Ministério Público Estadual e que há mais de uma década desenvolve as suas atividades de

prevenção e repressão da criminalidade doméstica na capital, também não se furtou a tecer as suas próprias considerações sobre a problemática em pauta e a influência sobre ela do estado emergencial de saúde pública.

Segundo a entrevistada, era imaginado, de início, que um dos poucos efeitos positivos provenientes da pandemia seria a maior integração entre os membros dos núcleos familiares, impelidos que estariam a permanecer durante muito mais tempo em seus lares em atendimento às normas de biossegurança, sensação de pacificidade que se coadunava em um primeiro instante com a ausência de notificações de ocorrências de violência doméstica em patamares expressivos.

Confinados em seus gabinetes, às voltas em suas casas transformadas em ambiente improvisado de trabalho com centenas de inquéritos e processos físicos e eletrônicos que dependiam da sua manifestação, os membros ministeriais que oficiavam no enfrentamento das transgressões de gênero em Cuiabá não tinham condições de imaginar, do alto do isolamento social e institucional que era imposto a eles nos primeiros meses

de pandemia, que *uma crescente criminalidade mais aguda e periclitante exsurgia nos domicílios de inúmeras famílias da região.*

As principais causas deste fenômeno foram mencionadas pelo membro ministerial: o estresse emocional dos seus integrantes, provocados pela perda dos seus postos de trabalho; do agravamento dos conflitos interpessoais preexistentes; a queda ou perda repentina da renda dos seus moradores; a paralisação das atividades escolares dos seus filhos; e a sobrecarga de afazeres domésticos sobre os ombros femininos.

As mulheres oprimidas pelas incessantes agressões, diante da rigidez das normativas de saúde que exigiam o seu recolhimento em domicílio, não mais possuíam a partir daí, segundo dito pela entrevista, alguma desculpa a oferecer aos seus agressores para poderem ter a liberdade de saírem das suas casas sem serem vigiadas e então se dirigirem à delegacia ou ao posto da polícia militar mais próximo para comunicarem, enfim, os fatos que a estavam vitimando.

Conforme a entrevistada, foi graças justamente à rede de articulação

que já havia sido constituída na capital, especialmente através do Gabinete de Gestão Integrada da Secretaria Estadual de Segurança Pública e a sua Câmara Temática, que os agentes do Ministério Público desta comarca e demais profissionais exercentes de funções com contato menos direto e diário com essas mazelas familiares puderam perceber que diante dos seus olhos acontecia, como poucas vezes experienciado, uma acentuação dos níveis de violência dentro dos lares, confirmada por informações estatísticas oficiais mais detalhadas que enfatizavam a frequência com que infrações de maior intensidade ali estavam a ocorrer na localidade.

Como reação estatal à situação de elevada preocupação que chegava ao seu conhecimento através das reuniões com esse grupo interinstitucional, políticas públicas passaram então imediatamente a serem adotadas de maneira coordenada pelos órgãos que o compunham, em especial pelo Ministério Público, com a ampla divulgação através das suas redes sociais e canais de imprensa oficial dos meios pelos quais as denúncias poderiam ser levadas à ciência dos promotores de justiça, frisando a possibilidade de



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

contato direto das vítimas com eles próprios através dos seus aparelhos celulares institucionais, isto quando não houvesse preferência delas pela utilização dos serviços oferecidos pelo seu *departamento de ouvidoria*, por *e-mail*, telefone fixo<sup>25</sup> ou preenchimento de formulário simplificado de denúncia pela rede mundial de computadores.

Desafio enorme enfrentado pelos órgãos ministeriais na capital, segundo relatado pela autoridade entrevistada, foi também a adaptação das suas rotinas de trabalho aos sistemas de gerenciamento de processos eletrônicos.

Muito mais dinâmico que os mecanismos tradicionais de tramitação de feitos, as demandas em andamento pela plataforma do módulo criminal do *Processo Judicial Eletrônico* (Pje)<sup>26</sup>, implantada a partir de meados de 2020, passaram a chegar às unidades do Ministério Público da comarca de Cuiabá em quantidades bastante expressivas, exigindo uma agilidade ainda maior no impulsionamento sobretudo de expedientes relaciona-

dos a medidas protetivas e a procedimentos investigatórios, por acreditar fortemente a promotora de justiça no impacto positivo que a rápida ciência das decisões ali contidas são capazes de provocar no ímpeto dos agressores.

De todo o exposto, ao se lançar um olhar abrangente sobre as considerações realizadas pelos entrevistados, expoentes do combate à violência intrafamiliar em Mato Grosso e na capital, forçoso é concluir que alguns fatores, nascidos ou potencializados durante o período de pandemia, concorreram decisivamente para a expansão da criminalidade contra a mulher na região.

Dentre todas elas, pode-se citar, majoritariamente, a reclusão obrigatória imposta a ela e aos seus familiares devido às regras restritivas sanitárias; a tensão emocional gerada não apenas por conta da perda de empregos e da renda da família, mas também pela ansiedade e medo da ameaça viral e os seus efeitos letais; a carga excessiva de responsabilidades sobre as mulheres, incluído o dever de cui-

<sup>25</sup> Através do telefone 127 (ligação isenta de taxa) ou pelo canal da Ouvidoria do Ministério Público de Mato Grosso, com portal disponível em: <<https://mpmt.mp.br/ouvidoria/280/53339>>

<sup>26</sup> Sistema desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com diversos tribunais brasileiros.

dado permanente com os filhos temporariamente afastados das atividades presenciais escolares; o distanciamento inicial das vítimas dos canais oficiais de recepção das suas reclamações e a ausência posterior de divulgação de informações sobre as possibilidades de atendimento por meio remoto; redução das portas de acesso às ofendidas dos serviços de atendimento oferecidos pelos setores de saúde e psicossocial, com o consequente fomento do sentimento de impunidade.

A par dos indicadores fornecidos pelo departamento de observação do órgão de segurança deste estado e dos valiosos esclarecimentos prestados pelas autoridades públicas consultadas, constata-se que a conjuntura vivenciada durante esta fase pandêmica em Cuiabá pouco se distinguiu daquela encontrada nos principais centros urbanos instalados nesta unidade federativa, ao se analisar panoramicamente a criminalidade de gênero em seu aspecto quantitativo e qualitativo, sendo lícito também inferir que esta imprevista situação emergencial de saúde teve repercussão da maneira similar em todos os estados brasileiros, em proporções sensivel-

mente maiores ou menores.

Dita observação permite sustentar com boa dose de segurança a afirmação de que os problemas que conduziram a realidade da violência feminina em Mato Grosso e Cuiabá nos últimos dois anos a níveis inconcebíveis, em termos gerais, *são elementarmente os mesmos que têm afligido as autoridades públicas que militam em defesa da causa nas outras circunscrições federativas.*

Como consectário, impende-se reconhecer que a solução a ser adotada pelas lideranças públicas para que desempenhem com a máxima resolutividade a sua tarefa de combater a criminalidade de gênero (consideravelmente acentuada com o fenômeno pandêmico), passa pela tomada de determinadas medidas de maneira precípua, todas elas passíveis de serem secundadas ou protagonizadas pelo órgão do Ministério Público.

Uma delas é a *criação e fortalecimento das entidades que funcionam em sistema de rede*, de maneira integrada, coordenada e colaborativa, explorando ao limite do possível todas as potencialidades e atribuições específicas que cada órgão esta-

tal ou da sociedade civil que a comunidade pode oferecer.

Como integrante indispensável e permanente destes grupos de interlocução, é missão das promotorias de justiça que oficiam no combate à violência feminina cuidar para que as reuniões nunca deixem de ocorrer de maneira periódica, mostrando-se receptivos à ideia da participação de mais atores do setor público ou privado interessados em cooperar, buscando também garantir junto aos departamentos responsáveis pela coordenação desses colegiados (os Poderes Executivo e Judiciário) o seu compromisso de manterem institucionalizados esses fóruns de debates e soluções, a fim de que a opção pela sua existência jamais fique à mercê da vontade daqueles que estejam a exercer provisoriamente nessas instâncias as suas funções de liderança.

Cumpra não olvidar também o papel primordial que pode exercer no cumprimento dessa missão a *tecnologia*, aprimorada impositivamente durante a pandemia para assegurar a continuidade da prestação dos serviços de proteção, cumprindo a ela agora, em especial, mesmo com o término da crise sanitária que se avizinha,

estabelecer novos parâmetros de interação entre as vítimas e os sistemas de atendimento socioassistencial e de Justiça, rompendo os obstáculos intramuros, estreitando distâncias e imediatizando o fluxo de denúncias e a competente resposta estatal. É mister ainda que o potencial de capilaridade das redes sociais seja mais bem aproveitado para difusão de conteúdos audiovisuais que elevem o nível de despertar da população, tendo por foco todas as idades, ambientes e classes sociais.

Neste particular, poderá o Ministério Público, com a qualificada equipe de Tecnologia da Informação de que é também provida, seja em âmbito estadual seja nacionalmente, somar esforços com as demais entidades públicas que integram o sistema de Justiça, auxiliando a conceber e aprimorar instrumentos que crescentemente otimizem a comunicação entre as vítimas e os serviços de atendimento disponíveis.

Neste viés, está em tramitação no Conselho Nacional do Ministério Público a *Proposição n.1.01223/2021-53*, que tem por finalidade não apenas a criação em cada unidade federativa de um canal especializado em

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

suas Ouvidorias-Gerais voltado às vítimas de violência doméstica, assédio e violência institucional, como também a capacitação das suas equipes para a realização de um atendimento humanizado e de escuta ativa.

Idêntica relevância, ademais, deve ser conferida às *funções de coleta e produção de conhecimento estatístico* desenvolvidas tanto pelas organizações oficiais quanto pela sociedade organizada, aptas que são elas em muitos casos a realizarem o trabalho de orientar a criação e reformulação de políticas públicas que por vezes a simples experiência com a labuta cotidiana dos agentes de enfrentamento é incapaz de promover, não podendo o Ministério Público jamais descurar também da sua própria missão, atribuída expressamente pela legislação infraconstitucional, de efetuar permanentemente o cadastramento dos casos de violência contra a mulher que acontecem em seus limites.<sup>27</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Idealizada e concebida a partir da indizível dor e injustiça causada a uma mulher cujo nome lhe é merecidamente conferido por batismo, a Lei Maria da Penha constitui, por evidente, um marco socio-normativo no Brasil neste longo e desafiador contexto de desconstrução das crenças ainda arraigadas em nossa sociedade, que tendem a normalizar os atos de violação cometidos contra a incolumidade das mulheres dentro dos seus lares.

Ciente de que a formação da cultura machista foi um processo sedimentado no perpassar de séculos imemoriais, há tempos é chegada a hora de assegurar às mulheres a isonomia e a proteção familiar formalmente garantidas pelo texto constitucional, assumindo a Lei 11.340/06, a par disto, o papel incipiente, mas essencial, de transmitir a eloquente mensagem aos cidadãos brasileiros de que a violência de gênero não será mais tolerada, cumprindo aos órgãos do Ministério Público, como detentores da titularidade da ação penal e

<sup>22</sup> Em andamento também no colegiado nacional, a Proposição n. 1.01207/2021-89 visa alterar a Resolução n. nº 135, de 26 de janeiro de 2016, instituindo no âmbito de cada órgão ministerial brasileiro um mecanismo que propicie que a coleta de dados de violência contra a mulher não seja realizada mais manualmente, mas de forma célere e automatizada.

agentes de interlocução e de transformação social, a missão de promover a integral eficácia de todos os direitos previstos neste instrumento legal.

Acerca dos impactos gerados por este estado emergencial de saúde na criminalidade de gênero em Cuiabá, noticiaram de maneira uníssona os agentes estatais que atuam no enfrentamento do problema na localidade, ao serem entrevistados pelo autor deste artigo, os múltiplos fatores psicossociais e econômicos envolvidos e as imensas dificuldades experimentadas por eles próprios especialmente nos primeiros meses de pandemia, sendo também unânimes ao asseverarem que a tensão e conflito ocasionados por estes desafios foram justamente os instrumentos catalisadores de medidas de aprimoramento de rotinas e criação de ferramentas que jamais seriam concebidas em condições normais sanitárias, em um intervalo tão curto de tempo.

Não seria impróprio concluir-se, com efeito, que se algum efeito positivo trouxe esta crise sanitária mundial foi o robustecimento, em estrutura e efetividade, dos serviços de atendi-

mento à mulher vulnerabilizada nesta capital, constituindo-se este nefasto episódio uma autêntica *prova de fogo* à aplicabilidade dos ditames e garantias consagrados na Lei Maria da Penha.

O resultado conclusivo deste teste, com a aprovação ou reprovação social do arcabouço normativo pátrio de tutela feminina, está ainda a depender dos capítulos que se seguirão. Entretanto, para os mais otimistas (como o autor deste artigo) é possível entrever que o nível de aparelhamento hoje encontrado nos setores de atendimento público já permite que o enfrentamento da violência de gênero seja realizado com maior assertividade, não apenas por trazer à tona vítimas até então em estado de invisibilidade, mas também por conseguir responder com maior presteza às demandas surgidas, com o emprego de novos canais de interação instantânea e a crescente expansão do conhecimento e da conscientização dos cidadãos e cidadãs através das mídias eletrônicas, mitigando-se, com isto, os índices de impunidade e favorecendo o cultivo da tão desejável cultura de paz e respeito intramuros.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Por óbvio que os agentes do Ministério Público do país, do Estado de Mato Grosso, e mormente de Cuiabá, imbuídos que são pela Lei Magna da defesa dos interesses sociais e individuais intransigíveis, assumem papel de destaque na consecução deste auspicioso objetivo, devendo concentrar as suas forças não somente no desempenho das suas atividades repressivas.

Por mais laboriosas que já sejam as suas atividades ordinárias processuais, necessário se faz que os promotores de justiça exerçam também a função de fomentarem continuamente as ações interinstitucionais integradas em atividade na sua região, auxiliando também, com o concurso dos seus departamentos de tecnologia, na concepção de ferramentas de difusão de material instrutivo e de interação com as vítimas cada vez mais eficazes, não se descurando, por fim, do seu papel de compilar e monitorar os dados indicadores das ocorrências de violência contra a mulher, considerando-os para orientar as políticas públicas direcionadas à integral proteção do gênero feminino.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira; e ALVARENGA, Samuel. **Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos, Manual de Direitos Difusos**. 2ª ed. rev. amp. Salvador: Jus Podium, 2019).

ANUÁRIO DA DELEGACIA ESPECIALIZADA DE DEFESA DA MULHER DE CUIABÁ: 2019. **Relatório Estatístico e Análise dos Atendimentos na Delegacia Especializada de Defesa da Mulher**. 3ª edição, Cuiabá, 2019. Disponível em [https://www.pjc.mt.gov.br/arquivos/File/ANUARIO\\_DEDM\\_CUIABA.pdf](https://www.pjc.mt.gov.br/arquivos/File/ANUARIO_DEDM_CUIABA.pdf).

ANUÁRIO DA DELEGACIA ESPECIALIZADA DE DEFESA DA MULHER DE CUIABÁ: 2020. **Relatório Estatístico e Análise dos Atendimentos na Delegacia Especializada de Defesa da Mulher**. 4ª edição, Cuiabá, 2019. Disponível em <https://www.pjc.mt.gov.br/arquivos/File/assessoria-comunicacao/AnuarioDEDM2020.pdf>.

BIANCHINI, Alice. **Lei Maria da**

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

**Penha:** Aspectos Assistenciais, Protetivos e Criminais da Violência de Gênero. 2ª ed., São Paulo: Saraiva. p. 173.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.340, de 07 de agosto de 2006.** Lei da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Lei Maria da Penha). Brasília: Senado Federal, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 14.164, de 10 de junho de 2021.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. Brasília: 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Constitucionalidade n. 19, Distrito Federal,** julgada pelo Tribunal Pleno em 09/02/2012, publicado no DJE em 29/04/14. Disponível em <https://portal.stf.jus.br>.

\_\_\_\_\_. **Ação Direita de Inconstituci-**

**onalidade n. 4.424, Distrito Federal,** julgada pelo Tribunal Pleno em 09/02/2012 e publicado no DJE em 01/08/14. Disponível em <https://portal.stf.jus.br>.

CAMPOS, Amini Haddad; CORRÊA, Lindinalva Rodrigues. **Direitos Humanos das Mulheres.** 2. ed., Curitiba: Juruá, 2007.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília,** de 22 de setembro de 2016. Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público. Brasília: 2016. Disponível em [https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/imagens/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf).

\_\_\_\_\_. **Recomendação de Caráter Geral n. 02-CNMP-CN,** de 21 de junho de 2018. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes (Carta de Aracaju). Brasília: 2018. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/ima>

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

ges/recomendacao\_dois.pdf.

DIAS, Maria Berenice. **Lei Maria da Penha**: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, 4ª ed., rev., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GIORDANI, Annecy Tojeiro. **Violências contra a mulher**, 1. ed., São Caetano do Sul: Yendis, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica**. Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19, de 24 de julho de 2020. 3ª edição. São Paulo, 2020. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-ed03-v2.pdf>.

\_\_\_\_\_. **Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19**. 2ª edição. São Paulo, 2020. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. MARTINS, Samira Bueno; PIMENTEL, Juliana;

LAGRECA, Amanda; BARROS, Betina; LIMA, Renato Sérgio de. **Visível e Invisível**: A Vitimização de Mulheres no Brasil. 3ª edição. São Paulo, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>.

PARODI, Ana Cecília e GAMA, Ricardo Rodrigues. **Lei Maria da Penha: comentários à Lei 11.340/06**. Campinas, Russel, 2009.

PIOVESAN, Flávia e PIMENTEL, Sílvia. **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

## O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATENDIMENTO DE GESTANTES E MÃES EM CASO DE ENTREGA DO FILHO PARA ADOÇÃO E O DIREITO DE SIGILO.

**THE RESOCIALIZATION OF RE-EDUCATED PEOPLE: AN EFFECTIVE CONTRIBUTION THAT OFFERS THE POSSIBILITY OF AUTONOMY AND THE AMPLIATION OF UNDERSTANDING THE MEANING OF LIFE BEYOND PROFESSIONAL QUALIFICATION**

Valnice Silva dos Santos<sup>1</sup>

*Dedico este artigo à querida Kenia Kesia de Carvalho Willemann, brilhante servidora do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, que fez parte do corpo discente do curso de pós-graduação em Ministério Público Resolutivo e Gestão em Excelência e nos deixou precocemente.*

**RESUMO:** A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput). Com a nova previsão constitucional, ele deixou de ser um órgão meramente acusador criminal e sua atuação extrajudicial passou a ser fundamental para desempenho de sua

missão. Nessa linha, uma das atribuições dos promotores de justiça é o atendimento ao público, devendo atender a qualquer pessoa que os procura por diversos motivos e adotar as medidas judiciais ou extrajudiciais que forem de sua competência. É comum gestantes e mães procurarem o Ministério Público para manifestarem o desejo de entregar o filho

<sup>1</sup> Promotora de Justiça – Ministério Público do Estado de Mato Grosso.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

que estão gestando ou que acabou de nascer para adoção. Neste contexto, o presente artigo objetiva analisar o direito de gestantes e mães em entregar o filho para adoção, o seu direito ao sigilo e o conflito gerado quando estes direitos não são observados pelos atores da rede de atendimento e de proteção. Diante de sua missão constitucional, o papel do Ministério Público no atendimento destas mulheres é de extrema importância para uma entrega segura e sem conflitos familiares. Para realização do estudo serão utilizados os métodos dialético, dedutivo e sistêmico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ministério Público. Gestantes e mães. Entrega para Adoção. Sigilo. Melhor Interesse.

**ABSTRACT:** *The Federal Constitution of 1988 assigned the Public Prosecution to defend the legal order, the democratic regime and unavailable social and individual interests. With the new constitutional provision, it ceased to be a merely criminal accusing and its extrajudicial performance became fundamental for the perfor-*

*mance of its mission. Along these lines, one of the attributions of the prosecutors is to serve the public, having to attend to any person who seeks them for various reasons and adopt the judicial or extrajudicial measures that are within their competence. It is common for pregnant women and mothers to look for the Public Prosecution to express their desire to deliver the child they are carrying or that has just been born for adoption. In this context, this article aims to analyze the right of pregnant women and mothers to deliver their child for adoption, their right to confidential and the conflict generated when these rights are not observed by the actors of the care and protection network. Given its constitutional mission, the role of the Public Prosecution in the care of these women is extremely important for a safe delivery without family conflicts. To carry out the study, dialectical, deductive and systemic methods will be used.*

**KEYWORDS:** *Brazilian Public Prosecution. Pregnant women and mothers. Delivery for Adoption. Confiden-*



*tial. Best interest.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Do direito a convivência familiar. 2 Direito de entrega do filho para adoção na forma da lei. 3 Direito ao sigilo quanto ao nascimento da criança. 4 Direito de guarda da família extensa e o Princípio do Melhor Interesse da Criança. 5 O papel do Ministério Público no atendimento de gestantes e mães que manifestam o desejo de entregar o filho para adoção. 6 Conclusão. Referências Bibliográficas.

## INTRODUÇÃO

No presente artigo será analisado o papel do Ministério Público no atendimento de gestantes e mães que procuram as Promotorias de Justiça manifestando o desejo de entregar o filho para adoção e o direito de sigilo quanto ao nascimento da criança, bem como o conflito gerado quando estes direitos não são observados pelos atores da rede de atendimento e de proteção.

A entrega do filho para adoção é um direito da gestante ou mãe e mui-

tas vezes essa atitude é criticada pela comunidade, pela sociedade e, não raro, pelos profissionais que a atendem. Nesse percurso de relacionamentos e de atendimentos, alguém já parou para refletir por quais motivos levaram aquela gestante ou mãe a manifestar o desejo de entregar o filho para adoção? Ela teve apoio de sua família? Ela teve apoio da rede de serviços públicos? Os direitos desta gestante estão preservados? Os direitos da criança estão preservados? Quais as consequências para uma criança que seja criada por um familiar sabendo que sua mãe biológica não a quis ou não pode criá-la?

É comum os familiares, ao tomarem conhecimento da decisão da gestante ou mãe, manifestarem o interesse em ficar com a criança e pleitearem sua guarda, gerando um conflito com elas.

Além desse conflito, vislumbra-se como um problema a questão da família extensa conseguir obter a guarda da criança, pois a criança terá contato com a mãe biológica, a qual, por seus motivos, abriu mão da maternidade e a entregou para a adoção. E a mãe bio-

lógica também terá contato com a criança, a qual ela não quis ou não pode exercer a maternidade. Vale dizer, ocasionará um sofrimento tanto para a criança quanto para a mãe biológica.

Neste contexto, o papel do Ministério Público no atendimento e acolhimento de gestantes e mães que procuram as promotorias de justiça manifestando o desejo de entregar o filho para adoção é de fundamental importância para uma entrega segura e sem conflitos familiares.

A metodologia a ser utilizada serão os métodos dialético, dialético e sistêmico para o desenvolvimento dos fundamentos que serão apresentados para subsidiar a conclusão do artigo científico.

No desenvolvimento do trabalho serão utilizadas as pesquisas bibliográfica, legislação e estudo de casos.

## 1 DO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR

De acordo com o artigo 226 da Constituição Federal de 1988 a família é a base da sociedade e tem proteção especial do Estado, e seu artigo 227

prevê o direito a convivência familiar como um direito fundamental da criança e do adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90 – dispõe em seu artigo 19 que é direito da criança e do adolescente ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente que garanta seu desenvolvimento integral.

Consoante referido dispositivo legal, toda criança ou adolescente tem direito de crescer e viver em família, seja em sua família natural, ou, caso isso não seja possível, em uma família substituta, evitando-se, desta forma, o convívio dos infantes em ambientes em que seus direitos estejam sendo violados e sua manutenção em entidades de acolhimento por longo período de tempo.

Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade Maciel conceitua a convivência familiar como “o direito fundamental de toda pessoa humana de viver junto à sua família de origem, em ambiente de afeto e de cuidados mútuos, confi-

gurando-se como um direito vital quando se tratar de pessoa em formação (criança e adolescente).”<sup>2</sup>

Já para Irene Rizinni “entende-se a convivência familiar e comunitária como a possibilidade de a criança permanecer no meio a que pertence, preferencialmente junto a sua família, seus pais e/ou outros familiares e, caso não seja possível, em outra que a acolher”.<sup>3</sup>

E para Luciano Alves Rossato “os laços familiares têm o condão de manter crianças e adolescentes amparados emocionalmente para que possam livre e felizmente trilhar o caminho da estruturação de sua personalidade”.<sup>4</sup>

A criança ou adolescente que esteja em situação de risco junto a sua família deve receber, conforme o caso, medidas protetivas visando a reestruturação familiar através de inserção em políticas públicas, o que deve ser feito diretamente pelos agentes da rede de proteção, como os órgãos de assistência social, educa-

ção, saúde e Conselhos Tutelares.

Uma vez esgotadas as possibilidades de manutenção e reintegração familiar a criança ou adolescente poderá ser encaminhada para colocação em família substituta, conforme disposição do artigo 19, § 3º, do ECA:

Art. 19 -

§ 3º - a manutenção ou a reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que esta será incluída em serviços e programas de proteção, apoio e promoção, nos termos do § 1º do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art. 129 desta Lei (Lei nº 8.069/90)

Por conseguinte, no caso de insucesso das medidas protetivas e do acompanhamento familiar comprovado em relatório técnico-jurídico, a criança ou adolescente será encaminhado para uma família substituta, que pode ser na forma de guarda, tutela ou adoção, através de processo judicial, que tramitará perante a Justi-

<sup>2</sup> MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente**. Aspectos teóricos e práticos. 12ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019, p. 161.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 162, *apud* RIZZINI, Irene (coord), RIZZINI, Irma, NAIFF, Luciene, BAPTISTA, Raquel. **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito a convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2006, p.22.

<sup>4</sup> ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei nº 8.069/90 – Comentado artigo por artigo**. Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépre, Rogério Sanches Cunha – 11ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019, P. 159.

ça da Infância e Juventude, detentora de competência exclusiva para processar e julgar os feitos relativos à área da infância e juventude, nos termos do artigo 148 da Lei nº 8.069/90.

## 2 DIREITO DE ENTREGA DO FILHO PARA ADOÇÃO NA FORMA DA LEI

Para que uma criança ou adolescente possa ser colocada em família substituta na forma de adoção, seus genitores devem ser destituídos do poder familiar em relação ao filho através de processo judicial, ou renunciem ao poder familiar, manifestando o desejo de entregar o filho para adoção.

O poder familiar consiste no direito de os pais terem os filhos consigo, sob sua guarda e proteção, e, em consequência, implica no dever de guarda, sustento e educação dos infantes.

Na lição de Rolf Madaleno (2021, p. 696):

O poder familiar é uma prerrogativa dos pais e um dever que eles também têm, de manter seus filhos menores sob sua guarda, sustento e educação, cabendo-lhes ainda, no interesse dos filhos, a obrigação de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais (ECA, art. 22), assim como mãe e pai, ou os responsáveis, têm direitos iguais e deveres e responsabilidades compartilhados no cuidado e na educação da criança, devendo ser resguardado o direito de transmissão familiar de suas crenças e culturas, assegurados os direitos da criança estabelecidos no ECA (ECA, art. 22, parágrafo único)<sup>5</sup>

De acordo com Maria Clara Sottomayor:

A criança, pela sua fragilidade, carece de uma proteção especial, sendo aconselhável que pais e filhos não sejam colocados em posições antagônicas, mas numa relação de compreensão recíproca e de interdependência. A própria lei reconhece que a relação de filiação é estabelecida não só no interesse dos filhos, mas também no interesse dos pais, estabelecendo entre pais e filhos deveres recíprocos de auxílio, assistência e respeito.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> MADALENO, Rolf. **Direito de Família**. 11ª ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 696.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 696 apud SOTTOMAYOR, Maria Clara. **Exercício do poder paternal**. Porto: Publicações Universidade Católica, 2003. p. 20-21.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Ao passo que o poder familiar implica no dever de guarda, sustento e educação do filho, o descumprimento de tais deveres acarreta a perda desse poder pelos genitores e, em consequência, a colocação do infante em família substituta, em processo que pode ser ajuizado pelo Ministério Público ou por quem tenha legítimo interesse, nos termos dos artigos 22, 155 e 163 do Estatuto da Criança e do Adolescente, e 1638 do Código Civil.

Por outro lado, inobstante a perda do familiar constituir uma sanção aplicada aos pais em relação à violação dos deveres familiares em relação ao filho, a lei estatutária assegura à gestante ou mãe o direito de entregar o filho para adoção perante a Justiça da Infância e Juventude sem que sofra qualquer consequência em relação a esta decisão (art. 13, §1º, ECA, com redação dada pela Lei nº 13.257/2016).

No mesmo sentido o artigo 19-A do mesmo estatuto, ao dispor que a gestante ou mãe que manifeste interesse em entregar seu filho para adoção, antes ou logo após o nascimento,

será encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude.

Vale ressaltar que esse encaminhamento é obrigatório, ou seja, a gestante ou mãe que tem a intenção de entregar o filho para adoção não pode entregar a criança para qualquer pessoa, não pode escolher para quem entregá-la, cabendo ao agente de proteção que a atenda nos diversos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, seja da saúde, educação, assistência social, Conselho Tutelar, Defensoria Pública, Ministério Público, encaminhá-la para o procedimento de entrega do infante perante a Justiça especializada da Infância e Juventude.

A entrega do filho para colocação em família substituta na forma de adoção, além de ser um direito da mulher, também constitui uma medida de proteção para a criança, vez que a gestante ou mãe recorre ao Poder Judiciário para entrega do filho sem expô-lo a situação de risco, como abandono em lixões, calçadas, terrenos baldios, infanticídio, adoção ilegal, tráfico de crianças, situações estas que constantemente vemos nos noticiários.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

O autor Luciano Alves Rossato refere-se ao tema como parto anônimo “sendo aquele que, dentro do mais absoluto sigilo, permite à mulher não assumir a maternidade da criança que gerou, encaminhando o neonato a outra família por mecanismos colocados à disposição da genitora pelo Estado”.<sup>7</sup>

E quem são as mulheres que manifestam o desejo de entregar o filho para adoção? São mulheres sem emprego, sem moradia, abandonadas pelo companheiro, com gravidez não planejada ou não desejada, que já têm muitos filhos, com problemas emocionais como depressão, gestantes usuárias de drogas, vítimas de relacionamento abusivo, gestação oriunda de relacionamento extraconjugal, gravidez decorrente de estupro, vítimas de preconceito de seus familiares, mulheres que não desejam exercer a maternidade ou não estão preparadas para exercer a maternidade. Enfim, são diversos os motivos que levam as mulheres a entregar o filho

para adoção, não incidindo elas nos crimes de abandono (arts. 133 e 134, Código Penal).

Para Galdino Augusto Coelho Bordinha o ato de entregar o filho para adoção constitui um ato de amor:

O pai e a mãe que decidem entregar seu filho para adoção estão, na verdade, praticando um ato de amor, pois entendem que a criança poderá gozar de mais amplas oportunidades se for criada por outra família. Tal decisão exige dos pais amadurecimento, consciência, reflexão e, sobretudo, coragem e grande amor pelo filho que conceberam.<sup>8</sup>

E para o exercício desse direito a gestante ou mãe deve ser encaminhada diretamente para a Justiça da Infância e Juventude, onde será ouvida pela equipe interprofissional, a qual apresentará um relatório ao Juízo e, com base nesse relatório, o Juízo poderá determinar o encaminhamento da gestante ou mãe, mediante sua expressa concordância, à rede pública de saúde e assistência

<sup>7</sup> ROSSATO, Luciano A; Ives, LÉPORE, Paulo Eduardo; CUNHA, Rogério Sanches. **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo**. 11ª ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 27.

<sup>8</sup> BORDALHO, Galdino Augusto Coelho. Adoção. In: **Curso de Direito da criança e do adolescente, aspectos teóricos e práticos**. MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). 12ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019. p. 395.

social para atendimento especializado, seguindo-se o acompanhamento pela justiça especializada, conforme procedimento previsto no artigo 19-A da Lei nº 8.069/90 para entrega voluntária do filho para adoção.

### 3 DIREITO AO SIGILO

O ato de entregar o filho para adoção constitui um direito da gestante ou mãe previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente; contudo, são poucas as mulheres que desejam entregar o filho para adoção que conseguem chegar ao Sistema de Justiça. Isso ocorre em razão de vários motivos, como preconceito social, repulsa ou censura em relação a essa atitude, medo de serem processadas por crime de abandono, medo de serem obrigadas a ficar com a criança, pouca atenção dos profissionais da rede de atendimento e de proteção quando manifestam o desejo de entregar o filho para adoção, insistência para que fiquem e criem a criança, além dos inúmeros casos que acabam entregando a criança diretamente para terceiros, sem observância das normas estatutárias para adoção.

Entretanto, é de pouco conhecimento que o Estatuto da Criança e do Adolescente assegura à gestante ou mãe que tem o desejo de entregar o filho para adoção o sigilo sobre a entrega e o nascimento da criança, conforme previsto nos parágrafos 5º e 9º do artigo 19-A, e 3º do artigo 166:

*Art. 19-A. A gestante ou mãe que manifeste interesse em entregar seu filho para adoção, antes ou logo após o nascimento, será encaminhada à Justiça da Infância e da Juventude.*

§ 5º- Após o nascimento da criança, a vontade da mãe ou de ambos os genitores, se houver pai registral ou pai indicado, deve ser manifestada na audiência a que se refere o § 1º do art. 166 desta Lei, garantido o sigilo sobre a entrega.

§ 9º- É garantido à mãe o direito ao sigilo sobre o nascimento, respeitado o disposto no art. 48 desta Lei.

Art. 166 - Se os pais forem falecidos, tiverem sido destituídos ou suspensos do poder familiar, ou houverem aderido expressamente ao pedido de colocação em família substituta, este poderá ser formulado diretamente em cartório, em petição assinada pelos próprios requerentes, dispensada a assistência de advogado.

§ 3º São garantidos a livre manifestação de vontade dos detentores

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

do poder familiar e o direito ao sigilo das informações.

Consoante ainda a Lei nº 8.069/90, o direito ao sigilo sobre o nascimento da criança nestas circunstâncias somente poderia ser afastado no caso de conhecimento da ascendência genética por parte da criança ou adolescente após os 18 anos de idade.<sup>9</sup>

A gestante ou mãe tem o direito de não comunicar o nascimento da criança aos seus familiares, nem mesmo de não revelar quem é o pai do infante.

De igual modo o procedimento de entrega voluntária da criança para adoção deve tramitar em sigilo perante a Justiça da Infância e Juventude, tendo acesso a ele somente o juiz, o membro do Ministério Público, da Defensoria Pública ou advogado da parte, e ainda a equipe interprofissional do Juízo.

Com o direito ao sigilo muitas mulheres se sentem mais seguras e confortáveis para tomar a decisão

para entregar o filho para adoção.

Neste sentido o artigo das advogadas Silvana do Monte Moreira e Fernanda Penteado:

A realidade, hoje, é que muitas mulheres abandonadas, sem condições financeiras e psicológicas, ou até mesmo aquelas que decidem por não ter esse filho, sofrem de forma opressiva. A decisão pela entrega voluntária com o direito ao sigilo dá às mulheres, e também aos homens, mas, com certeza dada à realidade histórica de um Brasil de milhões de lares chefiados e mantidos por mães solteiras ou sozinhas, muito mais às mulheres, o direito de decidir com segurança se ficará com esse filho ou não, bem como, irá preservar os direitos e interesses dessa criança que será investido do lugar de filho de um casal ou uma pessoa, independentemente da orientação sexual ou identidade de gênero, devidamente habilitado à adoção nos termos do artigo 197B e seguintes do ECA.<sup>10</sup>

Inobstante o direito de entrega do filho para adoção e o direito ao sigilo estarem previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, a falta de conhecimento da legislação pelos ato-

<sup>9</sup> Art. 48, Lei 8.069/90 - O adotado tem direito de conhecer sua origem biológica, bem como de obter acesso irrestrito ao processo no qual a medida foi aplicada e seus eventuais incidentes, após completar 18 (dezoito) anos.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

res da rede de atendimento e de proteção tem dificultado e prejudicado o exercício destes direitos pelas gestantes ou mães que os procuram manifestando o desejo de entregar o filho para adoção.

Isso ocorre porque poucas gestantes e mães têm conhecimento de que podem procurar a Justiça da Infância e Juventude para informar o desejo de entregar o filho para adoção e acabam procurando pessoas e órgãos que têm mais acesso e mais proximidade, como unidades básicas de saúde e hospitais, onde têm os primeiros atendimentos e fazem o pré-natal e o parto, atendimentos pela Assistência Social através dos CRAS/CREAS, atendimento pelo Conselho Tutelar, e até mesmo procuram orientações junto a profissionais da educação onde outros filhos estudam.

E toda essa rede de atendimento e de proteção não tem conhecimento ou pouco conhecimento de como essas gestantes e mães devem pro-

ceder para entregar o filho para adoção, resultando em encaminhamentos em desacordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, além de não ser assegurado o direito ao sigilo quanto ao nascimento da criança, vez que alguns atores da rede de proteção acabam entrando em contato com a família da gestante para informar a gestação ou o nascimento do bebê.

Para Sérgio Luiz Kreuz em sua dissertação de Mestrado em Direito das Relações Sociais no Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná:

Infelizmente, estas mães, muitas vezes, acabam sendo vítimas de discriminação, de preconceitos, incompreensões, censuras, julgamentos morais e até de exclusão social. Sem dúvida alguma, a entrega voluntária do filho pela genitora é uma alternativa para o abandono. A vontade da genitora deve ser respeitada, mesmo quanto ao sigilo, pois em muitos casos pode não desejar que o fato seja divulgado, inclusive em relação a outros famili-

<sup>10</sup> MOREIRA, Silvana do Monte. PENTEADO, Fernanda. **O direito a entrega em tempos de pandemia**. Revista Eletrônica OABRJ-Edição Especial Projeto Mentoria. Disponível em <<https://revistaelectronica.oabRJ.org.br>>.

ares. Muitas vezes, observa-se, na prática, que as pessoas que deveriam ouvir e compreender a atitude da genitora, mobilizam-se, contam vizinhos, parentes etc., para convencer a genitora a cuidar do filho. O resultado, em muitos casos, é o abandono da criança dentro da própria família.<sup>11</sup>

Para prevenir a violação do direito ao sigilo das gestantes e mães que manifestam o interesse em entregar o filho para adoção é indispensável a realização de um trabalho articulado com a rede de proteção integrante do Sistema de Garantia de Direitos para que todos tenham conhecimento da legislação estatutária quanto a previsão legal para o procedimento de entrega da criança para adoção, bem como para que sejam capacitados para realizar o acolhimento e encaminhamento destas mulheres para a Justiça da Infância e Juventude.

## 4 DIREITO DE GUARDA DA FAMÍLIA EXTENSA E O PRINCÍPIO DO MELHOR INTERESSE DA CRIANÇA

Os parágrafos 3º e 4º do artigo 19-A do Estatuto da Criança e do Adolescente preveem a busca pela família extensa para confiar a guarda da criança que foi entregue para adoção:

§ 3º A busca à família extensa, conforme definida nos termos do parágrafo único do art. 25 desta Lei, respeitará o prazo máximo de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período.

§ 4º Na hipótese de não haver a indicação do genitor e de não existir outro representante da família extensa apto a receber a guarda, a autoridade judiciária competente deverá decretar a extinção do poder familiar e determinar a colocação da criança sob a guarda provisória de quem estiver habilitado a adotá-la ou de entidade que desenvolva programa de acolhimento familiar ou institucional.

<sup>11</sup> KREUZ, Sérgio Luiz. **Da convivência familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional**: Princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. Tese (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011, p. 97/98. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br>>.



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

No entanto, pela lei estatutária, não basta comprovar parentesco para pleitear a guarda da criança, mas também que tenha convivência e afinidade com ela:

Art. 25.(...)

Parágrafo único. Entende-se por família extensa ou ampliada aquela que se estende para além da unidade de pais e filhos ou da unidade do casal, formada por parentes próximos com os quais a criança ou adolescente convive e mantém vínculos de afinidade e afetividade.

Inobstante a previsão legal de busca pela família extensa, percebe-se que ela contradiz com o direito ao sigilo previsto no parágrafo 9º do artigo 19-A do ECA, pois se a gestante tem direito ao sigilo quanto a sua decisão, a busca pela família extensa ensejará a violação desse direito.

Anna Gabriella Pinto da Costa anota que:

A busca por parentes pode causar constrangimento e vitimização desta mãe, que já procura a Justiça

com medo de ser responsabilizada pela decisão de entregar o filho para a adoção e fragilizada, uma vez que pode estar sofrendo rejeição da família ou do pai biológico. A persistência na busca de familiares pode ocasionar na desistência da entrega legal, ensejando uma adoção *intuito personae* ou, até mesmo o abandono após o nascimento.<sup>12</sup>

No caso de criança recém-nascida e entregue para adoção após o nascimento não há que se falar em existência de convivência e afinidade por membro da família extensa com criança que acabou de nascer.

E é comum os familiares, ao tomarem conhecimento da decisão da gestante ou mãe em entregar o filho para adoção, manifestarem o interesse em ficar com a criança e pleitearem sua guarda, gerando um conflito familiar e tornando-se um problema caso tenham êxito, pois a mãe biológica terá contato com a criança, a qual ela não quis ou não pode exercer a maternidade e o infante terá contato com a mãe biológica, a qual, por seus

<sup>12</sup> COSTA, Anna Gabriella Pinto. **A entrega consciente de Crianças a Luz do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Fortaleza, 2018, p. 38. Disponível em <<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/issue/view/5/6>>.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

motivos, abriu mão da maternidade e a entregou para a adoção.

Caso ela quisesse que a criança permanecesse junto ao seu núcleo familiar, ela não teria procurado os meios legais para fazer a entrega do filho para adoção junto a Justiça da Infância e Juventude, tendo ela própria resolvido a questão junto a seus familiares por meio do instituto da guarda.

Como ela optou pela entrega do filho para adoção na forma da lei, sua vontade deve ser respeitada, garantindo-lhe o sigilo, além do que estará assegurado o melhor interesse para a criança também!

O Princípio do Melhor Interesse da Criança está previsto no artigo 3º da Convenção Internacional dos Direitos da Criança:

## Artigo 3º

1. Todas as ações relativas à criança, sejam elas levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de assistência social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar primordialmente o melhor interesse da criança.

teção integral pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 227 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 4º, o Princípio do Melhor Interesse da Criança ampliou-se, aplicando-se a todo público infantojuvenil, inclusive nos litígios de natureza familiar, vez que o melhor interesse da criança passou a ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado.

O Estatuto da Criança e do Adolescente assim dispõe:

Art. 100. Na aplicação das medidas levar-se-ão em conta as necessidades pedagógicas, preferindo-se aquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Parágrafo único. São também princípios que regem a aplicação das medidas:

(...)

IV - interesse superior da criança e do adolescente: a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto.

Com a adoção da doutrina da pro-

Pela lei estatutária os interesses da

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

criança e do adolescente devem sobrepor-se aos interesses dos adultos, devendo ser tratados como sujeitos de direitos.

Para Andréa Rodrigues Amin “trata-se de princípio orientador tanto para o legislador como para o aplicador, determinando a primazia das necessidades da criança e do adolescente como critério de interpretação da lei, deslinde de conflitos, ou mesmo para elaboração de futuras regras”.<sup>13</sup>

Tânia da Silva Pereira e Carolina de Campos Melo ressaltam que:

Não há receita mágica para identificação do melhor interesse da criança. Podemos apontar aqui como indicativos para tal identificação a opção menos prejudicial ou que cause menos danos à criança ou ao adolescente. Cabe lembrar que as regras, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, constituem apenas o primeiro grau de adensamento dos princípios constitucionais. Cabe notadamente ao Poder Judiciário, por meio de sua atividade jurisdicional, consolidar em sua prática diária, a aplicabilidade do princípio do melhor interesse da

criança e do adolescente.<sup>14</sup>

Neste contexto, o Princípio do Melhor Interesse da Criança deve ser aplicado para resolver o conflito existente entre os direitos da gestante e mãe de entregar o filho para adoção e de sigilo da decisão face ao direito da família extensa, devendo o julgador aplicar ao caso concreto o que é melhor para a criança, sujeito de direitos, destinatário final da doutrina integral e protetiva.

## 5 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ATENDIMENTO DE GESTANTES E MÃES QUE MANIFESTAM O DESEJO DE ENTREGAR O FILHO PARA ADOÇÃO

O Ministério Público está previsto no artigo 127 da Constituição Federal de 1988 como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático-

<sup>13</sup> AMIN, Andrea Rodrigues. In: **Curso de Direito da criança e do adolescente, aspectos teóricos e práticos**. MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (Coord.). 12ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019, p. 78.

<sup>14</sup> PEREIRA, Tânia da Silva; MELO, Carolina de Campos. Infância e Juventude: os direitos fundamentais e os princípios constitucionais consolidados na Constituição de 1988. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, 2003, p. 270. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68129/infancia\\_juventude\\_direitos\\_pereira.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68129/infancia_juventude_direitos_pereira.pdf)>.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

co e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, art. 127).

Com isso, o texto constitucional conferiu um novo perfil ao Ministério Público brasileiro, passando a ter novas atribuições que foram além da atuação meramente demandista e parecerista.

Thiago André Pierobom de Ávila e Teofábio Pereira Martins em artigo publicado no Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União assim analisam a evolução do Ministério Público brasileiro:

Ao longo desse amadurecimento histórico, o Ministério Público deixou de ser mero defensor dos interesses do Estado, para defender os interesses da sociedade, especialmente para contrapor-se às eventuais arbitrariedades e desmandos estatais. Também deixou de ser mero parecerista inerte adjunto ao Judiciário, para se tornar um ativo promotor dos interesses sociais que não limita sua atuação à esfera judicial, ao contrário, possui um variado leque de instrumentos de atuação extrajudicial.<sup>15</sup>

Marcelo Pereira Goulart o Ministério Público analisa o Ministério Público sob os paradigmas demandista e resolutivo, sendo o primeiro o tradicional, que atua perante o Poder Judiciário, e o segundo, que atua no plano extrajudicial:

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 dos 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 atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzido na interlocução da Instituição com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel do agente

<sup>15</sup> ÁVILA, T. A. P. de; MARTINS, T. P. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 49, p. 139–173, 2017. Disponível em: <<https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/458>>.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

processual como fomentador de decisões justas.<sup>16</sup>

I - atender a qualquer do povo, adotando, quando for o caso, as medidas de sua competência.

Uma das atribuições do Ministério Público na esfera extrajudicial é o atendimento ao público, assim previsto no artigo 32 da Lei nº 8.625/93 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:

Art. 32. Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:

II- atender a qualquer do povo, tomando as providências cabíveis.

No mesmo sentido o artigo 74 da Lei Complementar nº 416/2010, que dispõe sobre a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado de Mato Grosso:

Art. 74 Aos Promotores de Justiça cabe atuar pelo Ministério Público junto aos órgãos jurisdicionais de primeira instância, inclusive interpondo recursos para o Tribunal de Justiça, competindo-lhes, ainda:

Na área da infância e juventude a Constituição Federal adotou a doutrina da proteção integral, segundo a qual crianças e adolescentes são sujeitos de direitos, dignos de proteção integral em razão da sua condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, e o atendimento ao público pelo Ministério Público revela-se em uma das principais portas de entrada para garantia e efetivação desses direitos.

Na 14ª Promotoria da Infância e Juventude de Cuiabá, unidade do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, elaborou-se um fluxo para atendimento de gestantes e mães que desejam fazer a entrega legal do filho para adoção, sendo atendidas primeiramente pela equipe de recepcionistas que fazem o registro inicial do atendimento no sistema informatizado do Ministério Público, com

<sup>16</sup> GOULART, Marcelo Pedrosa. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo**. Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 219.



registro do nome e endereço.

Após, a gestante ou mãe é encaminhada para a equipe técnica da promotoria, composta por uma psicóloga e uma assistente social, as quais propiciam-lhe um atendimento acolhedor e humanizado.

Em seguida, a gestante ou mãe é atendida pela promotora ou promotor de justiça, recebendo as informações previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente sobre o procedimento de entregar o filho para adoção e tem a oportunidade de esclarecer todas as dúvidas a respeito do procedimento.

Durante o atendimento é verificado se a gestante ou mãe está incluída nas políticas públicas sociais e de saúde e, caso não esteja e ela manifeste interesse, são tomadas providências para encaminhamento para atendimento pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Secretaria Municipal de Saúde.

Durante o atendimento é verificado se ela compartilhou a decisão de entrega do filho para adoção com sua família ou suposto genitor da criança e, caso ela não tenha compartilhado,

essa decisão da mulher deve ser respeitada e assegurado o sigilo quanto a sua decisão, conforme prevê o artigo 19-A, parágrafo 9º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A gestante ou mãe é informada que não incidirá no crime de abandono, previsto no artigo 133 ou 134 do Código Penal, pois a entrega voluntária da criança para adoção não constitui crime, a criança não estará em situação de risco, tratando-se de um ato de cuidado e responsável por parte dela.

Ao final, após esse trabalho de acolhimento, atendimento e esclarecimento, é feito o protocolo do seu pedido de entrega do filho para adoção junto a Vara Especializada da Infância e Juventude, consoante determina os artigos 13, parágrafo 1º, e 19-A da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para finalizar este estudo foram selecionados 21 casos de atendimentos ao público, realizados pela 14ª Promotoria da Infância e Juventude de Cuiabá, no período de fevereiro de 2019 a maio de 2021, período em que foram atendidas 21 mulheres que pro-

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

curaram a promotoria manifestando o interesse em entregar o filho para adoção.

Estas 21 mulheres que desejavam entregar o filho para adoção chegaram ao Ministério Público através de encaminhamentos feitos pelo Conselho Tutelar, pelo serviço do Centro de Referência da Secretaria Municipal de Assistência Social, pelos hospitais, pela Associação Mato-grossense de Pesquisa e Apoio à Adoção – AMPARA -, e também por meio de comparecimento espontâneo, sendo que uma delas relatou que não sabia como proceder e, em pesquisa na rede mundial de computadores, descobriu que poderia procurar a promotoria de justiça para atendimento para entrega do filho que estava gestando para adoção.

Estas 21 mulheres foram atendidas seguindo o fluxo de atendimento acima descrito e encaminhadas para a Vara Especializada da Infância e Juventude de Cuiabá.

Desse número, 09 mulheres confirmaram o desejo de entregar o filho para adoção em audiência judicial rea-

lizada, conforme artigo 166, parágrafo 1º, do ECA, e as crianças foram encaminhadas para adoção.

Outras 10 mulheres foram ouvidas na referida audiência e se arrependeram da decisão de entregar o filho para adoção, sendo que a criança foi restituída à mãe biológica e foi determinado pelo Juízo o acompanhamento da família pela equipe interdisciplinar, nos termos do parágrafo 8º do artigo 19-A do ECA.<sup>17</sup>

Ainda outras 02 mulheres foram ouvidas na referida audiência e se arrependeram da decisão de entregar o filho para adoção; contudo, a equipe interprofissional do Juízo concluiu que elas não reuniam condições para ficar com o filho e o Ministério Público ajuizou ação de destituição do poder familiar em favor da criança, visando sua colocação em família substituta.

Por fim, mais uma gestante foi ouvida na referida audiência e se arrependeu da decisão de entregar o filho para adoção, dizendo que sua mãe tomou conhecimento do nascimento da criança, sua atitude foi reprovada

<sup>17</sup> §8 Na hipótese de desistência pelos genitores - manifestada em audiência ou perante a equipe interprofissional - da entrega da criança após o nascimento, a criança será mantida com os genitores, e será determinado pela Justiça da Infância e da Juventude o acompanhamento familiar pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

por sua genitora e que entregaria a criança para avó criar, pois ela mesmo não queria. E a avó materna, por sua vez, ingressou com pedido de guarda da criança e, caso consiga, a criança será criada pela avó tendo contato com a genitora, a qual sempre foi firme na decisão de que não iria criá-la!

O atendimento de gestantes e mães pelo Ministério Público revelou-se de extrema importância para propiciar-lhes orientações e esclarecimentos quanto ao procedimento previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente para entrega do filho para adoção, pois tiveram a oportunidade de obter todas as informações sobre a temática e se sentiram seguras de que a criança ficaria bem, que não estavam tomando uma atitude ilegal e nem incidiriam em uma prática criminosa.

Além desse trabalho de atendimento das mulheres que desejam entregar o filho para adoção, cabe ao Ministério Público, atuando de forma resolutiva, articular com representantes da rede de proteção da criança e

do adolescente a divulgação das informações relativas ao procedimento para entrega voluntária para adoção, com a realização de reuniões e encontros, para que todos estejam preparados para atender, acolher e encaminhar as gestantes e mães para a Justiça da Infância e Juventude.

## 6 CONCLUSÃO

O direito a convivência familiar é direito fundamental da criança e do adolescente, assegurado pelo artigo 227 da Constituição Federal de 1988 e pelo artigo 19 da Lei nº 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Caso a criança ou adolescente esteja em situação de risco junto à sua família natural, deve receber, conforme o caso, medidas protetivas visando a reestruturação familiar através de inserção em políticas públicas, o que pode e deve ser feito diretamente pelos agentes de proteção, como os órgãos de assistência social, educação, saúde e Conselhos Tutelares.

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

Uma vez esgotadas as possibilidades de manutenção e reintegração familiar a criança ou adolescente poderá ser encaminhada para colocação em família substituta, conforme disposição do artigo 19, § 3º, do ECA, que pode ser na forma de guarda, tutela ou adoção, através de processo judicial, que tramitará perante a Justiça da Infância e Juventude, detentora de competência exclusiva para processar e julgar os feitos relativos à área da infância e juventude, nos termos do artigo 148 da Lei nº 8.069/90.

Outra forma da criança ser encaminhada para adoção é através da entrega legal, prevista no artigo 13, §1º, e 19-A, ambos da Lei nº 8.069/90 – os quais asseguram à gestante ou mãe o direito de entregar o filho para adoção perante a Justiça da Infância e Juventude sem que sofra qualquer consequência em relação a esta decisão, além de constituir uma medida de proteção para a criança, vez que não será exposta a situação de risco, como abandono e maus tratos.

Para o exercício desse direito a gestante ou mãe deve ser encaminhada diretamente para a Vara da Infância e

Juventude, onde será dado o trâmite legal para seu atendimento, acompanhamento pela equipe interdisciplinar do Juízo e encaminhamento da criança para adoção após seguir todo o procedimento estabelecido pela Lei nº 8.069/90.

A gestante ou mãe que manifesta o desejo de entregar o filho para adoção tem direito ao sigilo sobre a entrega e o nascimento da criança, conforme previsto nos parágrafos 5º e 9º do artigo 19-A, e 3º do artigo 166, da Lei nº 8.069/90, vale dizer, ela tem o direito de entregar o filho para adoção e não comunicar seus familiares, nem mesmo revelar a paternidade da criança.

Entretanto, esse direito de sigilo sobre o nascimento da criança que a gestante ou mãe manifestou o desejo de entregar para adoção nem sempre é observado, e familiares acabam tomando conhecimento do nascimento da criança e manifestarem interesse em sua guarda.

O fato de os familiares pleitearem a guarda da criança que foi entregue para adoção, além de gerar um conflito entre eles e a gestante ou mãe,

# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

poderá causar um grande prejuízo para a criança, impactando diretamente não só a primeira infância, mas por toda a sua vida, pois a criança e a mãe biológica terão contato e convivência um com outro, gerando sofrimento para ambos.

O trabalho de acolhimento e orientação da gestante ou mãe que deseja entregar o filho para adoção pode e deve ser feito pela rede de proteção da criança e do adolescente que, assim como o Ministério Público, através da Promotoria de Justiça que atua na área da infância e juventude, é porta de entrada para estas mulheres, e todos devem ter conhecimento do procedimento de entrega voluntária da criança para adoção, previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, em especial da obrigatoriedade de seu encaminhamento para a Vara da Infância e Juventude.

O acolhimento, orientação e encaminhamento da gestante ou mãe pelos diversos atores do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente é de fundamental importância para uma entrega segura e sem conflitos familiares, e o Princí-

pio do Melhor Interesse da Criança deve ser aplicado para resolver o conflito existente entre os direitos da gestante e mãe de entregar o filho para adoção e de sigilo da decisão face ao direito da família extensa, devendo o julgador aplicar ao caso concreto o que é melhor para a criança, sujeito de direitos, destinatário final da doutrina integral e protetiva.

Portanto, conclui-se que o papel do Ministério Público no atendimento individualizado e personalizado de mães e gestantes que manifestam o desejo de entregar o filho para adoção e o trabalho articulado junto a rede de proteção constitui relevante atribuição dos promotores de justiça que atuam na área da infância e juventude para assegurar o exercício do direito de entrega e de sigilo destas mulheres e o direito constitucional fundamental à convivência familiar da criança a ser adotada, podendo prevenir futuros conflitos familiares em relação a guarda da criança.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, T. A. P. de.; MARTINS, T. P. A



# Ministério Público Resolutivo e Gestão de Excelência

recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa.

**Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, [S. l.], n. 49, p. 139–173, 2017. Disponível em:  
<https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/scientificas/index.php/boletim/article/view/458>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal**. (1988). Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.710/90** (Convenção sobre o Direito da Criança) - Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei n.º 8.069/90 (1990). Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 14

jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado de Mato Grosso**. Lei Complementar nº 416/2010. Disponível em  
<[https://mpmt.mp.br/site/storage/wbdisco/arquivos/lc416\(1\).pdf](https://mpmt.mp.br/site/storage/wbdisco/arquivos/lc416(1).pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**. Lei nº 8.625/93. Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm)> Acesso em: 27 jan. 2022.

COSTA, Anna Gabriella Pinto. A entrega consciente de Crianças a Luz do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará. Fortaleza**, 2018, p. 38. Disponível em  
<<https://revistaacademica.mpce.mp.br/revista/issue/view/5/6>>. Acesso em 31 jan. 2022.

KREUZ, Sérgio Luiz. **Da convivência**

**familiar da criança e do adolescente na perspectiva do acolhimento institucional:** Princípios constitucionais, direitos fundamentais e alternativas. Tese (Mestrado em Direito das Relações Sociais). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011. Disponível em <<https://acervodigital.ufpr.br/>>. Acesso em : 31 jan 2022.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de Direito da Criança e do Adolescente. Aspectos teóricos e práticos.** 12ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

MADALENO, Rolf. **Direito de Família.** 11ª ed. rev.at.amp. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito.** 2. ed. rev. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

MOREIRA, Silvana do Monte.  
PENTEADO, Fernanda. **O direito a**

**entrega em tempos de pandemia.**

Revista Eletrônica OABRJ - Edição Especial Projeto Mentoria. Disponível em <<https://revistaeletronica.oabrj.org.br/?artigo=o-direito-a-entrega-em-tempos-de-pandemia>>. Acesso em: 23 jan 2022.

PEREIRA, Tânia da Silva; MELO, Carolina de Campos. **Infância e Juventude:** os direitos fundamentais e os princípios constitucionais consolidados na Constituição de 1988. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003, p. 270. Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68129/infancia\\_juventude\\_direitos\\_pereira.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/68129/infancia_juventude_direitos_pereira.pdf)>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ROSSATO, Luciano Alves. **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Lei nº 8.069/90 – Comentado artigo por artigo. Luciano Alves Rossato, Paulo Eduardo Lépre, Rogério Sanches Cunha – 11ª ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2019.