

The cover features a photograph of a modern, white building with a large, seated stone statue in the foreground. The statue is a woman in a long dress, holding a book. The building has a distinctive architectural style with large windows and a curved facade. The sky is blue with some clouds.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte durante a pandemia da COVID-19: entre recomendações e mediações de conflitos sociojurídicos

The performance of the Public Ministry of Rio Grande do Norte in the COVID-19 pandemic: between recommendations and mediation of socio-juridical conflicts

Raquel Maria da Costa Silveira

Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti

Ana Mônica Medeiros Ferreira

Haroldo Helinski Holanda

Myrella Santos da Costa

Sumário

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE, TEMAS EMERGENTES E POLÊMICOS	15
“DIREITO TINHA, O QUE FALTAVA ERA O ACESSO” : UMA ANÁLISE DA JUDICIALIZAÇÃO DO ABORTO LEGAL NO BRASIL.....	17
Henderson Fürst, Lorenna Medeiros Toscano de Brito e Mariana de Siqueira	
UM QUADRO DE INJUSTIÇAS: POBREZA E DIGNIDADE MENSTRUAL E O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA SAÚDE MENSTRUAL	36
Nathália Lipovetsky e Silva e Diego Márcio Ferreira Casemiro	
JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À CANNABIS MEDICINAL NO BRASIL: O PARADOXO DO PROIBICIONISMO NO CONTROLE DE DROGAS E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE	56
Luiz Fernando Kazmierczak, Leonardo Bocchi Costa e Carla Graia Correia	
DOAÇÃO DE ÓRGÃOS: NUDGES PODEM AJUDAR?	78
Benjamin Miranda Tabak e Ângela Maria de Oliveira	
DESCUMPRIMENTO DA JORNADA DE TRABALHO MÉDICA NO SUS: ESTUDO TRANSVERSAL DE DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTA ESTADUAIS	97
Rodrigo França Gomes e Marco Antonio Pereira Querol	
ESTRATÉGIAS INOVADORAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: O USO DA TELEMEDICINA PELO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19	115
João Mendes Rocha Neto, Paulo Estevão Rodrigues Machado, Gláucia Costa Moraes e Juliane Aparecida Bundhak	
POLÍTICA DISTRITAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: QUAIS OS CAMINHOS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO?	139
Helen Altoé Duar Bastos, Clara Cecília Ribeiro de Sá, Andhressa Araújo Fagundes e Verônica Cortez Ginani	
GASTOS COM ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE EM MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE DO ESTADO DO CEARÁ DE 2018 A 2021	158
Diógenes Farias Gomes e Camila Cristina Ripardo da Silva	
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE E INDÚSTRIA FARMACÊUTICA .	182
PROCESSO DE INOVAÇÃO NA INDÚSTRIA FARMACÊUTICA NACIONAL: DESAFIOS PARA O INCREMENTO À PESQUISA E DESENVOLVIMENTO	184
Rodrigo Mikamura Garcia e Daniel Nagao Menezes	

AS LICENÇAS COMPULSÓRIAS COMO MECANISMO DE AUXÍLIO À CONCRETIZAÇÃO DO OBJETIVO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 3 DA AGENDA 2030 DA ONU 201
Júlia Cavalcanti Roman, Cristiani Fontanela e Suelen Carls

MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM DIREITOS FUNDAMENTAIS: A REGULAÇÃO DE PREÇOS DE MEDICAMENTOS POR MEIO DA CMED 228
Rômulo Goretti Villa Verde, Liziene de Oliveira Rodrigues e Marcos Vinício Chein Feres

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SAÚDE, PANDEMIA E QUESTÕES CORRELATAS 244

UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS LEGAIS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA: OS PRIMEIROS DUZENTOS DIAS DE LEGISLAÇÃO COVID-19 246
Daniel Luciano Gevehr e Ana Cristina Tomasini

CPI DA COVID E A NECROPOLÍTICA DESVELADA: A VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO BRASILEIRA COMO INSTRUMENTO DE EXTERMÍNIO POPULACIONAL 265
Leonardo Bocchi Costa, Luiz Fernando Kazmierczak e Luiz Geraldo do Carmo Gomes

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE RECOMENDAÇÕES E MEDIAÇÕES DE CONFLITOS SOCIOJURÍDICOS 284
Raquel Maria da Costa Silveira, Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti, Ana Mônica Medeiros Ferreira, Haroldo Helinski Holanda e Myrella Santos da Costa

FUNDOS DE REPARAÇÃO NO DIREITO DE DANOS: UM ENSAIO CONFRONTADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VACINAIS BRASIL – ARGENTINA NA COVID-19 305
Patrícia Ribeiro Serra Vieira, Felipe Rhamnusia de Lima e Raphael Saydi Macedo Mussi

CRISE SANITÁRIA DA COVID-19 E AS ESTRATÉGIAS DOS BUROCRATAS EM NÍVEL SUBNACIONAL PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 327
Fábio Resende de Araújo, Dinara Leslye Macedo e Silva Calazans, Luciana Laura Gusmão Cordeiro, Cleidson Costa de Lima e Antonio Teófilo Pinheiro Neto

4. POLÍTICAS PÚBLICAS EM SANEAMENTO 344

AS TUTELAS INDIVIDUAIS DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE E A EFICÁCIA DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO 346
Gilberto Fachetti Silvestre e Lilian Márcia Balmant Emerique

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E NOVAS TECNOLOGIAS 375

INTROSPECTING THE DIGITAL DYNAMICS: RECONNECTING THE INTERPLAY BETWEEN PRIVACY, SURVEILLANCE, AND GOVERNANCE IN THE GLOBAL LANDSCAPE, WITH A SPECIAL FOCUS ON INDIA 377
Neha Agashe e Anuttama Ghose

EL FUTURO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL MARCO EUROPEO.....	396
Emilia María Santana Ramos	
6. POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIALIZAÇÃO	417
CONSTITUTIONAL ADJUDICATION, NON-LEGAL EXPERTISE AND HUMILITY	419
Ana Paula de Barcellos	
USER-CENTRIC APPROACH: INVESTIGATING SATISFACTION WITH PORTUGUESE JUSTICE SERVICES	440
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Maria Beatriz Sousa, Sandra Patrícia Marques Pereira e Fabrício Castagna Lunardi	
7. OUTROS TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	464
COMUNALIZAR LOS HUMEDALES URBANOS: UNA PROPUESTA PARA UNA GOBERNANZA LOCAL, DEMOCRÁTICA Y EFICIENTE DEL DESARROLLO SUSTENTABLE	466
Benoît Delooz Brochet	
INVERSIÓN PÚBLICA Y SU INFLUENCIA EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA EN LA REGIÓN DEL CUSCO PERIODO 2008-2021: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA.....	488
Armando Tarco Sánchez e Luz Marina Palomino Condo	
FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO EN LAS ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS AGROPECUARIAS EN LA REGIÓN OCCIDENTE DE COLOMBIA.....	502
Jhon Jairo Mosquera Rodas e Milena Velandia Tamayo	

A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte durante a pandemia da COVID-19: entre recomendações e mediações de conflitos sociojurídicos*

The performance of the Public Ministry of Rio Grande do Norte in the COVID-19 pandemic: between recommendations and mediation of socio-juridical conflicts

Raquel Maria da Costa Silveira**

Flávio Luiz Carneiro Cavalcanti***

Ana Mônica Medeiros Ferreira****

Haroldo Helinski Holanda*****

Myrella Santos da Costa*****

* Recebido em: 23/08/2022

Aprovado em: 05/01/2023

** Doutora em Ciências Sociais e Mestre em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Docente do Instituto de Políticas Públicas (UFRN), atuando na Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal) e do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal/UFRN). Participa do grupo de pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN) e coordena o grupo Socioeconomia do Meio Ambiente e Política Ambiental (SEMAPA/UFRN).

E-mail: raquelmcsilveira@hotmail.com .

*** Pós-graduado em Gestão Pública (IFRN). Bacharel em Direito (UnP) e graduando em Gestão de Políticas Públicas (UFRN). Membro da Comissão de Políticas Públicas do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Participa da Rede Direito e Políticas Públicas (Rede DPP), do Grupo de Estudos em Conflito e Acesso à Justiça (UFERSA) e dos grupos de pesquisa em Administração, Governo e Políticas Públicas do Poder Judiciário (UFRN) e Estado e Políticas Públicas (IPP/UFRN).

E-mail: flavio.carneiro.010@ufrn.edu.br .

**** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutoranda em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Portugal (FDUP). Pesquisadora do Observatório das Metrópoles (Núcleo Natal) e do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas (UFRN).

E-mail: anamonicamf@gmail.com .

***** Bacharel em Ciências Contábeis (UnP) e em Gestão de Políticas Públicas (UFRN).

E-mail: haroldoh@gmail.com .

***** Bacharela em Direito (UFRN).

E-mail: myrella.costa.093@ufrn.edu.br .

Resumo

Analisa-se, neste artigo, a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) durante a pandemia da COVID-19, relativa ao período entre março de 2020 a maio de 2022, para estabelecer o perfil de atuação predominante. Discute-se o perfil institucional ministerial traçado pela Constituição Federal de 1988 e a sua atuação diante da crise sanitária, que, por sua vez, trouxe novos desafios à instituição e seus membros. Para o exame da atuação da instituição, a estratégia metodológica empregada foi de cunho bibliográfico e documental, a partir da coleta de documentos administrativos, além de matérias jornalísticas veiculadas no sítio institucional. Quanto aos resultados, os dados consolidados auxiliaram a delimitação de dois perfis predominantes do MPRN, orientador e diretivo, notabilizando uma atuação majoritariamente extrajudicial. A pesquisa ressalta, ainda, a cooperação entre atores políticos na gestão das crises ocasionadas pela pandemia e a relevância da mediação de conflitos pelo Parquet para uma atuação resolutiva na concretização de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Ministério Público; perfil institucional; atuação extrajudicial; políticas públicas; COVID-19.

Abstract

The article analyzes the performance of the Public Ministry of Rio Grande do Norte (MPRN) in the COVID-19 framework, from March 2020 to May 2022, to establish the predominant performance profile. The institutional profile outlined by the Federal Constitution of 1988 and its performance in the face of the health crisis, which, in turn, brought new challenges to the ins-

stitution and its members, are discussed. To examine the institution's performance, the methodological strategy employed was bibliographic and documental, based on the collection of administrative documents, as well as journalistic articles published on the institutional website. As for the results, the consolidated data helped in the delimitation of two predominant profiles of the MPRN, guiding and directive, noting a mostly extrajudicial performance. The research also highlights the cooperation between political actors in crisis management caused by the pandemic and the relevance of conflict mediation by the Public Ministry for a problem-solving performance in the realization of fundamental rights.

Keywords: Public Ministry; institutional profile; extrajudicial action; policies; COVID-19.

1 Introdução

O Ministério Público (MP) é apresentado na Constituição Federal (CF88) como instituição independente e essencial para o Estado Democrático de Direito. A partir desses preceitos constitucionais, o órgão tem como papel fiscalizar e proteger princípios e direitos fundamentais da sociedade brasileira. Em outras palavras, sua atuação está diretamente relacionada às políticas públicas e aos direitos fundamentais, seja atinente à forma e conteúdo das ações governamentais, como aos próprios agentes políticos.

É mediante tal prisma que surge o interesse de analisar o perfil do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN), especificamente no contexto de pandemia do novo coronavírus, com base em documentos obtidos tanto por meio de requisições juntamente ao Órgão, como por meio de material jornalístico, divulgado no site Notícias do MPRN e de acesso público.

Entre recomendações e mediações no contexto da crise sanitária deflagrada referente à COVID-19, a caracterização do perfil institucional se deu com base em análise documental, advinda, essencialmente, dos Centros de Apoio às Promotorias (CAOPS) e Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ), bem como das Notícias no site do MPRN, de 13/03/2020 a 24/05/2022, totalizando 293 atuações que mereceram destaque na referida mídia institucional.

Assim, o presente artigo está disposto, para além dessa introdução, em quatro tópicos. O primeiro, destina-se ao resgate histórico que justifica a atual identidade do órgão Ministerial brasileiro, discutindo-se, ainda, como a independência e a autonomia funcional viabilizam a atuação ampla, diversificada e discricionária dessa instituição, impactando, diretamente, na elaboração e implementação de políticas públicas. Adiante, explora-se a opção pela via extrajudicial, aliada a uma postura dialógica e resolutiva, que contribui para o cumprimento eficiente das atribuições ministeriais, qual seja, a concretização de direitos fundamentais. Posteriormente, expõem-se os resultados obtidos com o levantamento de dados proposto, evidenciando a tendência à desburocratização no âmbito extrajudicial do MPRN e a importância na cooperação entre os agentes públicos e políticos a fim de conferir efetividade aos direitos fundamentais ameaçados. Ao final, apresentam-se as conclusões a partir da análise crítica e sintética do estudo.

2 Evolução institucional do Ministério Público no sistema de justiça brasileiro: a função revolucionária de resgate da justiça social

Em uma perspectiva histórica, a transição da ditadura militar para o regime democrático no Brasil foi acompanhada de um contínuo reajuste nas ordens jurídicas quanto às instituições do sistema de justiça e de suas performances funcionais, notabilizado na CF88. Nesse contexto sociopolítico, atribuiu-se inquestionável relevância ao Ministério Público, integrante do sistema de justiça, ao qual foram estabelecidas prerrogativas e mecanismos jurídicos aptos a se tornar um instrumento de luta em defesa da sociedade democrática.

Insculpido em matrizes constitucionais, o MP se propôs a mudar a realidade social submetida a rápidas e constantes transformações de suas necessidades e não apenas para o exercício de uma função burocrática em prol do Estado¹. Como identificado por Lima e Lamenha², a tutela coletiva se converteu, intencionalmente, em uma plataforma para o fortalecimento institucional à democracia, conjugando, de um lado, os direitos difusos e coletivos e, de outro, os princípios da indisponibilidade e da incapacidade dos cidadãos.

Assim, ao Ministério Público coube, simultaneamente, abarcar coletividade de pessoas em um universo de direitos, elevando-se a instituição, portanto, ao patamar de co-construtor do projeto substantivo de democracia instalado pela CF88, com a expectativa, portanto, de que fosse capaz de dar eficácia aos direitos constitucionais e de mediar conflitos sociais³, diminuindo, ainda, o hiato entre realidade e o projeto constitucional.

A CF88 projeta o MP, ainda, à esfera política para exigir um maior esforço do Estado e da sociedade para que os direitos formalmente previstos sejam devidamente concretizados em uma demanda positiva de sua dimensão material, para que não signifiquem tão somente instrumento de retórica. Esse aumento progressivo do espaço de atuação, com novas atribuições e competências com implicação na modificação do papel social exercido pelo MP, expandiria, por conseguinte, a sua função juspolítica, centrada na teia de decisões e ações que alocam valores, notadamente na análise de políticas públicas que requer a incorporação de grupos de interesse, burocratas, eleições e partidos.

Para o enfrentamento do caudal de inconfessáveis interesses econômicos e políticos, em contrapartida, foram garantidas constitucionalmente as autonomias funcional, administrativa e financeira ao MP, bem como concedidas garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos aos seus membros para atuação independente na fiscalização dos poderes do Estado e na defesa dos direitos sociais⁴.

A importância desse aparato é retratada por Kerche⁵, que pontua sobre sua atuação como proteção do órgão contra ingerências por parte dos governantes e dos políticos. Sem a subserviência do passado, o MP busca, agora, estabelecer, com o Poder Executivo, um diálogo com simetria de posições e elevada discricionariedade, embora seja uma interação potencialmente tensionada.

Sendo assim, é corrente na literatura que o Ministério Público foi capaz de atuar como relevante ator político⁶⁷, dotado de ferramentas jurídicas que geram contingências comportamentais capazes de modificar o ambiente da política, e que lhe permitem gerenciar relações de reforço/punição aptas a impulsionar o comportamento dos agentes públicos no sentido desejado pela coletividade.

¹ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 70-72, n. 204-206, p. 395-430, 2013-2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

² LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p87. Acesso em: 16 jun. 2022.

³ GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

⁴ SILVA, Cátia Aínda. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 127-144, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁵ KERCHER, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁶ SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEKZ, Maria Tereza (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

⁷ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002.

O exercício das funções ministeriais de modo discricionário se revela, especialmente, na qualidade de fiscal da Administração Pública⁸, seja no controle sobre a forma e conteúdo das políticas públicas (*policies*), seja no controle dos próprios agentes políticos (*politics*), como indicado em Arantes⁹.

Logo, no gozo de suas prerrogativas e sem subordinação hierárquica funcional, o MP se organiza para uma atuação ampla, diversificada e discricionária, com condições, então, de controlar, relativizar e fiscalizar a atividade do gestor público, envolvimento no que Arantes¹⁰ define como “voluntarismo político”.

A ampliação do protagonismo do sistema de justiça brasileiro com impulsionamento do MP, circundando a judicialização de políticas públicas, avança sobre a “compreensão das relações entre uma multiplicidade de atores e que envolve a relação entre diversas instituições, Sistema de Justiça, Executivo e Administração Pública, Legislativo e Sociedade Civil”¹¹.

Essa complexa relação entre atores públicos na arena do sistema de justiça passa a ser atuante na elaboração e implementação de políticas públicas e exorbita, conquanto, à centralidade do Poder Judiciário em mecanismos de efetivação de direitos fundamentais e sociais pelo Ministério Público, diante da ineficiência ou omissão de instâncias ordinariamente legitimadas.

Nessa condição, à luz dos revolucionários dispositivos constitucionais, o MP é dotado da capacidade de atuar em uma perspectiva de protagonismo como motor de transformação social, a fim de diminuir o hiato entre realidade e o projeto constitucional, em especial em relação aos direitos fundamentais^{12,13}.

Ressalta-se que, nesse novo posicionamento constitucional com grande diferença no seu perfil institucional, o MP não se vincula a nenhum dos Poderes do Estado¹⁴. Assim, o MP abandona as tarefas de representação funcional do Estado, passando a promover a aplicação e a execução das leis para proteção de interesses e anseios legítimos dos cidadãos, na qualidade de órgão permanente e essencial à função jurisdicional em busca de relevantes valores democráticos, especialmente do acesso do cidadão à prestação jurisdicional e à Justiça¹⁵.

3 A extrajudicialidade e o perfil resolutivo do Ministério Público: a promoção de consensualidades para concretização de direitos

A CF88 e a legislação que a seguiu conferiram variados instrumentos para o exercício de suas funções institucionais em juízo ou fora dele, permitindo a consecução de seus deveres independentemente do Poder Judiciário, por intermédio de procedimentos alternativos. O exercício funcional mais eficiente, especialmen-

⁸ KERCHER, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁹ ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público, política e políticas públicas. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

¹⁰ ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002.

¹¹ RODRIGUES, Rayane Vieira. *Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde: o caso do MPSP*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo – SP, 2020. p. 30.

¹² ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 16, n. 49, p. 139-173, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹³ CHIAPPETTA, Elba Souza de Albuquerque e Silva. Considerações iniciais sobre o constitucionalismo durante e pós-pandemia da Covid-19 e o papel do Ministério Público. *Revista Jurídica do MPRO*, ano 3, n. 4, p. 102-121, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://esmpromet.mpro.mp.br/revistas/4/Artigo%20131.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

¹⁴ CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-422, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>. Acesso em: 23 fev. 2022.

¹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 1989. Disponível em: <http://mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

te para o tratamento das complexas questões sociais, implicou o exame de diferentes estratégias de atuação adotadas por Promotores e Procuradores de Justiça.

Para os cuidados com a ordem pública, o rol de alternativas operacionais inseridas em uma conjuntura de diálogo, acordo e de ajustamento de conduta contempla tanto a seara cível quanto a criminal em relação ao que, possivelmente, representa uma releitura de princípios, de sua estrutura administrativa, de suas políticas e de seu *modus operandi*. Transcendendo as balizas da atuação meramente judicial, na qualidade de titular exclusivo da ação penal, ao MP é conferido inegável protagonismo político para definição de políticas criminais, como indicado por Souza¹⁶.

Nesse sentido, destaca-se o Acordo de Não Persecução Penal (ANPP) como medida despenalizadora institucionalizada por força da Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017¹⁷, alterada pela Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018¹⁸, emitidas pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). De acordo com o mais recente normativo, firma-se o acordo extrajudicial do ANPP quando houver a manifestação do interesse mútuo entre as partes de que o caso não seja submetido ao Judiciário nas infrações — cuja pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos — e o crime não seja cometido com violência ou grave ameaça a pessoa, dentre outros requisitos.

Segundo Souza e Cunha¹⁹, a celebração desses acordos gera impacto não somente para a recomposição do sentimento social de validade das normas, como também para a redução dos custos relacionados com a gestão da administração da justiça e com a tramitação das ações penais. Assim, restaria evidenciado o papel do MP como importante órgão de fomento à difusão dos acordos extrajudiciais como política pública.

A respeito da revolução promovida pela CF88 na funcionalidade do Ministério Público, Ávila e Martins²⁰ explicam:

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. Ao contrário, o órgão possui um variado leque de instrumentos de atuação extrajudicial, dotando-o de autonomia para resolução de conflitos sem necessidade de interferência do Poder Judiciário.

Isso se deu de tal maneira que se classificam as possibilidades dessa atividade com intenção de conduzir entendimento de qual forma de agir do MP seria, então, a mais adequada para assegurar a eficácia dos direitos fundamentais. Dito isso, uma parte da literatura se detém em dois modelos: demandista e resolutivo^{21,22}.

¹⁶ SOUZA, Renee do Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 74, p. 167-191, out./dez. 2019. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1506380/Renee+do+%C3%93+Souza.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

¹⁹ SOUZA, Renee do Ó; CUNHA, Rogério Sanches. A legalidade do Acordo de Não Persecução Penal: uma opção legítima de política criminal. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Franciso Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (coord.). *Acordo de Não Persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2018. p.123-130.

²⁰ ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 16, n. 49, p. 139-173, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>. Acesso em: 25 fev. 2022.

²¹ GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

²² COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013. Disponível em: <http://ajuris.kingghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/302/237>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Além de não se excluírem, os perfis binários podem conviver e se complementar, sem polarização²³. Acrescentam Oliveira, Andrade e Milagres²⁴ que “a preferência ou ênfase na utilização de uma ou outra forma de atuação define modelos distintos e tem consequências diversas para o trabalho”.

O gênero demandista corresponde à proposta de atuação repressiva dos membros da instituição em uma postura burocrática, conflituosa e adversarial com predomínio de utilização de instrumentos processuais para condução de demandas ao Poder Judiciário, utilizando a máquina judiciária como escudo, remetendo-se à sua atuação tradicional. Ou seja:

o Ministério Público Demandista funciona como uma correia de transmissão: simplesmente transmite o conflito social às mãos do Judiciário. E ao transferir perde, sensivelmente, o controle do curso e do tempo da ação para solucionar o conflito, submetendo-se aos mecanismos emperrados da máquina judiciária.²⁵

Em uma perspectiva negocial, a designação dita resolutive se refere a uma abordagem municiada de ferramentas extrajudiciais para a tutela de direitos coletivos, em uma forma dialogada que reforça o comportamento conciliador e protetor dos interesses sociais dos Promotores e Procuradores de Justiça²⁶.

Sob o prisma da cultura organizacional nessa evolução institucional do MP, Macedo Junior²⁷ acrescenta o seu importante papel como instituição mediadora de conflitos. Dessa forma, o órgão não limita o exercício das suas atribuições, apenas, perante o Poder Judiciário e, portanto, fomenta a sua atividade extrajudicial como coordenador de diálogo interinstitucional entre diversos atores públicos, propiciando intercâmbios democráticos e construção de soluções compartilhadas e horizontalizando as relações entre Estado e sociedade²⁸.

Deixa-se, assim, a judicialização como última trincheira²⁹, considerando a transferência para a via judicial para decisões com natureza política e complexa em estrutura processual adversativa não contempla necessariamente a possibilidade de discussão e diálogo para conciliação de diversos interesses e construção de alternativas negociadas, especialmente quando se tem por objeto o momento de implementação de políticas públicas, com reconhecidas conflituosidade e complexidade³⁰.

²³ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutive e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 70-72, n. 204-206, p. 395-430, 2013-2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁴ OLIVEIRA, Luciano Moreira de; ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutive e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 142-161, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p142-161>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁵ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutive e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 70-72, n. 204-206, p. 395-430, 2013-2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁶ OLIVEIRA, Felipe Faria. O Ministério Público resolutive: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 12, n. 21, p. 317-339, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/69233/ministerio_publico_resolutive_oliveira.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

²⁷ MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Theresa (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁸ ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização?: as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000100004>. Acesso em: 17 jun. 2022.

²⁹ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutive e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 70-72, n. 204-206, p. 395-430, 2013-2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

³⁰ OLIVEIRA, Felipe Faria. O Ministério Público resolutive: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 12, n. 21, p. 317-339, jul./dez. 2013. Dis-

Dessa maneira, Rodrigues³¹ chama atenção, também, para o caráter cooperativo e coordenador da disposição institucional do Ministério Público, como se, para a eficácia de sua ação, o órgão requeresse parceria com outros órgãos e poderes públicos e, assim, atuasse como coordenador dentro da rede de instituições para viabilizar e otimizar sua atividade-fim.

Nesse cenário, destaca-se a missão do CNMP. O órgão foi criado em um contexto de descentralização da figura do juiz no sistema judicial brasileiro, em meio à crença de que a melhora do Judiciário dependia de outros fatores a não ser, exclusivamente, o fator de aperfeiçoamento da magistratura, mesmo que a falta de uma estrutura hierárquica e independência funcional dos promotores criem uma barreira à firmamento de políticas institucionais uniformes³².

Na missão de imprimir uma visão nacional ao MP, o CNMP busca a uniformização de comportamentos de Promotores e Procuradores de Justiça pela via administrativa³³. Para tanto, expediram-se resoluções e recomendações a seus membros para que atuem em determinado sentido, contrapondo-se à visão heterogênea de organização e funcionamento da instituição nas esferas federal e estadual identificada em Abrucio, Viegas e Rodrigues³⁴, especialmente quanto ao seu “efetivo funcionamento e a forma como os vários Ministérios Públicos incidem sobre a administração pública e as políticas públicas”.

Como já citado anteriormente, a produção normativa administrativa do CNMP, por oportuno, tem servido para incentivar seus membros a atuarem, em seu plexo de competências, estrutura e instrumental, na indução de políticas públicas³⁵. A atuação fora dos limites do processo judicial é fomentada, então, continuamente num processo interno da instituição que foca a atuação ministerial para o atingimento mais eficiente das finalidades delineadas constitucionalmente³⁶, como pode se observar do quadro abaixo:

Quadro 1–Normas do Conselho Nacional do Ministério Público relacionadas ao caráter resolutivo de atuação em políticas públicas

Normativo	Objeto relativo às políticas públicas
Resolução n.º 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.
Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017	Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.
Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017	Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

ponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/69233/ministerio_publico_resolutivo_oliveira.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

³¹ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 70-72, n. 204-206, p. 395-430, 2013-2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

³² CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-422, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>. Acesso em: 23 fev. 2022.

³³ SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 43. Caxambu – MG, 2019. *Papers* [...]. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st10-8/11680-ministerio-publico-de-fiscal-a-elaborador-de-politicas-publicas>. Acesso em: 01 mar. 2022.

³⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. *SciELO Preprints*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>. Acesso em: 24 fev. 2022. p. 3.

³⁵ KERCHER, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability? *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612201900212>. Acesso em: 7 ago. 2022.

³⁶ CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. *A efetivação não judicial de direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

Normativo	Objeto relativo às políticas públicas
Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018	Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolatividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes.
Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2, de 18 de junho de 2020	Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas.

Fonte: elaboração própria (2022) com base em dados do CNMP.

Diante da pluralidade de agentes com condições de promover medidas que impactem a efetivação de direitos sociais, com variabilidade quanto à influência de cada um, o uso do diálogo interinstitucional para mediação e negociação com atores públicos e privados para concretização de direitos sociais prestacionais passa a ser, então, instigado no âmbito do MP de modo “tão intenso quanto mais problemáticas ou deficitárias forem as atuações dos Poderes Legislativo e Judiciário”³⁷.

Assim, a Resolução n.º 118/2014³⁸ estimula, apoia e difunde a sistematização e o aprimoramento de mecanismos de autocomposição para promoção da justiça e da máxima efetividade dos direitos e interesses relacionados à atuação dos Promotores e Procuradores de Justiça. Dessa maneira, esses membros, qualificadamente, se inserem no espaço de efetivação de direitos fundamentais e cidadania como interlocutores aptos a conduzirem à esfera pública as demandas sociais em face da Administração³⁹.

Em 2017, nos termos da Recomendação n.º 54⁴⁰, o órgão colegiado editou a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público, na qual prega a incompatibilidade da instituição com uma atuação formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega à sociedade de resultados concretos da atuação jurídica do Ministério Público. Conforme a redação do art. 1º, §2º do normativo citado:

sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.⁴¹

A dimensão da atuação extraprocessual e resolutiva do MP é incrementada pelo instrumento da recomendação, constituindo “mais um instrumento para que o Ministério Público possa cumprir, a contento, com sua função de fiscalização da observância da ordem jurídica pelos agentes públicos”⁴². Assim, ressalta-se sua larga abrangência de destinatários e de motivação para sua emissão para prevenção de responsabilidades e de correção de condutas, especialmente da atividade estatal, com previsão expressa no plano infraconstitucional e disciplinada na Resolução n.º 164/2017⁴³. Diante disso, denota-se o seu caráter preponderantemente político para fiscalização e conformação dos atos dos agentes públicos à ordem jurídica⁴⁴,

³⁷ CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. *A efetivação não judicial de direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 129.

³⁸ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 118, de 1º de dezembro de 2014*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

³⁹ CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. *A efetivação não judicial de direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 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: 07 ago. 2022.

⁴¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 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: 07 ago. 2022.

⁴² CÓRDOVA, Diego Rinaldi. A recomendação administrativa como meio de recomendação do elemento subjetivo da tutela do patrimônio público. In: CAMBI, Eduardo (org.). *MP e compromisso com a sociedade*: recurso eletrônico. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2019. v. 1. p. 55-65. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Ebooks/MP_e_compromisso_com_a_sociedade_-_24-10.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁴³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁴⁴ CÓRDOVA, Diego Rinaldi. A recomendação administrativa como meio de recomendação do elemento subjetivo da tutela

mediante análise de sua conveniência sujeita à discricionariedade do membro, dadas as peculiaridades do caso, ela seja capaz de prevenir o dano⁴⁵.

No normativo supracitado do Conselho Nacional, considera-se a utilidade da recomendação para a autocomposição de conflitos como instrumento de diálogo interinstitucional e, conseqüentemente, sua capacidade de reduzir a litigiosidade como forma mais célere de solução de demandas, e ampliação do acesso à justiça, conforme artigo 1º da Resolução n.º 164/2017 abaixo:

a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.⁴⁶

As recomendações podem ser dirigidas a qualquer pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, para a observação preventiva ou corretiva, de direitos constitucionais em caráter preliminar ou definitivo, que tenha condições de fazer ou deixar de fazer alguma coisa para salvaguardar interesses, direitos e bens de que é incumbido o Ministério Público, conforme o art. 4º, da Resolução n.º 164/2017⁴⁷.

Embora destituída de coercibilidade e a inércia do administrador em relação à recomendação não implique ilegalidade, há nela um caráter moral e conseqüências políticas práticas incidentes sobre a autoridade administrativa quanto ao dever de publicizar o teor da recomendação, bem como de se manifestar fundamentadamente e por escrito^{48,49}. Ademais, na hipótese de não atendimento ou de justificativa insatisfatória da Administração Pública, o MP poderá providenciar outras medidas, inclusive judiciais, para a execução de seu conteúdo.

Ou seja, a recomendação, apesar de não ter o condão de vincular a atuação do Poder Público, pode servir para a reflexão do administrador a quem ela se dirige e, com isso, contribuir para a proteção e a efetivação em concreto de direitos constitucionais, especialmente os de dimensão coletiva⁵⁰.

Com a edição da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018⁵¹, considera-se a importância de se intensificarem, no âmbito do MP, parcerias e trabalhos em redes de cooperação com a sociedades civil e com os setores público e privado, a atuação preventiva e capacidades de articulação, diálogo e construção de consenso em ambientes de negociação com atenção para utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização.

Já sob um contexto excepcional de pandemia da COVID-19, a Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 2⁵² evidenciou a legitimidade do Ministério Público para assegurar e defender, proativa e resolutivamente,

do patrimônio público. In: CAMBI, Eduardo (org.). *MP e compromisso com a sociedade*: recurso eletrônico. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2019. v. 1. p. 55-65. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Ebooks/MP_e_compromisso_com_a_sociedade_-_24-10.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁴⁵ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁴⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁴⁹ MAZZILI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1996.

⁵⁰ CHACPE, Juliana Fernandes. Análise crítica sobre o instrumento da recomendação do Ministério Público ao Poder Executivo Federal. *Âmbito Jurídico*, 1 dez. 2011. Disponível em: [⁵¹ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018*. Disponível em: \[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf\]\(https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf\). Acesso em: 07 ago. 2022.](https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-95/analise-critica-sobre-o-instrumento-da-recomendacao-do-ministerio-publico-ao-poder-executivo-federal/#:~:text=A%20recomenda%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico,para%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%20das%20provid%C3%AAs. Acesso em: 07 ago. 2022.</p></div><div data-bbox=)

⁵² CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 02, de 18 de junho de 2020*. Dis-

os direitos fundamentais por meio de um comportamento fiscalizatório quanto à execução de políticas públicas, posteriormente aos termos da Nota Técnica Conjunta n.º 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR⁵³ e Recomendação n.º 72/2020⁵⁴, que trouxeram anteriormente elementos para uma atuação coordenada e próxima das autoridades sanitárias locais em um ambiente de diálogo interinstitucional e o fomento a uma atuação unificada e integrada entre os gestores municipais, estaduais e federal, a iniciativa privada, as instituições de ensino e pesquisa, e outras forças da sociedade, com a finalidade de desenvolverem soluções alternativas, no âmbito da ciência, tecnologia e inovação, para as principais dificuldades de efetivação das políticas públicas na área da saúde, respectivamente.

Dessa forma, recomendou-se atenção aos membros do MP para os limites das suas funções institucionais e a adoção de critérios para esse controle sobre a atividade dos gestores públicos, com deferência à tomada de decisão administrativa.

Esse cenário normativo se refletiu na atuação prática e normativa do MPRN em relação à implementação de medidas de mudanças organizacionais, voltadas para a “desconstrução da cultura da sentença, em busca de uma sociedade mais pacífica, dialógica e com menos conflitos judicializados”⁵⁵. No caso do órgão estadual, a promoção da transformação cultural, centrada na litigiosidade e judicialização, foi premiada pelo CNMP, ainda em 2018, com o projeto “Diálogos sobre autocomposição: difusão da solução consensual de conflitos no MPRN”, projetando nacionalmente a experiência de implantação estratégica do seu Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (NUPA/MPRN)⁵⁶.

O NUPA/MPRN foi criado por força da Resolução n.º 195/2017-PGJ/RN para difundir e implementar a utilização de solução consensual de conflitos, buscando, para tanto, a superação do formalismo jurídico e foi pautado pela oferta de formação continuada, assessoramento técnico e criação de núcleos locais de autocomposição, que compõem seus três eixos de atuação^{57,58}.

O item a seguir iniciará a apresentação dos dados acerca da atuação do MPRN no contexto da pandemia da COVID-19

ponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

⁵³ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Nota Técnica Conjunta n.º 1/2020 – CES/CNMP/1ª CCR, de 26 de fevereiro de 2020*. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2020/Fevereiro/SEL_CNMP_-_0329748_-_Nota_T%C3%A9cnica_-_Administrativo.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 72, de 23 de abril de 2020*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-n-72.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁵⁵ OLIVEIRA, Laís Alves de; ROSÁRIO, Mariana Hemilly Pereira; DANTAS, Victória Gabriela de Oliveira. O papel do Ministério Público na desconstrução da cultura da sentença. *Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*, ano 9, n.13, p. 1-11, jan./jun. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Elet-Jur-Instit-MP-RN_n.13.05.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

⁵⁶ BARROS, Marcus Aurélio de; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. *NUPA: a autocomposição na prática do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*. Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/AE/15/0F/B9/D3A9C71030F448C7860849A8/A%20autocomposicao%20na%20pratica%20do%20Ministerio%20Publico%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Norte.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

⁵⁷ BARROS, Marcus Aurélio de; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. *NUPA: a autocomposição na prática do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*. Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/AE/15/0F/B9/D3A9C71030F448C7860849A8/A%20autocomposicao%20na%20pratica%20do%20Ministerio%20Publico%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Norte.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

⁵⁸ BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. Autocomposição em órgãos públicos: o caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE, 13. Natal, 2019. *Anais [...]*. Disponível em: <http://congesp.rn.gov.br/anais/publiatuais/52.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

4 Ministério Público do Rio Grande do Norte: perfil de atuação de um ator-chave em contexto pandêmico

A fim de conhecer o perfil adotado pelo Ministério Público do RN durante o contexto de pandemia, inicialmente, foi realizada análise documental a partir das notas e orientações do órgão no cenário de pandemia da COVID-19. Alguns dos documentos analisados foram enviados pela instituição após solicitação dos pesquisadores, não se constituindo como a totalidade dos atos, mas sim como parte dela com base na qual serão realizadas inferências iniciais.

Foram analisados, na íntegra, o conteúdo de arquivos diversos enviados e documentos disponibilizados no site de notícias do MPRN, os quais foram citados nas reportagens tabuladas para a segunda parte da presente análise. Assim, a análise do perfil foi realizada a partir de notas técnicas, orientações conjuntas, nota informativa, nota orientativa, ofícios, nota conjunta, oriundos de áreas como saúde, cidadania e inclusão.

Nessa etapa de análise documental, foram consideradas apenas medidas originárias dos Centros de Apoio às Promotorias (CAOPS) ou da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ), não sendo analisados, no entanto, atos das promotorias. Também não foram considerados atos diretivos internos. Com base na análise de conteúdo e, considerando-se o contexto em que foram elaborados⁵⁹, é possível identificar, então, dois perfis de atuação da instituição durante a pandemia do novo coronavírus.

Em um primeiro momento, prevalece o perfil identificado como orientador dos Centros de Apoio, em documentos diretamente voltados aos municípios, mas, principalmente, aos promotores, estimulando a solicitação de informações pelas promotorias, o acompanhamento das ações e, em alguns casos, referindo-se à etapa da formulação de políticas públicas, dedicando-se a melhor ação ou caminho para solução do problema público, a exemplo de quando sugere a necessidade de elaboração dos planos de contingência. Nos Quadros 2 e 3, a seguir, apresentam-se as fontes documentais organizadas por perfil, representando exemplos de atuação do órgão.

Quadro 2– Síntese do conteúdo dos documentos (perfil orientador)

PERFIL ORIENTADOR	
Documento	Síntese
Nota Técnica 001/2020, 18 de março de 2020, CAOP SAÚDE	Sugere aos órgãos ministeriais de execução, a instauração de procedimento administrativo sobre a matéria para o acompanhamento das ações em cada município, relativas à prevenção da transmissão do coronavírus e da assistência devida em relação aos casos confirmados, encetadas as providências administrativas ou judiciais que decorram da situação constatada. Encaminha proposta de Recomendação Administrativa e de ofício requisitório elaborados pelo CAOP SAÚDE, abordando aspectos da confecção do Plano de Contingência Municipal, bem como o direito de acesso à informação por parte da população e a necessária capacitação e proteção dos profissionais de saúde.
Nota Técnica Conjunta n.º 001/2020 CAOP-Cid/CAOP-Inclusão/CAOP-PP, 20 de março de 2020	Orienta atuação das promotorias: Defesa da Educação, Defesa do Consumidor, Defesa do Idoso e das Pessoas com Deficiência.
Orientação Conjunta n.º 001/2020, CAOP-PP e o CAOP-SAÚDE, 23 de março de 2020	Trata da possibilidade de realização de contratações temporárias no âmbito da Administração Pública, sem a realização de processo seletivo simplificado, notadamente dentro do contexto de emergência de saúde pública.

⁵⁹ CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008.

PERFIL ORIENTADOR	
Documento	Síntese
Orientação Conjunta n.º 002/2020, CAOP-PP e o CAOP-SAÚDE, 26 de março de 2020	Orientação sobre as aquisições públicas emergenciais de produtos e serviços da saúde, sobretudo no atual contexto de emergência internacional de saúde, em razão da pandemia decorrente do COVID-19, tendo como objetivo de subsidiar a atuação dos Membros do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.
Nota Conjunta, 28 de março de 2020	Reforça a importância da manutenção das medidas de prevenção, recomendadas pela comunidade científica de saúde, para conter o avanço do novo coronavírus (COVID-19) no RN.
Nota Técnica n.º 001/2020 CAOP-Cid, 02 de abril de 2020	Sugere orientações do município aos gestores de feiras. Dispõe sobre o funcionamento das feiras livres nos municípios do Rio Grande do Norte durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.
Nota Técnica n.º 02/2020, 20 de outubro de 2020	Orientações, sem caráter vinculativo, para a atuação dos Promotores e Promotoras de Justiça com atribuição na fiscalização da retomada das atividades escolares presenciais, isso considerando-se a situação de emergência gerada pela pandemia da COVID-19.
Nota informativa n.º 002/2020, sem data: CAOP-SAÚDE	Trata da retomada de eventos de massa e congêneres no contexto da pandemia do coronavírus.
Nota orientativa financiamento da saúde – coronavírus, sem data	O CAOP Saúde orienta aos Promotores de Justiça que fomentem, segundo as portarias de repasse de recursos para o enfrentamento do coronavírus, juntamente aos municípios, a obrigatoriedade de observarem, na aplicação dos valores recebidos em ações e serviços de combate à pandemia, os planos de contingência municipais e os planos de contingência regionais, e estes em sintonia com o plano estadual, para a execução da assistência integral à saúde da população norte riograndense, mormente no incremento da rede hospitalar, mediante pactuação e cofinanciamento para a abertura de leitos clínicos e de UTI no atendimento aos seus municípios nos casos de infecção de maior gravidade pela COVID-19.

Fonte: elaborada pelos autores (2022), com base em documentos do MPRN (2020).

Identificou-se o perfil caracterizado acima (Quadro 2) como orientador nas fontes documentais do ano de 2020, período em que os municípios e o poder público estadual, ainda, buscavam a melhor forma de proceder em relação à prevenção e ao combate ao novo coronavírus.

Quadro 3 – Síntese do conteúdo dos documentos – (perfil diretivo)

PERFIL DIRETIVO	
Documento	Síntese
Ofício do governo estadual, 30 de março de 2021	Solicita que o Comitê emita parecer quanto à possibilidade da retomada das atividades escolares presenciais, levando em consideração a situação epidemiológica da pandemia.
Ofício Circular Conjunto n.º 001/2022-CAOPCid/CAO-PIJ, 14 de fevereiro de 2022	Destaca que “todos os esforços devem ser mantidos com a gestão de educação local para que a retomada das atividades escolares seja no formato presencial, excepcionando este apenas para os alunos acometidos com COVID-19, de forma temporária, ou quando o cenário epidemiológico local impuser, ressaltando que, diante do direito fundamental e essencial da educação, a escola deve ser o último equipamento a fechar e o primeiro a abrir”. Posiciona-se favorável à vacina em crianças a partir de Nota Técnica n.º 02/2022 do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça (CNPJG): “com isso, a ausência de apresentação da caderneta de vacinação não deve ser impedimento à matrícula, rematrícula ou frequência escolar, mas uma vez constatada a irregularidade, a escola deve ter uma atuação articulada com o Conselho Tutelar e o Ministério Público para o trabalho de sensibilização e orientação para que os pais vacinem seus filhos”.

Fonte: elaborada pelos autores (2022), com base em documentos do MPRN (2022).

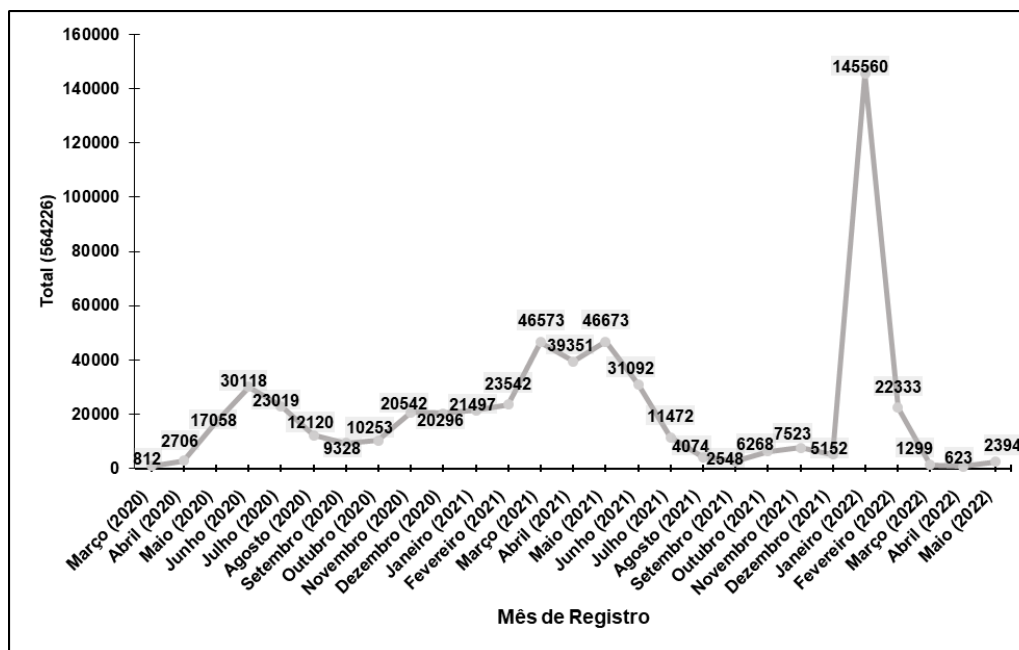
Posteriormente, é possível visualizar o segundo perfil (Quadro 3), dessa vez com caráter mais diretivo, indicando o caminho a ser seguido especificamente pelas promotorias de justiça. Esse segundo momento foi visualizado já no ano de 2022. O quadro seguinte destaca as atuações que foram classificadas como próprias de um perfil diretivo.

O exemplo do Ofício Circular Conjunto n.º 001/2022-CAOPCid/CAOPIJ, de 14 de fevereiro de 2022, acima, demonstra a atuação diretiva do MPRN, enfatizando o seu posicionamento favorável à vacinação, orientando-se procedimentos a serem adotados para estimular a imunização de crianças.

Além dessa análise documental realizada, foi possível verificar a ocorrência de tais perfis do MPRN — orientador e diretivo — a partir da análise de material jornalístico que tivesse relação com a atuação do órgão em torno da pandemia da COVID-19 proveniente do portal de notícias da própria instituição na Internet, veiculado entre 13 de março de 2020 a 24 de maio de 2022, em metodologia já utilizada por Silveira *et al.*⁶⁰. Assim, foram catalogadas 293 atuações, as quais não abrangem o universo das medidas da instituição, mas apenas aquelas que foram destacadas na mídia institucional.

As medidas coletadas foram analisadas à luz do contexto de pandemia do SARS-CoV-2 no RN, considerando-se os casos notificados pela Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESAP) entre 2020 e 2021. A partir do Gráfico 1, referente ao comportamento epidemiológico da pandemia da COVID-19 no estado, é possível perceber que, naquele período, o RN vivenciou três principais picos de número de casos, sendo, um deles entre abril e junho 2020; o segundo entre março e maio de 2021, repetindo-se uma elevação no final do ano de 2021.

Gráfico 1 – Total de casos da COVID-19 registrado pela SESAP de março de 2020 a maio de 2022



Fonte: elaboração própria (2022), com base em dados da SESAP/RN (2020-2022).

Em relação ao número de casos notificados, é possível visualizar um novo aumento em setembro, período que antecedeu as eleições municipais e após uma redução entre maio e agosto de 2020, como demonstrado e discutido por Silveira *et al.*⁶¹. Ano seguinte, o ápice de infecções pelo novo coronavírus ocorreu entre

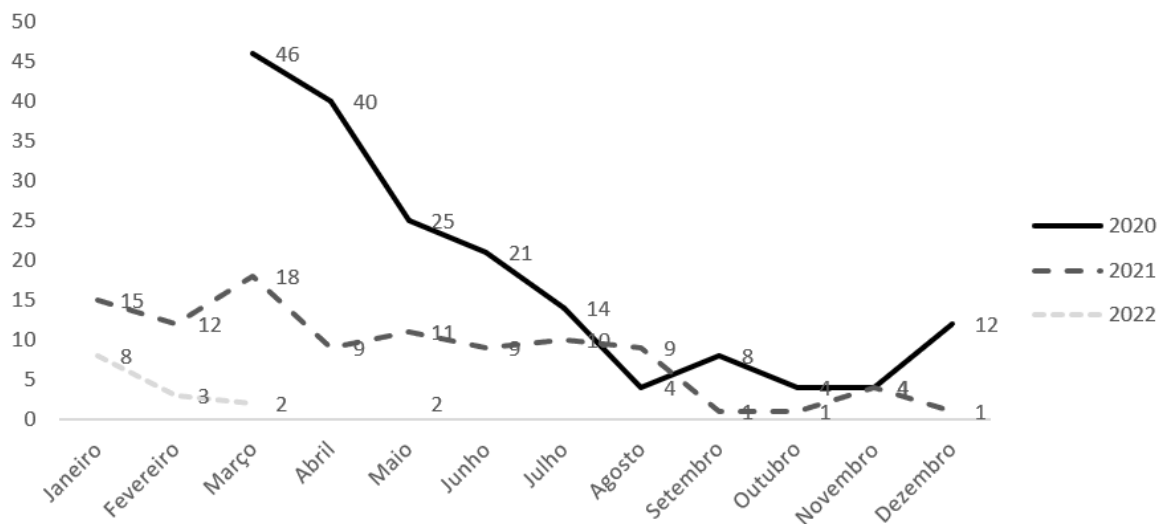
⁶⁰ SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.11, n.3, p. 474-496, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁶¹ SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise

fevereiro e maio, coincidindo com o aumento de atuações do MPRN (a seguir apresentada). Ao final de 2021 e início de 2022, com novo aumento de casos, a curva epidemiológica volta a se acentuar.

Considerando a análise do contexto apresentado, partiu-se para o estudo dos dados. Das 293 atuações tabuladas, 178 ocorreram no ano de 2020, 100 em 2021 e 15 em 2022. Os meses de março e abril de 2020 marcaram o início da pandemia de COVID-19 e o período de maior publicização de medidas relativas ao enfrentamento da crise sanitária, conforme o Gráfico 2.

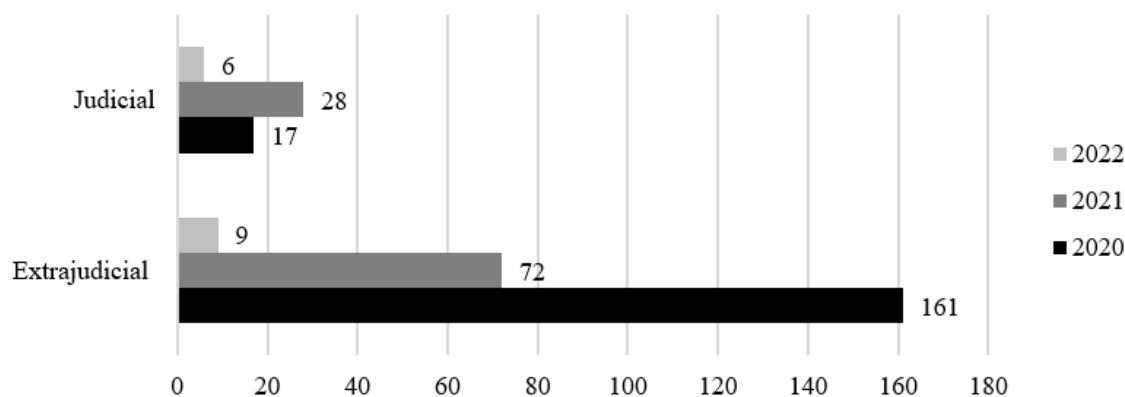
Gráfico 2 – Número mensal de atuações tabuladas nos anos de 2020 a 2022



Fonte: elaboração própria (2022), com base em dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022).

Quanto ao tipo de atuação, em todo o período pesquisado, 242 foram extrajudiciais e 51 corresponderam a medidas judiciais, conforme Gráfico 3. A atuação extrajudicial foi marcante no ano de 2020, destacando-se 161 medidas, o que coincide com o perfil orientador do MPRN acima discutido. No que tange à atuação judicial, proporcionalmente, observa-se que esta correspondeu a 9,5% em 2020 e 28% em 2021, havendo um crescimento considerável que se alinha ao período de maior flexibilização de medidas preventivas de contaminações do novo coronavírus pelo poder público tanto na escala estadual, quanto pelos municípios.

Gráfico 3 – Tipo de atuação do MPRN por ano (2020-2022)



Fonte: elaboração própria (2022), com base em dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022).

acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.11, n.3, p. 474-496, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Conforme Quadro 4, a maior parte das medidas judiciais e extrajudiciais (195) teve como enfoque a adoção de medidas de combate ou de prevenção pelo poder público. Mas, também, se destacaram medidas voltadas a particulares (37). Ressalta-se que a atuação extrajudicial foi maior em todas as categorias.

Os dados acima denotam que o perfil orientativo dos CAOPs foi observado na atuação ministerial e, por sua vez, o perfil diretivo identificado deu ensejo a um aumento proporcional de ações judiciais que, pelos dados quantitativos, já foi verificado desde o ano de 2021.

Outro dado relevante para a análise é a observância acerca da natureza das medidas adotadas, como evidencia o Quadro 4 adiante. A atuação extrajudicial identificada se refletiu no número de recomendações presentes dentre as medidas tabuladas. Foram 135 recomendações que se somam a 22 Termos de Ajuste de Conduta (TAC), em comparação com 40 Ações Cíveis Públicas (ACP).

Quadro 4–Natureza das medidas do MPRN (2020-2022)

Rótulos de Linha	Quantitativo
Ação de Obrigação de Fazer	1
Ação Civil Pública	40
Ação Direta de Inconstitucionalidade	1
Colaboração com outras Instituições/Nota Conjunta	26
Cumprimento de Sentença	1
Determinação Interna	28
Esclarecimento	2
Inspeção	1
Instauração de procedimento	1
Intervenção	1
Mandado de Segurança	2
Manifestação	1
Operação	2
Orientação	6
Recomendação	135
Recurso	1
Serviço ao cidadão	20
Requerimento de suspensão de liminar	2
Termo de Ajuste de Conduta	22
Total Geral	293

Fonte: elaboração própria (2022), com base em dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022).

Outro dado que chama atenção no quadro acima é o número de ações realizadas em colaboração com outras instituições, dentre elas, Ministério Público Federal; Ministério Público do Trabalho e entes do Executivo. Desse modo, salta, a partir do dado, um viés de atuação que reforça o MPRN, durante a pandemia, como co-construtor do projeto substantivo de democracia instalado pela CF88⁶², conforme Silveira *et al.*⁶³ revelam. A busca pela garantia de direitos parece ter se pautado na mediação de atores em torno dos conflitos sociais.

⁶² GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

⁶³ SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.11, n.3, p. 474-496, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566>. Acesso em: 16 jun. 2022.

Ao longo do intervalo estudado, além de ter sido identificado o exercício das atribuições do MPRN a partir de dois perfis — orientativo e diretivo, revelando, ainda, uma atuação destacadamente extrajudicial, foi possível observar a qual fase da política pública o conteúdo da medida correspondia.

Os dados revelam que as posturas orientativa e diretiva não representaram um extravasamento da competência ministerial, conforme informações trazidas nos Quadros 2 e 3, tendo em vista que, como demonstrado por Silveira *et al.*⁶⁴, poucas medidas (34) estavam relacionadas à formulação de políticas públicas. Nessa etapa, em regra, foi recomendada a elaboração de estratégias e a realização de planejamento. Contudo, a partir do perfil diretivo apontado no Quadro 3 anteriormente, também foi possível identificar momentos em que o MPRN adotou postura incisiva em relação, por exemplo, à vacinação de crianças.

Nesse sentido é interessante contextualizar os resultados obtidos com a discussão sobre o *policycycle*, ou seja, as etapas das políticas públicas, como proposto no Quadro 5. Estas são concebidas enquanto processo (*policy-making process*) composto por um conjunto de atividades (ou etapas) que objetivam atender às demandas e interesses da sociedade. Foram analisadas as medidas ministeriais de acordo com as etapas da política pública enquanto fases parciais do processo político administrativo para a resolução dos problemas sociais considerando o *policycycle*, bem como as práticas típicas ou recorrentes em cada momento (Quadro 6).

Quadro 6 – Quantitativo de medidas por etapa da política pública

Etapa da Política Pública	Quantitativo
Formulação	9
Formulação e Implementação	23
Formulação, implementação e monitoramento	2
Implementação	224
Implementação e Monitoramento	16
Monitoramento	15
Monitoramento e Avaliação	1
Avaliação	3
Total Geral	293

Fonte: elaboração própria (2022), com base em dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022).

No Quadro 6, apresenta-se que a maior parte da atuação do MPRN se deu nas etapas de implementação, cobrando-se o aprimoramento da política em sua etapa de concretização, “buscando aproximar ao máximo o objetivo pretendido e o objetivo alcançado”⁶⁵. Tais dados revelam a necessidade de maior atuação nas etapas de monitoramento e, principalmente, de avaliação de políticas públicas, considerando que se identificaram, apenas, três medidas voltadas a esta.

Assim, diante da multiplicidade de atuações, foi possível pontuar qual fase da política pública se pretendia atingir, sem, contudo, representar indícios de extravasamento de competência. Em regra, recomendou-se a elaboração de estratégias e realização de planejamento pelos entes públicos.

⁶⁴ SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.11, n.3, p. 474-496, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566>. Acesso em: 16 jun. 2022.

⁶⁵ CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. p. 67.

5 Considerações finais

Como visto, a Constituição Federal de 1988 reposicionou o Ministério Público brasileiro, daquela mera atribuição de defesa do Estado para a de defensor da sociedade, dos direitos e da democracia. Assim, a ideia de “promotor público” se converte para a figura de um “promotor de justiça”, cujo exercício extrapola as tradicionais tarefas nas searas cível e penal.

Dessa forma, nesse artigo, buscou-se apresentar o panorama da atuação do MPRN no enfrentamento à pandemia do novo coronavírus e encontra como resultado a tendência da instituição estadual para o tratamento desburocratizado no âmbito extrajudicial de conflitos sociojurídicos advindos dessa crise sanitária, em uma postura resolutiva, supostamente consequência dos notáveis e premiados esforços da instituição em torno da promoção da cultura à atuação com eficiência, priorizando a solução pacífica dos conflitos multifacetados decorrentes da crise sanitária da COVID-19, na esfera de atribuições ministeriais, desde a criação do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Resolução n.º 195/2017-PGJ) em ressonância com a governança estabelecida pelo CNMP desde 2014. Para tanto, lançou-se mão de instrumentos e técnicas que perseguem o entendimento mútuo entre os atores públicos, notadamente na fase de implementação das políticas públicas.

Constatou-se a expressiva condução das atuações por meio dos meios extrajudiciais, notadamente com recomendações, principalmente no ano de 2020, condizente com o início da pandemia não somente no RN, mas em todo o Brasil. Ademais, o enfoque predominante referiu-se à adoção de medidas de combate ou prevenção por parte do poder público. Em contrapartida, números menos expressivos referem-se às medidas judiciais, concretizadas, em sua maioria por meio das Ações Cíveis Públicas, com crescimento à medida que maiores flexibilizações das medidas protetivas foram adotadas.

O aspecto colaborativo foi destaque. A partir das análises empreendidas, salta aos olhos a atuação conjunta com demais instituições em torno dos conflitos sociais. Assim, evidencia-se a importância da cooperação entre os agentes públicos e políticos para a implementação de políticas públicas, sobremaneira em um cenário excepcional no qual se priorizou a efetividade de diversos direitos fundamentais em meio a uma gestão de crise complexa, com multiplicidade de atores envolvidos.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; VIEGAS, Rafael Rodrigues; RODRIGUES, Rayane Vieira. A agenda esquecida do federalismo brasileiro: assimetria, heterogeneidade e diversidade dos Ministérios Públicos. *SciELO Preprints*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.2669>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC, 2002.
- ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público, política e políticas públicas. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.
- ASENSI, Felipe Dutra. Judicialização ou juridicização?: as instituições jurídicas e suas estratégias na saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 20, n. 1, p. 33-55, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000100004>. Acesso em: 17 jun. 2022.
- ÁVILA, Thiago André Pierobom de; MARTINS, Teofábio Pereira. A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, v. 16, n. 49, p. 139-173, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-49-janeiro-junho-2017/a-recomendacao-ministerial-como-possivel-instrumento-de-delimitacao-do-dolo-da-improbidade-administrativa>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. Autocomposição em órgãos públicos: o caso do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE, 13. Natal, 2019. *Anais* [...]. Disponível em: <http://congesp.rn.gov.br/anais/publiatuais/52.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BARROS, Marcus Aurélio de; BEZERRA, Paulo Rogério dos Santos; QUEIROZ, Nouraide Fernandes Rocha de. *NUP4: a autocomposição na prática do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*. Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Norte, 2019. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/AE/15/0F/B9/D3A9C71030F448C7860849A8/A%20autocomposicao%20na%20pratica%20do%20Ministerio%20Publico%20do%20Estado%20do%20Rio%20Grande%20do%20Norte.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

CARVALHO, Ernani; LEITÃO, Natália. O novo desenho institucional do Ministério Público e o processo de judicialização da política. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 399-422, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000200003>. Acesso em: 23 fev. 2022.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al.* (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis – RJ: Vozes, 2008.

CHACPE, Juliana Fernandes. Análise crítica sobre o instrumento da recomendação do Ministério Público ao Poder Executivo Federal. *Âmbito Jurídico*, 1 dez. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-95/analise-critica-sobre-o-instrumento-da-recomendacao-do-ministerio-publico-ao-poder-executivo-federal/#:~:text=A%20recomenda%C3%A7%C3%A3o%20do%20Minist%C3%A9rio%20P%C3%BAblico,para%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%20das%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CHIAPPETTA, Elba Souza de Albuquerque e Silva. Considerações iniciais sobre o constitucionalismo durante e pós-pandemia da Covid-19 e o papel do Ministério Público. *Revista Jurídica do MPRO*, ano 3, n. 4, p. 102-121, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://esmpronet.mpro.mp.br/revistas/4/Artigo%20131.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CHRISPINO, Álvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

COELHO, Sérgio Reis; KOZICKI, Katya. O Ministério Público e as políticas públicas: definindo a agenda ou implementando as soluções? *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 130, p. 373-394, jun. 2013. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/302/237>. Acesso em: 16 jun. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Nota Técnica Conjunta n.º 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: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação Conjunta PRESI-CN n.º 02, de 18 de junho de 2020*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018*. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 118, de 1º de dezembro de 2014*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 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: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação n.º 72, de 23 de abril de 2020*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendacao-n-72.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 181, de 7 de agosto de 2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-181-1.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n.º 183, de 24 de janeiro de 2018*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-183.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

CÓRDOVA, Diego Rinaldi. A recomendação administrativa como meio de recomendação do elemento subjetivo da tutela do patrimônio público. In: CAMBI, Eduardo (org.). *MP e compromisso com a sociedade: recurso eletrônico*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2019. v. 1. p. 55-65. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Ebooks/MP_e_compromisso_com_a_sociedade_-_24-10.pdf. Acesso em: 07 ago. 2022.

CURADO, Lúcio Mauro Carloni Fleury. *A efetivação não judicial de direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e práxis*. São Paulo: Editora de Direito, 1998.

KERCHE, Fábio. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, v. 50, n. 2, p. 259-279, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>. Acesso em: 16 jun. 2022.

KERCHE, Fábio; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability? *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 5, p. 1334-1360, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612201900212>. Acesso em: 7 ago. 2022.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; LAMENHA, Bruno. Mobilizando a agenda dos direitos coletivos, assegurando espaço institucional: Ministério Público e Defensoria Pública na transição democrática. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, v. 58, n. 231, p. 87-108, jul./set. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/231/ril_v58_n231_p87. Acesso em: 16 jun. 2022.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. A evolução institucional do Ministério Público brasileiro. In: SADEK, Maria Theresa (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. p. 65-94. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 1996.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O acesso à justiça e o Ministério Público*. 1989. Disponível em: <http://mazzilli.com.br/pages/artigos/acjusmp.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2022.

OLIVEIRA, Felipe Faria. O Ministério Público resolutivo: a tensão entre a atuação preventiva e a autonomia institucional. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v.

12, n. 21, p. 317-339, jul./dez. 2013. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/69233/ministerio_publico_resolutivo_oliveira.pdf. Acesso em: 17 jun. 2022.

OLIVEIRA, Laís Alves de; ROSÁRIO, Mariana Hemilly Pereira; DANTAS, Victória Gabriela de Oliveira. O papel do Ministério Público na desconstrução da cultura da sentença. *Revista Eletrônica Jurídico-Institucional do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte*, ano 9, n.13,p.1-11, jan./jun. 2019. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Elet-Jur-Instit-MP-RN_n.13.05.pdf. Acesso em: 15 ago. 2022.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de; ANDRADE, Eli Iola Gurgel; MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Ministério Público e políticas de saúde: implicações de sua atuação resolutiva e demandista. *Revista de Direito Sanitário*, v. 15, n. 3, p. 142-161, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v15i3p142-161>. Acesso em: 16 jun. 2022.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamento sobre a nova dinâmica. *Justitia*, São Paulo, v. 70-72, n. 204-206, p. 395-430, 2013-2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf. Acesso em: 16 jun. 2022.

RODRIGUES, Rayane Vieira. *Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde: o caso do MPSP*. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo – SP, 2020.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEKZ, Maria Tereza (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2000.

SAMPAIO, Marianna; VIEGAS, Rafael Rodrigues. Ministério Público: de fiscal a elaborador de políticas públicas. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 43. Caxambu – MG, 2019. *Papers* [...]. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/43-encontro-anual-da-anpocs/st-11/st10-8/11680-ministerio-publico-de-fiscal-a-elaborador-de-politicas-publicas>. Acesso em: 01 mar. 2022.

SILVA, Cátia Ainda. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, p. 127-144, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100007>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SILVEIRA, Raquel Maria da Costa *et al.* O Ministério Público no enfrentamento dos reflexos da crise da Covid-19: uma análise acerca da sua atuação judicial e extrajudicial no estado do Rio Grande do Norte. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v.11, n.3, p. 474-496, dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SOUZA, Renee do Ó. A opção político-criminal do Acordo de Não Persecução Penal como instrumento de segurança pública. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, n. 74, p. 167-191, out./dez. 2019. Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1506380/Renee+do+Ó+C3%93+Souza.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

SOUZA, Renee do Ó; CUNHA, Rogério Sanches. A legalidade do Acordo de Não Persecução Penal: uma opção legítima de política criminal. In: CUNHA, Rogério Sanches; BARROS, Franciso Dirceu; SOUZA, Renee do Ó; CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira (coord.). *Acordo de Não Persecução Penal: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018*. 2.ed.Salvador: Juspodivm, 2018.p.123-130.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.