

EFICIÊNCIA DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS NA DEFESA DA SAÚDE: ANÁLISE A PARTIR DOS DADOS DO SISTEMA DE REGISTRO ÚNICO

Talita Cristina Carvalho de Melo Ribeiro¹

A Constituição da República de 1988 inaugurou, no Brasil, o Estado Democrático de Direito, que tem como fim precípuo garantir a dignidade do ser humano em todos os aspectos. Assim, o Ministério Público assumiu o papel de agente transformador, guardião dos direitos assegurados na Constituição Democrática.

É de se destacar que a localização das disposições da CR/88 referentes ao Ministério Público já demonstra a importância dada à instituição, notadamente porque não está inserida dentro de nenhum outro Poder do Estado, mas no mesmo nível, sendo igualmente essencial às funções do Estado.

O art. 129 da Constituição Federal prevê as funções institucionais do Ministério Público, das quais se depreende que tanto a atuação judicial, quanto a extrajudicial, são formas de realização do acesso à justiça, que deve ser entendido como o direito de acesso a todos os meios legítimos de proteção, bem como o atendimento das necessidades dos direitos individuais e coletivos.

Segundo as previsões constitucionais, verifica-se a existência de dois modelos de Ministério Público. O primeiro, denominado Ministério Público Demandista, destaca-se pelo papel de agente processual e assim, seja no âmbito das ações penais, seja na esfera civil enquanto fiscal da lei ou como autor, sua atuação depende das decisões judiciais; por sua vez, o segundo modelo, o Ministério Público Resolutivo, supera a perspectiva processual e busca esgotar as possibilidades de soluções por meio da negociação e formulação de políticas públicas. Assim, neste modelo, a atuação perante o Poder Judiciário assume caráter excepcional (GOULART, 1998).

Assim, o Ministério Público Resolutivo representa um elo entre a sociedade e a ordem jurídica, assumindo o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e guardião do direito (*custos legis*). (ALMEIDA, PARISE, 2005).

Em muitos casos, por meio da atuação jurídica preventiva, o dano pode ser evitado e, por consequência, evita-se também a atuação repressiva. Destaca-se que essa atuação preventiva também deve ser priorizada pelo Ministério Público Demandista, por meio da tutela inibitória nas ações civis públicas (ALMEIDA; PARISE, 2005).

Nesse ponto, cumpre destacar que, no âmbito do Direito Administrativo, eram inquestionáveis e limitadas as tradicionais características da atividade administrativa, como a supremacia do interesse público sobre o particular e os atos administrativos imperativos, autoexecutórios e unilaterais (SCHIRATO, 2011).

Contudo, no Direito Administrativo Contemporâneo, verificou-se a necessidade de o Estado adaptar a sua forma de atuar para exercer a sua função garantidora de direitos fundamentais. Desse modo, o Estado assume também o lugar de mediador, interagindo

com o indivíduo e com grupos sociais. Nesse contexto, emerge a Administração Pública consensual, com a principal função de compor conflitos nos quais estejam presentes interesses estatais e privados (SCHIRATO, 2011).

É cediço que o Ministério Público recebeu da Constituição o papel de agente transformador, devendo atuar de forma ativa para que o direito material seja alcançado. Para que seja mais eficiente, mostra-se necessário o desenvolvimento de ações que aproximem a instituição da população, o que se mostra possível por meio da atuação extraprocessual.

Em novembro de 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Escola Nacional de Mediação e Negociação (ENAM), lançou o Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público, com o objetivo de fomentar o uso de métodos autocompositivos de solução das controvérsias. Destaca-se, ainda, a Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014, do Conselho Nacional do Ministério Público, a qual dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público.

A citada resolução determinou competências do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Ministérios Públicos, todas elas pautadas na instituição de programas e ações que busquem a autocomposição. Dessa forma, previu a negociação, a mediação, a conciliação, práticas restaurativas e convenções processuais como práticas autocompositivas.

Nesse sentido, durante o 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, realizado em 22 de setembro de 2016, foi celebrado um acordo entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Estados e União, com o fim precípuo de fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Esse acordo foi denominado Carta de Brasília e, entre as diversas ponderações nele ressaltadas, é nítido o objetivo de se evitar a judicialização quando for possível a resolução extrajudicial. Assim, foram traçadas diretrizes no aspecto estrutural do Ministério Público, na atuação dos membros e no âmbito das Corregedorias- Gerais.

Com efeito, o acordo destaca, nos aspectos da atuação do membro, a preferência pela atuação preventiva e, diante da impossibilidade dessa, a adoção de postura resolutiva.

A Constituição da República de 1988 previu, entre as funções do Ministério Público, a de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. Assim, considerando que o direito à saúde é um direito fundamental, bem como os serviços de saúde são dotados de relevância pública, é de suma importância o papel desempenhado pelo Ministério Público no ambiente sanitário.

Como resultado da ampliação da democracia, surgiu o fenômeno da justicialização das políticas públicas, que coincide com a admissão

¹ Analista do Ministério Público de Minas Gerais. E-mail: talitacristina@mpmg.mp.br.

pela doutrina e jurisprudência da ação popular para controlar as ações governamentais. Por política pública pode-se entender um fenômeno com duas facetas: a material, consubstanciada nas ações e decisões adotadas para solucionar problemas públicos; e a processual, que é formada pela relação entre agentes políticos, sendo a primeira fruto da segunda. (GOULART, 2013).

A regulamentação da área de saúde na CR/88 se deu com a promulgação das Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90, que formaram a chamada Lei Orgânica da Saúde. Posteriormente, foram criados decretos, leis, portarias e normas operacionais, construindo um sistema infraconstitucional de ações e serviços de saúde.

O direito à saúde se traduz em individual (bem-estar) e coletivo (políticas públicas), carecendo de atuação estratégica do Ministério Público, notadamente para que as ações efetivadoras desse direito se prolonguem no tempo, independentemente da mudança de governo. (ASENSI; PINHEIRO, 2009). Assim, passa-se a avaliar a forma como esse direito à saúde pode ser traduzido na saúde como um bem (bem saúde), o que, muitas vezes, não se alcança por meio da judicialização, conduzindo à busca por soluções extrajudiciais.

No âmbito do Ministério Público de Minas Gerais, é inquestionável o incentivo à atuação resolutiva na área da saúde. Isso se verifica não apenas na instituição da Mediação Sanitária, mas também no trabalho desenvolvido pelo Centro de Apoio Operacional na área da saúde (CAO-Saúde) – que, por meio de ofícios circulares, encaminha orientações aos Órgãos de Execução, incentivando a busca de soluções extrajudiciais –, e na formulação das políticas públicas.

Nesse sentido, é notável que o Poder Judiciário se mostra cada vez mais tendente a admitir demandas que se referem ao mérito das políticas públicas de saúde. Contudo, seja em razão da estrutura do SUS, seja pela previsão de participação da comunidade na formulação das políticas públicas, constata-se que a adoção de medidas consensuais tem-se apresentado como melhor alternativa na busca por solução dos conflitos.

Nesse cenário, mostra-se necessário o fortalecimento das instituições que são capazes de propiciar a mediação entre os entes da Federação, com o fim de aprimorar as políticas públicas. A consensualidade obtida por meio da ponderação de valores possibilita a composição de interesses e conduz à maior eficácia para a solução do problema e garantia do interesse público.

Nesse íterim é que o compromisso de ajustamento de conduta se destaca como um dos instrumentos que possibilitam a concretização do anseio institucional pela atuação extrajudicial, visto que concomitantemente ressalta a prerrogativa da autonomia funcional e evita a judicialização desnecessária. Além disso, a relevância desse instrumento de autocomposição responde a fatores que traduzem a fragilidade do sistema, notadamente a demora na prestação jurisdicional e o custo do processo.

Aliado a isso, as técnicas extraprocessuais dispensam o uso da força estatal, uma vez que a informalidade é utilizada para alcançar o consenso. Contudo, embora haja alguma liberdade na busca da solução consensual, certo é que a medida adotada deve estar prevista em lei.

Com efeito, o compromisso de ajustamento de conduta destaca-se por sua natureza consensual, como um instrumento que está em conformidade com os projetos traçados pela Escola Nacional de Mediação e de Conciliação (ENAM), criada em 2012, e também com o Código de Processo de Civil (Lei nº 13.105/2015). Nesse sentido é que o TAC, à primeira vista, melhor representa o

princípio da eficiência, seja pelo prisma da celeridade inerente a não judicialização, seja pela busca da solução consensual dos problemas apresentados.

Conforme previsto na Resolução Conjunta nº 1, de 10 de julho de 2017, do Procurador Geral de Justiça e do Corregedor-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, o Sistema de Registro Único (SRU) é o sistema utilizado para registro das informações e movimentações referentes a feitos judiciais e extrajudiciais no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais.

A partir dos dados disponíveis no SRU, é possível analisar a atuação do Ministério Público em todo o Estado de Minas Gerais, verificando, por meio de critérios de pesquisa, a quantidade de feitos, a movimentação e a solução jurídica dada, entre outras informações sobre questões administrativas dos procedimentos extrajudiciais. Em se tratando de feitos judiciais, a pesquisa utiliza parâmetros relativos à organização do Poder Judiciário, tais como: tipo de justiça, data de distribuição e Câmara/Vara.

Assim, com o objetivo de examinar a atuação extrajudicial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais na área da saúde e os instrumentos utilizados para tanto, foram solicitadas informações da Diretoria de Gestão de Sistemas da Atividade-Fim, responsável pela gestão do SRU.

Questionou-se a quantidade de procedimentos na área de saúde instaurados no período de 2011 a 2016, e que ainda estavam em tramitação em maio de 2017, e a quantidade de TACs celebrados nesses procedimentos. Além disso, indagou-se a quantidade de TACs encerrados, bem como as execuções propostas.

Conforme relatório encaminhado, no período de 2011 a 2016, do total de procedimentos extrajudiciais instaurados, 15.512 ainda estavam em tramitação, segundo dados fornecidos em maio de 2017.

Da análise dos dados obtidos, verifica-se que foram celebrados TACs em 2,75% dos procedimentos acima relacionados, e apenas 5 foram encerrados. Ressalte-se que essa informação sobre o encerramento do compromisso de ajustamento de conduta relaciona-se ao cumprimento das obrigações assumidas e à devida remessa do Inquérito Civil ao Conselho Superior do Ministério Público para homologação da promoção de arquivamento.

Nesse sentido, insta ressaltar a possibilidade de que em outros procedimentos tenha ocorrido o efetivo cumprimento das obrigações assumidas na celebração do TAC e que tal informação não tenha sido acrescentada nos dados disponibilizados em razão da forma de lançamento do arquivamento no SRU.

Por outro lado, no período de 2011 a 2016, foram registradas 482 execuções de TACs celebrados na área de saúde. Insta ressaltar que o número de execuções superior ao de compromissos firmados no mesmo período pode estar relacionado ao não cumprimento de obrigações assumidas em acordos anteriores a 2011. O descumprimento teria ensejado a posterior execução do título executivo.

A partir da análise dos dados apresentados, constata-se que o elevado número de TACs celebrados é acompanhado por uma altíssima margem de descumprimento, o que enseja a necessária execução do acordo.

Portanto, verificou-se, a partir da análise dos dados do SRU, que o elevado número de descumprimento indica que o TAC não é um instrumento eficiente nas demandas de saúde. Contudo, a partir

das diretrizes traçadas pelo Ministério Público Resolutivo, pode-se afirmar que a solução para as demandas coletivas encontra-se mais próxima da atuação extrajudicial do que da judicialização.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. **Temas atuais do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 17-59.

ALMEIDA, G. A.; PARISE, E. M. **Ministério Público e a priorização da atuação preventiva**: uma mudança de paradigma como necessidade do Estado Democrático de Direito. MPMG, Ano I, Edição 001 - Setembro de 2005. Edição comemorativa de lançamento. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA942729E930142991C55DB355>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39, 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público na fronteira entre a justiça e a política. **Justitia**, São Paulo, v. 64, nº 197, jul./dez., 2007.

ASENSI, Felipe Dutra. A atuação extraprocessual do ministério público para a garantia de direitos: um estudo sobre o direito à saúde. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. VIII, n. 23, out. 2005. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=286>. Acesso em: 04 fev. 2017.

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 Getúlio Vargas, Centro de Justiça e Sociedade, 2010.

ASENSI, Felipe Dutra. A juridicização da saúde e o Ministério Público. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, n. 69, p. 113-149, maio/set. 2009. Disponível em: <http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1259071580.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2017.

BARBOSA, Osório Silva Sobrinho. **Direito Constitucional de Petição**: exercício da cidadania. Brasília: ESMPU, 2016. p. 201-227.

BRANDÃO, Marcella Araújo da Nova. **A consensualidade e a administração pública em juízo**. 2009. 108 f. **Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Congresso. Senado. Projeto de Lei do Senado nº 174, de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para modificar o art. 36, que institui regras sobre a elaboração dos planos de saúde, e para inserir dispositivos que regulam a responsabilidade sanitária dos gestores no âmbito do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99951>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

BRASIL. Congresso. Senado Projeto de Lei 7585/2014, de 20 de maio de 2014. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para inserir dispositivos que regulam a responsabilidade sanitária dos gestores no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarinte

gra;jsessionid=42FF81F1CE99BB9D65C0F6B365ED94EA.proposicoesWebExterno2?codteor=1255085&filename=PL+7585/2014 >. Acesso em: 08 jan. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014. Dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do ministério público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. **As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas**./ Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, 2009. 100 p. (CONASS Documenta; 18). Disponível em: <http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça. Escola Nacional de Mediação e Negociação (ENAM). **Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público**/ Ministério da Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, 2014. p. 41-76.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 40, 2001. Disponível em: <<http://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1214>>. Acesso em: 2 fev. 2017. DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz. Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Dever ou Faculdade de Agir? In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves Ribeiro. **Ministério Público: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 305-316.

DALLARI, S.G. Direito Sanitário: Fundamentos, Teoria e Efetivação. In: AITH, F., SATURNINO, L.T.M., DINIZ, M.G.A., MONTEIRO, T.M. et al. (Org.). **Direito Sanitário: Saúde e Direito, um diálogo possível**. Belo Horizonte: ESP-MG, 2010. p. 43-73.

FERNANDES, Antônio Joaquim Schellenberger. **Direito à saúde**: tutela coletiva e mediação sanitária. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. p. 25-87.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia**: teoria e praxis. São Paulo: LED – Editora de Direito, 1998.

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013. GOULART, Marcelo Pedrosa. Ministério Público e Políticas Públicas. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Ministério Público Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 285-308.

GOULART, Marcelo Pedrosa. [set. 2016]. Entrevista concedida a Carta Forense. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com>

br/conteudo/entrevistas/ministerio-publico-resolutivo/16918>. Acesso em: 21 jan. 2018.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MAGALHÃES JÚNIOR., A. A. A.; SANTOS, A. L. Instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Ministério Público Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 673-698.

MAPELLI JÚNIOR, Reynaldo. Ministério Público: atuação na área da saúde. In: SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Ministério Público Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 457-484.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Resolução Conjunta PGJ CGMP nº1, de 10 de julho de 2017. Dispõe sobre o Sistema de Registro Único (SRU) como o sistema de registro de informações, movimentações e prática de atos processuais nos feitos judiciais e extrajudiciais, inclusive eletrônicos no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-C9DA-28-resconj_pgj_cgmp_01_2017.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2018.

OLIVEIRA, G. J.; SCHWANKA, C. A Administração consensual como a nova fase da Administração Pública no Séc XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303-322, jan./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67859/70467>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. **Ministério Público e políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Ed., 2012.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público Resolutivo. In: SEMANA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2008, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**. Belo Horizonte: Ministério Público de Minas Gerais, 2008. p. 130-139. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/135/constru%C3%A7%C3%A3o%20novo%20mp_Sadek.pdf?sequence=1>. Acesso em: 11 fev. 2017.

SANTOS, Marcelo Henrique dos. **O Ministério Público e seu papel articulador junto ao SUS: manual operacional básico**. Goiânia: Ministério Público do Estado de Goiás, ESMP, 2011.

SCHIRATO, Vitor Rhein. Consenso e Legalidade: Vinculação da atividade administrativa consensual ao direito. **Revista Eletrônica sobre Reforma do Estado**, Salvador, n. 24, dez./jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-24-DEZEMBRO-JANEIRO-FEVEREIRO-2011-VITOR-JULIANA.PDF>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

WERNER, Patrícia Ulson Pizarro. A construção das políticas públicas de saúde: competências, solidariedade processual e desafios para

o fortalecimento do SUS. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/106887>>. Acesso em: 10 fev. 2017.