

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ
ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL

REVISTA ACADÊMICA ESCOLA SUPERIOR
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ

ANO 12, Nº2 (JUL./DEZ. 2020) SEMESTRAL
FORTALEZA-CE

ISSN FÍSICO: 2527-0206
ISSN ELETRÔNICO: 2176-7939



A ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO PERÍODO DE PANDEMIA: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE BATURITÉ – CEARÁ¹

*THE EXTRAJUDICIAL PERFORMANCE OF THE PUBLIC MINISTRY
IN THE PANDEMIC PERIOD: A CASE STUDY IN THE TOWN OF
BATURITÉ - CEARÁ – BRAZIL*

Renata Murta de Lima²

RESUMO

O perfil demandista sempre marcou a atuação do Ministério Público. No entanto, as novas atribuições do *Parquet* conferidas pela Constituição Federal de 1988 e os instrumentos extrajudiciais que surgiram permitem o crescimento do modelo resolutivo, fundamental para evitar a judicialização. Este artigo busca analisar, qualitativamente, como a 3ª Promotoria de Justiça de Baturité (CE) utilizou esses instrumentos extrajudiciais, para solucionar as demandas que surgiram de março a setembro de 2020, período marcado pela pandemia de Covid-19. A análise da atuação extrajudicial da promotoria supracitada foi realizada tendo como referência as características da dinâmica resolutiva do MP elencadas por Rodrigues (2011).

Palavras-chave: Ministério Público Estadual. Modelo Resolutivo. Procedimentos extrajudiciais. Covid-19. Baturité.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco na trajetória institucional do Ministério Público brasileiro, por ampliar, significativamente, seu campo de atribuição, conferir-lhe autonomia orçamentária, financeira e funcional, e conceituá-lo como função essencial à justiça. Deveras conhecido por suas funções de fiscal da lei e de titu-

¹ Data de Recebimento: 08/10/2020. Data de Aceite: 23/11/2020.

² Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Pós-Graduada em Direito Administrativo pela Universidade Estácio de Sá, Bacharela em Comunicação Social com Habilitação em Jornalismo pela Faculdade Cearense e Assessora Jurídica no Ministério Público do Estado do Ceará. E-mail: renatamurta@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7674333479932328>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4024-322>.

lar da ação penal, o Ministério Público tem um histórico no qual se sobressai o modelo demandista, ou seja, de buscar junto ao Judiciário a resolução das demandas sociais, em detrimento de soluções consensuais e sem apelo a um magistrado. Com os papéis atribuídos ao *Parquet* pela Constituição Cidadã, bem como com novas possibilidades de atuação previstas no ordenamento jurídico, o MP vem, atualmente, aperfeiçoando-se e apropriando-se, cada vez, mais no modelo resolutivo.

O modelo resolutivo tem sido abordado por diversos autores como ferramenta para o diálogo e para a prática de um Direito vivo e dinâmico, capaz de dialogar com outros saberes e se adaptar às constantes mudanças sociais. Para se chegar a um modelo resolutivo de MP, foi necessário um longo percurso, que ainda não findou, e que vem sendo destrinchado pelos membros, pelas entidades, pela sociedade. Os próprios integrantes do MP, quando da Constituinte de 1988, precisaram passar por uma autoavaliação, a fim de se chegar a uma ideia minimamente homogênea sobre os anseios institucionais. Acrescente-se que a tutela coletiva realizada por meio de instrumentos extrajudiciais ainda não recebeu a devida atenção dos poderes do Estado, o que prejudica o protagonismo institucional do Ministério Público no movimento de acesso à justiça no país³. Ademais, a lógica de acesso à justiça no Brasil acaba por privilegiar demandas individuais, em detrimento das coletivas⁴ e a busca frequente pelo Judiciário gera um sistema de justiça moroso e repleto de mazelas⁵.

O surgimento da Covid-19 exigiu das instituições e da sociedade novos movimentos e cooperação coletiva, e acabou modificando algumas estruturas sociais. Como tutor da coletividade e titular de amplas atribuições constitucionais, o MP não ficou de fora da necessidade de ação durante a pandemia, que fez sobressair a importância de resguardar, a um só tempo, grande quantidade de pessoas e direitos.

Considerando que a doutrina tece vários apontamentos a respeito das atribuições institucionais do MP frente à necessidade de defesa de direitos, notadamente no âmbito da tutela coletiva, e considerando que a pandemia apresentou novas demandas, carentes de soluções interinstitucionais, fez-se necessário perquirir como tem agido o Ministério Público diante da nova realidade que se apresenta. Para tanto, realizou-se um recorte local e temporal, restringindo-se a análise da atuação extrajudicial do MP durante a pandemia ao município de Baturité e aos meses de março a setembro de 2020. O acesso aos

3 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Movimento do Acesso à Justiça no Brasil e o Ministério Público**. In: Conselho Nacional do Ministério Público Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília : CNMP, 2015, p. 62.

4 *Idem*, p. 63.

5 Nesse sentido, Silva (2018, p. 122) aponta que “Deve-se sempre atentar que a máquina judicial se encontra emperrada, lenta e anacrônica, inexistindo uma priorização para o célere andamento e julgamento das medidas judiciais coletivas, optando, frequentemente, alguns magistrados pela resolução das demandas individuais, por serem menos complicadas e poderem ser findas com maior rapidez.”

procedimentos foi formalmente solicitado à Promotora titular da Promotoria de Justiça analisada e a escolha do município se deu pela possibilidade de estudar os procedimentos de tutela coletiva concentrados em uma só membra do *Parquet*, o que permite uma análise contextualizada da atuação da instituição. Para a análise, utilizou-se como referência teórica as características da dinâmica institucional resolutiva do MP, definidas por Rodrigues (2011).

2 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Historicamente, o Ministério Público no Brasil passou por fases diversas no que diz respeito ao seu desenho institucional e, até que se chegasse ao *Parquet* com as atribuições vistas atualmente, foram necessárias mudanças não só constitucionais e legislativas, mas também sociais e no próprio pensamento dos membros da carreira⁶.

A Constituição Federal de 1988 é considerada um marco nesse novo desenho institucional. Por intermédio da CF, o Ministério Público, antes diretamente atrelado ao Poder Executivo, passou à condição de fiscal da lei e guardião dos interesses da sociedade, sendo conceituado como “função essencial à justiça” e acumulando importantes atribuições no contexto democrático. Arantes (1999, p. 87) resume bem o que representou a Carta Magna na trajetória do MP:

A partir de 1988, o MP passou a invocar a Constituição como uma espécie de certidão de (re)nascimento institucional, suficiente para habilitá-lo a ultrapassar suas funções tradicionais e reforçar sua responsabilidade pela defesa dos direitos coletivos e sociais.

Assim, embora a legislação ordinária na década de 1980, ainda que de maneira esparsa, já viesse dando novos rumos à atuação do MP⁷, foi a CF que oficializou o novo

6 A Constituinte de 1988 foi marcada por uma atuação dos membros do Ministério Público junto aos congressistas. As lideranças nacionais do MP desejavam participar ativamente da nova ordem constitucional e novo desenho institucional que seria conferido pela Carta Magna. Concluíram que era necessário que a instituição se reestruturasse constitucionalmente a partir das reflexões de seus próprios membros. A vinculação ao Executivo vigente antes de 1988 e as disparidades dentro do próprio MP impulsionaram a busca de uma “consciência coletiva” na instituição, o que motivou a realização de um congresso, em meados de 1985, para discutir o Ministério Público e a Assembleia Nacional Constituinte. Um encontro em Curitiba no ano seguinte, com a presença de membros do MP de todo o país, resultou num compilado chamado de “Carta de Curitiba” que objetivava uniformizar os discursos dos membros nos diálogos com os congressistas constituintes. Segundo COMPLOIER (2015, p. 320), a “Carta de Curitiba era considerada um sonho irrealizável”, tendo os próprios membros que a formularam ficado surpresos ao constatar que a Constituição Federal delineou um Ministério Público mais forte do que a própria Carta de Curitiba pretendia estabelecer. COMPLOIER (2015) narra de que forma os anseios da classe foram reunidos no texto constitucional e como foi possível uma Constituição considerada inovadora até mesmo pelos próprios promotores.

7 Textos legais anteriores à Constituição, como a Lei Nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei Complementar nº 40/1981, que deu nova organização nacional ao Ministério Público e a Lei nº 7347/85, Lei da Ação

desenho institucional do Ministério Público: marcado por independência do Executivo, por garantias e prerrogativas funcionais, que garantiam aos membros mais liberdade de atuação, e por uma maior desenvoltura e autonomia. O novo formato da instituição veio acompanhado pelo reconhecimento legal de certos direitos que, até então, não tinham grande espaço: os direitos difusos e coletivos. Arantes (1999, p. 84) afirma que “constituiu-se no Brasil uma nova arena judicial de solução de conflitos que até então não tinham acesso ao sistema de justiça”.

Com efeito, paralelamente ao novo papel do MP, a CF 88 trouxe ainda a possibilidade de que direitos antes visivelmente limitados ao debate na seara política, como os direitos sociais, passassem a ser defendidos, inclusive judicialmente, pelo Ministério Público, transformando-o em importante ator na busca pela cidadania consignada na Lei Maior.

Destarte, o novo papel do MP pós-1988 logrou consagrá-lo em seu novo e mais recente papel: o de defensor dos direitos que asseguram o exercício da cidadania. A “nova” função decorrente do texto constitucional possibilitou que o MP atuasse em uma frente que independe de judicialização. Nas palavras de Asensi (2010, p. 70).

[...] outros espaços têm sido adotados como esferas de resolução de conflitos que visam, em maior ou menor grau, se afastarem da estrutura de funcionamento similar à do Judiciário. Tais espaços têm estabelecido estratégias de mediação, pactuação e negociação fundamentalmente céleres, pois visam, em certa medida, atuar na efetivação de direitos existentes e na construção de novos direitos. No âmbito dessas novas esferas estatais, o Ministério Público desempenha papel fundamental, pois promove uma reflexão que pode situar os direitos como práticas concretas que atendam a critérios substanciais de justiça e cidadania.

As novas estratégias de mediação e de efetivação de direitos levam uma maior possibilidade de ampliar diálogos, gerando ações efetivas junto ao poder público e, conseqüentemente, diminuindo a demanda, já enorme, no Poder Judiciário. Asensi (2010, p.70) pontua ainda que o MP vem conferindo “algum grau de legitimidade democrática às decisões alocativas de recursos públicos em saúde, exercendo um protagonismo decisivo nesta seara”.

Os estudos a respeito da judicialização dos direitos colocam a figura do juiz no centro do debate jurídico e da solução dos conflitos sociais. Essa centralização “tem sido

operada em detrimento de reflexões sobre outras formas jurídicas e não-jurídicas de aplicação e efetivação de direitos” (ASENSI, 2010, p. 86). O Ministério Público vem, então, tomando posse das outras formas possíveis e desenvolvendo novas soluções para as demandas que surgem, o que resulta num processo de juridicização⁸. Para tanto, lança mão de estratégias extrajudiciais e de dimensão interdisciplinar que promovem um protagonismo na defesa de direitos difusos e coletivos e possibilitam superar, ainda que de maneira limitada, os entraves da judicialização.

Assim, a atuação do Ministério Público pode ser dividida em dois modelos: o judicial, de cunho demandista, resultante da busca crescente pelo Poder Judiciário na solução de embates sociais e no papel do MP enquanto agente processual; e o resolutivo, que se baseia na figura de intermediador e negociador do *Parquet*, na busca proativa de um consenso pela via extrajudicial, dialogando com a sociedade, o Estado e acompanhando a pacificação dos conflitos fora do aparato judicial.

Embora partindo de premissas distintas, os dois modelos não se excluem, uma vez que, a despeito de esforços dos promotores, há diversos casos em que a *ultima ratio*, qual seja, a ação judicial, é a única forma de sanar um problema que se apresenta. Temos, portanto, “dois perfis de necessária convivência, um sendo o complemento do outro” (RODRIGUES, 2015, p.144). Deve-se ainda ter em mente que não é necessária uma polarização em que cada modelo é visto como melhor em detrimento do outro, uma vez que ambos são necessários ao Estado Democrático de Direito e a opção por um ou outro modelo deve ser feita de acordo com a situação fática (RODRIGUES, 2015, p. 145).

Feita a distinção entre os modelos demandista e resolutivo de atuação do MP, urge detalhar a atuação resolutiva da instituição. Para que referido modelo tenha sucesso no plano fático, deve o Promotor conhecer e compreender a realidade social em que atua. Nesse sentido,

Além de diagnosticar previamente as principais características e problemas que afligem o espaço social e territorial, onde se encontra o agente ministerial laborando, deve agir de modo proativo, antecipando-se, para evitar que as conjunturas mais complexas se

⁸ Em oposição ao conceito de “judicialização”, Asensi aponta o conceito de “juridicização” para designar o processo em que o MP aparece como protagonista na resolução de conflitos, através de estratégias extrajudiciais. Segundo Asensi (2010, p. 98), nesse contexto o Ministério Público desempenha papel fundamental pelo menos em cinco dimensões: na juridicização “predomina a ideia de consenso pelo diálogo”, sendo enfatizado o processo de mediação e construção coletiva da solução; há a busca de por estratégias de execução pró-ativa de políticas públicas; há a incorporação da sociedade civil na busca por respostas plurais; há espaço para a pluralidade de atores e instituições no processo de interpretação constitucional, que não se restringe somente à interpretação do juiz ou de um colegiado; por fim, na juridicização, há ainda a possibilidade de avaliar as especificidades das demandas.

materializem, ou seja, desenvolvendo o seu trabalho independentemente de provocação. Diante dos dados obtidos, sempre que possível, deve tomar a iniciativa, não se mantendo inerte no aguardo de que alguém do povo, ou um grupo, venha ao seu encontro para lhe pedir o que já se tem conhecimento de que é necessário, para fins de pacificação de questões complexas que afetam a sociedade na atualidade. (SILVA, 2018, p.127).

Assim, a atividade resolutiva pressupõe certa agilidade, criatividade e conhecimento da realidade local, num processo que não se esgota na tradicional atividade de subsumir o fato à norma, exigindo uma perspectiva crítica e um Direito inserido na comunidade.

Rodrigues (2015, pp. 146-157) elenca as características da dinâmica institucional resolutiva do MP: proatividade, como sendo a busca espontânea por soluções dos problemas, inclusive antecipando-se a eles, numa postura ativa e não somente reativa⁹; dinamismo, considerando que a sociedade está em constante mutação, deve a instituição ser capaz de se adaptar às realidades que se apresentam, com a flexibilidade e a agilidade necessárias; intersetorialidade, assim entendida como a articulação e a cooperação entre diversos agentes sociais na consecução de objetivos em comum, o que inclui o estabelecimento de diálogo interinstitucional e o compartilhamento de saberes, práticas e necessidades¹⁰; relação interna dialogal: não basta que o diálogo se dê de maneira institucional, sendo necessário que promotores e procuradores de justiça dialoguem entre si e ajam, respeitada a autonomia funcional, de maneira convergente, unidos em prol de um Ministério Público que é uno e tem um “discurso próprio da categoria”¹¹; planejamento, que equivale a preparar as ações, com o fito de assegurar “uma justa correspondência entre as demandas ou expectativas sociais e os resultados apresentados pela instituição (RODRIGUES, 2015, p. 154); inovação: “capacidade de fazer mais e melhor (comição” ganho de eficiência) com menos recursos, na prestação de serviços afetos à instituição” (RODRIGUES, 2015, p. 154); e, por fim, eficiência e gestão de resultados: não sendo o Direito e a criação legislativa um fim em si mesmo, deve a atuação do Ministério Público buscar a realização prática dos anseios sociais, resolvendo as demandas de maneira eficiente, com vistas ao progresso social.

9 A fatia de atribuições extrajudiciais (um rol sempre crescente) tem obrigado a instituição a adotar uma postura assumidamente proativa e resolutiva, em que passa a concentrar seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas comunitários. Ao invés de reagir contra incidentes ou fatos consumados (que em boa parte das vezes não encontram uma solução adequada com a submissão judicial), o Ministério Público passa a trabalhar para a solução dos problemas mesmos, em conjunto com a comunidade. (RODRIGUES, 2015, pp. 147-148).

10 A sociedade não deve ser analisada de maneira fragmentada, como se não houvesse interação entre os indivíduos e os direitos que titularizam.

11 RODRIGUES, 2015, p. 153.

As características do perfil resolutivo do Ministério Público poderão ser percebidas na prática, no contexto do estudo de caso apresentado ao final do trabalho.

3 MODELO RESOLUTIVO E ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

As atribuições institucionais do MP no Brasil estão elencadas na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 75/93, nas Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos Estaduais e na legislação ordinária esparsa. No ordenamento jurídico, estão previstos diversos instrumentos que concretizam o modelo resolutivo de Ministério Público, a exemplo do procedimento administrativo, do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta, das recomendações, das audiências públicas.

O Conselho Nacional do Ministério Público, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal e com fulcro no artigo 64-A, de seu Regimento Interno, editou a Resolução nº 23/2007¹², disciplinando a instauração e tramitação do inquérito civil. Editada em virtude da necessidade de uniformizar o procedimento do inquérito civil, em vista dos princípios que regem a Administração Pública e dos direitos e garantias individuais, referida resolução determinou que cada Ministério Público deveria adequar seus atos normativos referentes a inquérito civil e a procedimento preparatório de investigação cível aos termos da normativa do CNMP (art. 16).

No âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, a determinação do CNMP foi cumprida através da Resolução nº 036/2016-OECPI, que disciplina e regulamenta a instauração e tramitação dos feitos extrajudiciais cíveis nas questões de interesses ou direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos e individuais indisponíveis, estabelecendo o fluxograma desses feitos.

A Resolução nº 036/2016 conceitua os principais procedimentos utilizados na atividade extrajudicial do Ministério Público Estadual do Ceará e, conseqüentemente, esses são os principais instrumentos analisados no estudo de caso ora empreendido. O art. 1º, *caput*, define a Notícia de Fato como sendo

qualquer demanda dirigida aos órgãos de execução do Ministério Público, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

12 Posteriormente alterada pela Resolução nº 59/2010.

Já o art. 27 trata do Procedimento Administrativo, definindo-o como o

procedimento formal, sem caráter investigativo em função de um ilícito específico, destinado ao acompanhamento e fiscalização, de cunho permanente ou não, , de fatos, instituições e políticas públicas, bem como do cumprimento de cláusulas de termo de ajustamento de conduta firmado, de fato que enseje a tutela dos interesses ou direitos mencionados no art. 7º desta Resolução.

Com efeito, considerando que os procedimentos supracitados são os mais utilizados como referencial para a análise que se buscou realizar e que tais conceitos foram expostos, passa-se ao estudo de caso do município de Baturité.

4 ESTUDO DE CASO: O EXERCÍCIO DA ATRIBUIÇÃO EXTRAJUDICIAL NO MUNICÍPIO DE BATURITÉ DURANTE A PANDEMIA

O art. 2º da Resolução nº 22/2015 - OECPJ estabelece a divisão de atribuições nas comarcas, que, a depender de sua dimensão, possuem mais ou menos promotorias. Nas comarcas dotadas de duas Promotorias de Justiça e uma Promotoria do Juizado Especial Cível e Criminal, como é o caso do Município de Baturité, cabe à Promotoria do Juizado Especial Cível e Criminal atuar nas áreas de defesa da cidadania, defesa dos direitos do consumidor, defesa do meio ambiente, planejamento urbano e bens de interesse histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico, na área de defesa de patrimônio público e da moralidade administrativa, na defesa da educação e da saúde pública.

Pelas atribuições da Promotoria do Juizado Especial Cível e Criminal, atualmente denominada de 3ª Promotoria de Justiça de Baturité, é possível inferir que a tutela coletiva se concentra em um só membro do *Parquet* na comarca, o que permite, sobremaneira, uma visão global e não fragmentária da atuação extrajudicial no município.

Para analisar, na prática, o crescimento de uma atuação extrajudicial voltada para o consenso e o diálogo, ou seja, baseada no modelo resolutivo, optou-se por tomar como estudo de caso os procedimentos extrajudiciais realizados em Baturité no período de março a setembro de 2020. A análise não pretende ser exaustiva, tampouco pretende esgotar todos os detalhes a respeito do objeto aqui delineado, notadamente pelo fato de que a pandemia, pano de fundo de todos os procedimentos analisados, ainda não acabou. O que se pretende é analisar qualitativamente de que forma o modelo resolutivo e a atuação extrajudicial podem contemplar a tutela coletiva, ainda mais necessária nos últimos meses, em virtude da pandemia que se instalou e que alcançou alto índice de

mortos¹³ no mundo. Dito isto, passa-se a discorrer sobre os feitos extrajudiciais no âmbito da 3ª Promotoria de Justiça de Baturité.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou situação de pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) e que já vinha afetando significativamente os chineses desde 2019, ano em que a cidade de Wuhan registrou os primeiros casos da doença e onde a pandemia teve início. Posteriormente, o Ministério da Saúde, nos termos da Portaria nº 188/2020, editada com base no Decreto Federal n.º 7.616/2011, declarou situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da mesma infecção humana. A partir daí, foram sendo descobertos novos casos em todo o Brasil, que, atualmente, é o 4º colocado em número de óbitos por covid-19¹⁴.

Diante da decretação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional para o coronavírus (COVID-19), o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério Público Federal elaboraram a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020, que trata da atuação dos membros do Ministério Público brasileiro. Referida nota pontua “a necessidade de Atuação conjunta, interinstitucional e voltada à atuação preventiva, extrajudicial e resolutive, em face dos riscos crescentes da epidemia instalar-se no território nacional”¹⁵.

A pandemia trouxe à baila a exigência de ações concretas para conter e minimizar os efeitos da pandemia nas mais diversas esferas. Embora a saúde pública seja a esfera diretamente mais afetada nesse contexto, outros setores foram atingidos pelas mazelas decorrentes dele, a exemplo da economia. A urgência de medidas diante da expansão do vírus tornou imperiosa uma atuação proativa, atenta, preventiva e contextualizada, capaz de antever as necessidades de cada local frente à pandemia.

Nesse sentido, a 3ª Promotoria de Justiça de Baturité vem, desde o mês de março de 2020, instaurando diversos procedimentos administrativos com o fito de inserir o *Parquet* no combate à Covid-19. As medidas de prevenção ao vírus exigem distanciamento entre os indivíduos e cooperação social, dando à tutela coletiva um protagonismo em nível nacional.

De março a setembro, período utilizado como recorte para a presente análise, foram instaurados 16¹⁶ procedimentos¹⁷ visando promover medidas em defesa da saúde públi-

13 Segundo dados apurados em 06 de outubro de 2020 pela Universidade Johns Hopkins, dos Estados Unidos, o mundo soma 1.046.153 mortos pela Covid-19, estando o Brasil em 4º lugar em número de óbitos pela doença. Dados disponíveis em <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

14 Conforme dados da Universidade Johns Hopkins.

15 Nota Técnica. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Fevereiro/SEI_CNMP_-_0329748_-_Nota_T%C3%A9cnica_-_Administrativo.pdf. Acesso em 06 out 2020.

16 O número não é definitivo, uma vez que a pandemia não acabou e novos procedimentos continuam sendo instaurados. Trata-se tão somente de recorte metodológico para possibilitar a análise.

17 Aqui entendidos como gênero, não como espécie “procedimento administrativo”.

ca em âmbito local. Constatou-se que os procedimentos instaurados perpassam todas as atribuições da Promotoria elencadas na Resolução nº 22/2015 - OECPJ¹⁸, tutelando as mais diversas áreas da coletividade.

Constatou-se, ainda, que grupos vulneráveis ou que exigem especial atenção do poder público foram tutelados pelo Ministério Público por meio de sua atuação extrajudicial. Nesse sentido, é possível elencar: a) notícia de fato instaurada para verificar a situação das pessoas em situação de rua no município e incentivar a adoção de providências na área de saúde pública e cidadania, dada a fragilidade desses indivíduos diante da pandemia. Através da notícia de fato foi possível verificar que a Secretaria de Ação Social possui um cadastro de pessoas em situação de rua e que esse número é bastante reduzido em Baturité; b) Notícia de Fato para verificar se a Rede de Atenção Psicossocial no município estava assegurando o atendimento aos assistidos e se possuía um protocolo para os casos urgentes, uma vez que o atendimento não poderia, de maneira alguma ser interrompido, sob pena de sacrificar os atendidos pela rede. Pela NF, foi possível constatar que a Rede de Atenção Psicossocial estava seguindo as normas sanitárias e garantindo que os usuários do serviço fossem atendidos em caso de surtos, urgências ou de necessidades outras, tais como a obtenção de receitas médicas. Ambas as notícias, de fato, foram instauradas de ofício, evidenciando características apontadas por Rodrigues a respeito da dinâmica institucional resolutiva: a proatividade e o dinamismo. Antes mesmo que qualquer demanda desses grupos chegasse ao conhecimento da Promotoria, houve uma preocupação em tutelar as necessidades coletivas diante do cenário de saúde vivenciado.

Dois procedimentos administrativos principais foram instaurados de pronto, tão logo a Organização Mundial da Saúde declarou tratar-se de pandemia, com o objetivo de acompanhar as ações do poder público no período: um com foco principalmente na esfera da saúde pública, o outro com o foco na esfera do patrimônio público e da moralidade administrativa.

O primeiro condensa as principais medidas tomadas pela 3ª PJ e busca acompanhar as providências adotadas no Município e/ou pelo Poder Executivo: decretos municipais

18 Art. 2º. Ficam distribuídas às Promotorias de Justiça, nos seguintes termos, as atribuições acima discriminadas:

III - Nas comarcas dotadas de 02 (duas) Promotorias de Justiça e 01 (uma) Promotoria de Justiça do Juizado Cível e Criminal (Aquiraz, Baturité e Itapajé)

3) À Promotoria de Justiça do Juizado Especial Cível e Criminal incumbe atuar:

- a) na área de defesa da cidadania;
- b) na área de defesa dos direitos do consumidor;
- c) na área de defesa do meio ambiente, planejamento urbano e bens de interesse histórico, artístico, cultural, turístico e paisagístico;
- d) na área de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa;
- e) na área de defesa da educação;
- f) na área de defesa da saúde pública.

expedidos, relatórios de fiscalização da Polícia Militar, enviados semanalmente descrevendo o combate às aglomerações, acompanhamento das políticas públicas de saúde, bem como de outros temas afetos surgidos no decorrer do procedimento.

O segundo trata das medidas de promoção à probidade administrativa durante a pandemia, tendo como objetivo acompanhar os gastos, os contratos e as ações do Executivo fundamentados na grave situação de saúde mundial. No bojo de ambos os processos, foi possível visualizar e acompanhar o trabalho de diversos órgãos que, com frequência e em atendimento às solicitações do MP, prestavam informações a respeito de suas competências. A intersetorialidade apontada por Rodrigues como característica de um MP resolutivo é constatada com frequência nos procedimentos, principalmente nos procedimentos administrativos supracitados, uma vez que, sozinho, o Ministério Público não tem como tomar decisões a respeito de políticas públicas e outros aspectos da vida em comunidade, mas, dialogando com instituições, setores e comunidade, e também como fiscal da lei, é possível tratar de uma fatia significativa da realidade social, e certificar-se a respeito do exercício da cidadania e dos direitos assegurados constitucionalmente.

No que diz respeito à característica apontada por Rodrigues e intitulada como “relação interna dialogal”, cumpre apontar o papel dos Centros de Apoio Operacional do Ministério Público do Estado do Ceará. Os Centros de Apoio

[...] são Órgãos Auxiliares da atividade funcional do Ministério Público, competindo-lhes estimular a integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução que atuem na mesma área de atividade e que tenham atribuições comuns; remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculativo, aos órgãos ligados à sua atividade; estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuem em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados necessários ao desempenho de suas funções; remeter, anualmente, ao Procurador-Geral de Justiça, relatório das atividades do Ministério Público, relativas às suas atribuições; exercer outras funções compatíveis com suas finalidades [...]¹⁹

Com efeito, o trabalho dos Centros de Apoio permite o diálogo contínuo entre membros e servidores nas diversas comarcas, além de subsidiar e auxiliar, de maneira técnica, os órgãos de execução do MPCE, e promover a troca de saberes e experiências entre comarcas e profissionais. Busca-se, portanto, uma integração dentro da

¹⁹ Descrição localizada na página institucional do MPCE. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/institucional/centros-de-apoio-operacionais/>

instituição que facilita o trabalho institucional.

Com relação à defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, a atuação extrajudicial é fundamental para evitar que diversos conflitos se materializem em processo judicial e para acompanhar com mais proximidade o gasto de dinheiro público, visando evitar fraudes e corrupção. Ainda que não seja suficiente para extinguir as manobras ímprobas, o acompanhamento e a fiscalização desempenhados pelo MP reduzem eventuais prejuízos causados pela má administração de recursos públicos. Exemplo dessa fiscalização constante e da redução de danos dela decorrente se deu quando, durante a pandemia, a Prefeitura Municipal firmou contratos temporários de “vigias” que, na prática, poderiam exercer poder de polícia estatal, o que é vedado pela legislação. A atuação extrajudicial, dinâmica e ágil, possibilitou o contato da promotoria com a Prefeitura, que acabou rompendo tais contratos, resultando em economia para o erário e garantia de que o poder de polícia estatal seria exercido por quem de direito. Assim, a tutela preventiva²⁰ aplicada ao caso permitiu “atacar diretamente o ilícito, evitando-se a sua prática, continuidade ou repetição”²¹. Com isso, evitou-se o dano e a necessidade de uma tutela jurídica repressiva.

Outro ponto que merece destaque, na atuação extrajudicial analisada, é a constante defesa da cidadania nos procedimentos. Com frequência, direitos conferidos constitucionalmente são ameaçados, negando-se, na prática, execução ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, buscando resgatar minimamente a cidadania e a dignidade das pessoas diretamente afetadas pela ação ou inação do poder público, ressaltam-se duas recomendações expedidas pela PJ: a) uma destinada às instituições de saúde pública, para que não negassem execução à Lei Federal nº 11.108, de 07 de abril de 2005, que garante às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, devendo fornecer atendimento humanizado, acolhedor, livre de qualquer discriminação, restrição ou negação sem, no entanto, descuidar das medidas sanitárias e dos protocolos exigidos para evitar a propagação do coronavírus; a outra recomendação fora realizada no âmbito de procedimento administrativo que trata da destinação de resíduos sólidos no município, com vistas a garantir o fornecimento de equipamentos de proteção individual às pessoas que trabalham no lixão, medida elementar que não havia sido realizada e que se faz necessária no âmbito da saúde pública e da cidadania, uma vez

20 Não se pode olvidar que é possível a tutela preventiva no âmbito das ações judiciais, a exemplo da tutela inibitória nas ações civis públicas.

21 ALMEIDA, Gregório Assagra de. BELTRAME, Martha Silva. ROMANO, Michel Betenjane. P. 102 Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutive e protagonista do Ministério Público na resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. In: Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público / Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília : CNMP, 2015.

que as pessoas estavam trabalhando no lixão sem qualquer condição de higiene que permitisse uma mínima prevenção ao contágio pelo coronavírus. Ressalte-se que, nesse caso, a constatação acerca da situação dos trabalhadores do lixão foi feita *in loco*, através de diligência da Promotora e do técnico, que foram ao local avaliar as condições dos trabalhadores, tendo sido constatadas várias violações de direitos, o que novamente revela as características apontadas por Rodrigues (2011): proatividade, no sentido de se antecipar a qualquer informação de que havia trabalhadores sem condições de prevenção à Covid-19, e planejamento, no sentido de realizar uma avaliação prévia dos fatos antes de utilizar os instrumentos extrajudiciais. Todavia, quando do fechamento deste artigo, a solução ainda não havia sido encaminhada, estando o procedimento ainda em andamento.

O mais recente procedimento administrativo (P.A) instaurado visava resguardar os princípios da Igualdade de Condições de Acesso à Escola e de Garantia de Padrão de Qualidade de Ensino, ainda que em contexto de pandemia, pelo município de Baturité. Diante dos diplomas normativos estaduais que sinalizavam a retomada gradual das aulas presenciais, o MP, visando tutelar o direito à educação e a saúde coletiva, instaurou procedimento para acompanhar a movimentação da Secretaria de Educação. Ainda não finalizado, uma vez que a escolha do P.A pressupõe a continuidade do acompanhamento, enquanto for necessário, o diálogo empreendido pelo *Parquet* ainda carecia de resposta da secretaria competente, o que tem sido um desafio recorrente na atuação extrajudicial, uma vez que os órgãos públicos nem sempre atendem aos prazos determinados, sendo necessário reiterar os expedientes com bastante frequência, o que prejudica a busca pelas soluções tão almejadas na esfera extrajudicial.

Não se pode olvidar que 2020 é ano eleitoral, e tal fato não poderia ser apartado do contexto fático ora analisado, notadamente diante da grave situação de saúde mundial. Nesse sentido, foram instaurados procedimentos com vistas a evitar que a Covid-19 fosse utilizada como instrumento de abuso de poder eleitoral, bem como visando evitar que a distribuição do benefício popularmente conhecido como “vale-gás” fosse utilizada para fins eleitoreiros. Com relação à Recomendação emitida a esse respeito, destaque-se o papel do Centro de Apoio competente, que forneceu subsídios para a emissão do referido expediente, evidenciando, uma vez mais, a relação interna dialogal. Ressalte-se que, em todos os processos citados, a saúde pública foi, direta ou indiretamente, tutelada, juntamente com outras áreas de defesa de direitos, cuja atribuição foi conferida à 3ª Promotoria de Justiça de Baturité.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada buscou verificar de que maneira o modelo resolutivo contribuiu para a solução das controvérsias que se apresentam no cotidiano de uma Promotoria de Justiça com atribuição extrajudicial, num momento delicado enfrentado pelo mundo, e que tem exigido das autoridades medidas enérgicas no sentido de minimizar os impactos sociais e econômicos da pandemia.

Por meio dos procedimentos administrativos disponíveis e dos instrumentos para dialogar com os diversos setores da sociedade, evitou-se a materialização das demandas em processos judiciais. As recomendações realizadas pela 3ª PJ demonstram que é possível que o Ministério Público atue de maneira preventiva, o que ganha importância significativa, quando se trata de demandas coletivas. Foi possível vislumbrar, na prática, o que Rodrigues (2011) elenca como características da dinâmica institucional resolutiva, com destaque para: a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, a relação interna dialogal e a eficiência e gestão de resultados. Ressalte-se que, nos casos analisados, um desafio ainda a ser enfrentado é a letargia de alguns órgãos públicos em responder às provocações realizadas pelo MP, o que acaba atrasando o diálogo e o consenso na busca por soluções. Outra dificuldade, apontada em entrevista concedida pela Promotora titular com atribuição para a tutela coletiva em Baturité, é a inovação. A Promotora aponta que “a grande dificuldade é essa: como ter essa criatividade, notadamente jurídica, pra algo que nunca se vivenciou [uma pandemia], como inovar diante de uma situação sem precedentes”²².

Os procedimentos instaurados, embora tivessem como pano de fundo o contexto de pandemia e, portanto, a saúde pública, englobaram todas as atribuições na seara da tutela coletiva, evidenciando uma visão holística da sociedade, que não deve ser vista de maneira fragmentada ou como se os direitos sociais não estivessem intimamente ligados. Ademais, a Promotoria analisada usou amplamente as ferramentas extrajudiciais à disposição, conforme as necessidades que surgiram, tentando estabelecer um diálogo contínuo com a sociedade e, principalmente, com o poder público. Nesse sentido, a Promotora entende que tais ferramentas, assim como o modelo resolutivo, têm sido bastante eficazes, principalmente pelo fato de que os modelos extrajudiciais de solução de conflitos nunca são fechados, prontos, acabados, estão sempre em aperfeiçoamento e sendo adequados a cada caso²³. Por não padecerem do excessivo rigor e das soluções engessadas do processo judicial, as possibilidades da atuação extrajudicial se mostram

22 Entrevista sonora concedida pela Promotora de Justiça titular da 3ª Promotoria de Justiça de Baturité em 07 de outubro de 2020.

23 *Idem*.

promissoras e têm revelado resultados eficientes no retorno à sociedade.

A despeito de subsistirem diversos obstáculos ao pleno acesso à justiça e à inserção do Ministério Público no seio social, bem como de subsistirem desafios de ordem estrutural e cultural, é possível perceber que o modelo resolutivo, se bem utilizado e valorizado, pode evitar a judicialização de demandas²⁴ e, principalmente, ser eficiente na busca de um MP defensor de direitos e do regime democrático, menos autocentrado e mais focado em seu compromisso como agente transformador da realidade.

O promotor de justiça pode ser um operador do Direito consciente e crítico, almejando uma atuação cercada de valores éticos e humanos. Com efeito, o perfil constitucional da instituição permitiu que o Ministério Público tivesse mais ferramentas de enfrentamento no contexto de pandemia, marcado por demandas sociais que expuseram ainda mais as mazelas e desigualdades do país. Resta ainda a necessidade de superar o obstáculo apontado por diversos autores e ressaltado pela Promotora de Justiça: o “vício em ser um ator de um papel só: o de acusador”.

A resolutividade deve estar centrada na busca por diálogo e soluções para os problemas sociais, não se confundindo com uma visão simplificada de dar destino ou simplesmente resolver os processos instaurados, o que empobreceria o potencial do modelo resolutivo e transformaria o *Parquet* num burocrata carente de papel social. O conceito de cidadania está intimamente relacionado à função constitucional do Ministério Público e deve se imiscuir em toda a sua atuação, seja na judicial, seja na extrajudicial.

THE EXTRAJUDICIAL PERFORMANCE OF THE PUBLIC MINISTRY IN THE PANDEMIC PERIOD: A CASE STUDY IN THE TOWN OF BATURITÉ - CEARÁ – BRAZIL

ABSTRACT

The demand-side profile has always marked the work of the Public Ministry. However, the new attributions of the Parquet granted by the Federal Constitution of 1988 and the extrajudicial instruments that emerged allow the growth of the resolution model, fundamental to avoid judicialization. This article sought to analyze, qualitatively, how the 3rd Prosecutor's Office in Baturité (CE) used these extrajudicial instruments to solve the demands that arose from March to September 2020, a period marked by the 19-pandemic pandemic. The analysis of the extrajudicial performance of the aforemen-

24 Um dos entraves do modelo demandista, apontado em entrevista pela Promotora de Justiça, é a possibilidade de que os provimentos judiciais, por requererem mais tempo, acabem se desatualizando frente aos problemas sociais, que são fluidos e estão em constante modificação.

tioned prosecutor's office was carried out with reference to the characteristics of the MP's resolving dynamics listed by Rodrigues (2011).

Keywords: State Public Ministry. Resolutive model. Extrajudicial procedures. Covid-19. Baturité.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 26 set. 2020.

ASENSI, Felipe. **Dutra Indo além da judicialização: O Ministério Público e a saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010. 206 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10313/Indo%20al%c3%a9m%20da%20Judicializa%c3%a7%c3%a3o%20-%20O%20Minist%c3%a9rio%20P%c3%ablico%20e%20a%20sa%c3%bade%20no%20Brasil.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 set. 2020.

COMPLOIER, Mylene. O Ministério Público e a Assembleia Nacional Constituinte: as Origens de um Texto Inovador. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, out. 2015. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/54096/35418>>. Acesso em: 26 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-0231.pdf>>. Acesso em: 06 out 2020.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015. 295p.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Nota técnica conjunta nº 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR, de 26 de fevereiro de 2020**. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Fevereiro/SEI_CNMP_-_0329748_-_Nota_T%C3%A9cnica_-_Administrativo.pdf>. Acesso em: 05 out. 2020.

ENTREVISTA sonora concedida à autora pela Promotora de Justiça titular da 3ª Promotoria de Justiça de Baturité, Alessandra Gomes Loreto, em 07 de outubro de 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução nº 22, de 09 de março de 2015**. Órgão especial do Conselho de Procuradores de Justiça do Ministério Público Do Estado Do Ceará. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploa>

ds/2015/12/resolucao022.2015-OECPJ.pdf.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução nº 36,06 de julho de 2016. Disponível** em: <<http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-036-2016-OECPJ-Disciplina-e-Regulamenta-a-instaura%C3%A7%C3%A3o-e-tramita%C3%A7%C3%A3o-dos-feitos....pdf>>. Acesso em: 04 out 2020.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. **De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v.14, n.24, p.138-176, jan./jun. 2015. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1241/Minist%C3%A9rio%20P%C3%Ablico%20Resolutivo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 out. 2020.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O ministério público e o acesso à justiça em face dos interesses e direitos transindividuais: em busca da resolutividade. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114 – 135, jan/jun. 2018. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/210567093.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2020.