



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
ISSN: 2594-5688  
secretaria@sbap.org.br  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE NA PANDEMIA DA COVID-19: ENTRE RECOMENDAÇÕES E MEDIAÇÕES DE CONFLITOS SOCIOJURÍDICOS**

**FLÁVIO LUIZ CARNEIRO CAVALCANTI, RAQUEL MARIA DA COSTA SILVEIRA, HAROLDO HELINSKI HOLANDA, ANA MÔNICA MEDEIROS FERREIRA, MYRELLA SANTOS DA COSTA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 16 Administração da Justiça e  
Desafios de Gestão no Poder Judiciário**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

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

### Resumo:

O estudo analisa a atuação do Ministério Público do Rio Grande do Norte (MPRN) no contexto da COVID-19, de 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 atuação diante da crise sanitária, que, por sua vez, trouxe novos desafios à instituição e seus membros. Para análise da atuação do MPRN, 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. Os dados consolidados auxiliaram na delimitação de dois perfis predominantes do MPRN, orientador e diretivo, a partir de uma atuação majoritariamente extrajudicial. O estudo ressalta 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

### Introdução:

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF88), o Ministério Público (MP) se constitui 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 políticas públicas, 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, a partir de documentos obtidos tanto através de requisições junto ao Órgão, como através de material jornalístico, divulgado no site Notícias do MPRN e de acesso público.

Entre recomendações e mediações no contexto da crise sanitária deflagrada, a caracterização do perfil institucional se deu a partir da 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. Após, são expostos 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 são tecidas as conclusões a partir da análise crítica e sintética do estudo.

## **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 Estado (RODRIGUES, 2015). Como identificado por Lima e Lamenha (2021), 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 sociais (GOULART, 1998; CASAGRANDE, 2008), 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 sociais (SILVA et al, 2017).

A importância desse aparato é retratada por Kerche (2007), 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 político (SADEK, 2000; ARANTES, 2002), 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.

O exercício das funções ministeriais de modo discricionário se revela, especialmente, na qualidade de fiscal da Administração Pública (KERCHE, 2007), seja no controle sobre a forma e conteúdo das políticas públicas (*policies*), seja no controle dos próprios agentes políticos (*politics*), como indicado em Arantes (2019).

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, envolto no que Arantes (2002) 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” (RODRIGUES, 2020, p. 30).

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.

## **A EXTRAJUDICIALIDADE E O PERFIL RESOLUTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: a promoção de entendimentos 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, especialmente para o tratamento das complexas questões sociais, implicaria no exame de diferentes estratégias de atuação adotadas por Promotores e Procuradores de Justiça. Isso se deu de tal maneira que se classifica 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 (GOULART, 1998; RODRIGUES, 2015; COELHO; KOZICKI, 2013). Além de não se excluírem, os perfis binários podem conviver e se complementar, sem polarização (RODRIGUES, 2015). Acrescentam Oliveira, Andrade e Milagres (2015, p. 148) 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. (RODRIGUES, 2015, p. 413)

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 Justiça (OLIVEIRA, 2013).

Sob o prisma da cultura organizacional nessa evolução institucional do MP, Macedo Junior

(2010) 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 sociedade (ASENSI, 2010).

Deixa-se, assim, a judicialização como última trincheira (RODRIGUES, 2015), tendo em vista que 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 complexidade (OLIVEIRA, 2013).

Dessa maneira, Rodrigues (2015) 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.

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

## **O MINISTÉRIO PÚBLICO DO RN: 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 elaborados (CELLARD, 2008), 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. Os Quadros 1 e 2, a seguir, apresentam as fontes documentais organizadas por perfil, representando exemplos de atuação do órgão.

**Quadro 1 - 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.
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.
	Sugere orientações do município aos gestores de feiras. Dispõe sobre o

Nota Técnica n.º 001/2020 CAOP-Cid, 02 de abril de 2020	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, junto 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: elaborado pelos autores (2022), a partir de documentos do MPRN (2020)

O perfil caracterizado acima (Quadro 1) como orientador foi identificado nas fontes documentais do ano de 2020, período em que os municípios e o poder público estadual ainda identificavam a melhor forma de proceder em relação à prevenção e ao combate ao novo coronavírus.

Posteriormente, é possível visualizar o segundo perfil (Quadro 2), 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 a atuações que foram classificadas como próprias de um perfil diretivo.

**Quadro 2 - 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/CAOPIJ, 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, rematricula 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: elaborado pelos autores (2022), a partir de documentos do MPRN (2022)

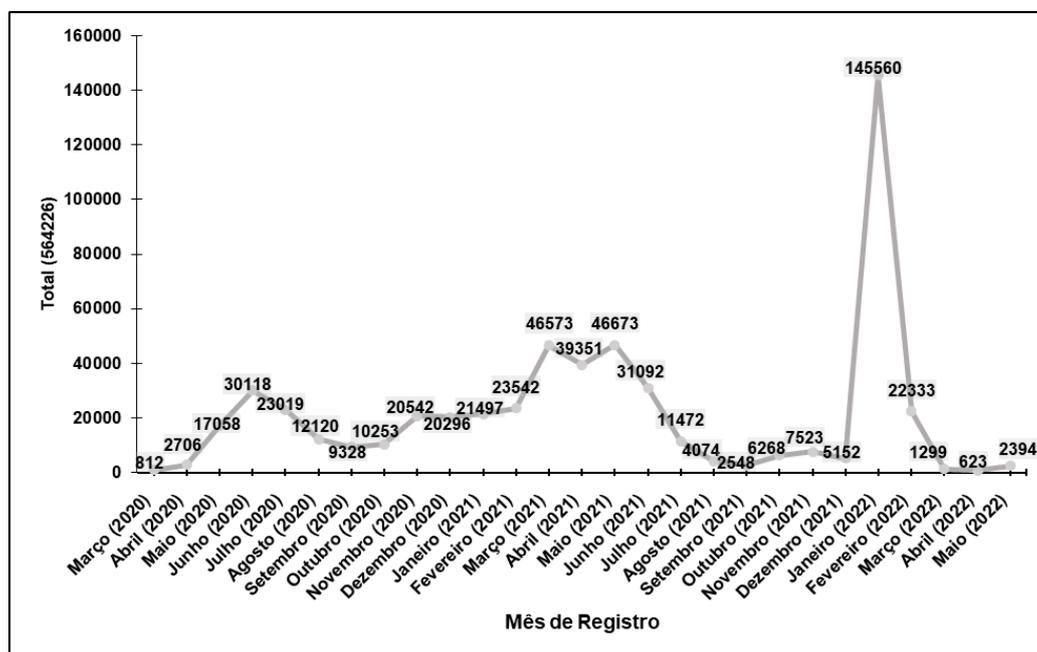
O exemplo do Ofício Circular Conjunto n.º 001/2022-CAOPCid/CAOPIJ, de 14 de fevereiro de 2022, acima, demonstra a atuação diretiva do MPRN, enfatizando o seu posicionamento favorável

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 (2021). 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 abaixo 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



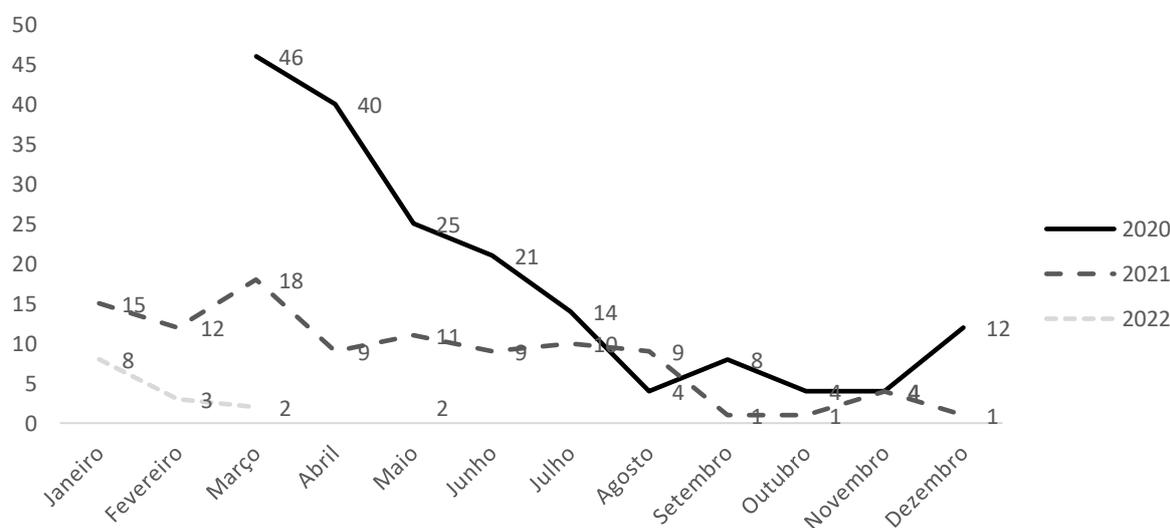
Fonte: elaboração própria (2022), a partir de dados da SESAP/RN (2020-2022)

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 (2021). Ano seguinte, o ápice de infecções

pelo novo coronavírus ocorreu entre 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.

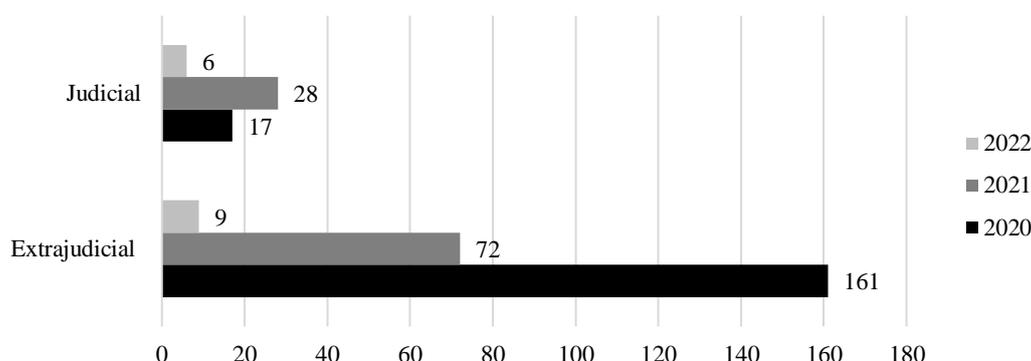
**Gráfico 2 – Número mensal de atuações tabuladas nos anos de 2020 a 2022**



Fonte: elaboração própria (2022), a partir de dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022)

Quanto ao tipo de atuação, em todo o período pesquisado, 242 foram extrajudiciais e 51 foram medidas judiciais (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), a partir de dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022)

Como detalhado no Quadro 3, abaixo, a maior parte das medidas judiciais e extrajudiciais (195) tinha como enfoque a adoção de medidas de combate ou de prevenção pelo poder público. Mas, também se destacaram medidas voltadas a particulares (37). Deve-se frisar que a atuação extrajudicial foi maior em todas as categorias.

**Quadro 3 - Classificação da medida por ator destinatário e tipo da atuação (2020-2022)**

Ator destinatário e tipo de atuação	2020	2021	2022	Total Geral
<b>Adoção de medidas pelo poder público</b>	<b>109</b>	<b>75</b>	<b>11</b>	<b>195</b>
Extrajudicial	100	48	6	154
Judicial	9	27	5	41
<b>Adoção de medidas pelo poder público e por particulares</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
Extrajudicial	4	1	0	5
Judicial	2	0	0	2
<b>Adoção de medidas por particulares</b>	<b>27</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>37</b>
Extrajudicial	21	7	1	29
Judicial	6	1	1	8
<b>Medidas internas</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>28</b>
Extrajudicial	17	9	2	28
<b>Publicização de decisões judiciais</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
Extrajudicial	0	1	0	1
<b>Serviço ao cidadão</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
Extrajudicial	19	6	0	25
<b>Total Geral</b>	<b>178</b>	<b>100</b>	<b>15</b>	<b>293</b>

Fonte: elaboração própria (2022), a partir de dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022)

Os dados acima denotam que o perfil orientativo dos CAOPs foi observado na atuação ministerial e que o perfil diretivo identificado deu ensejo a um aumento proporcional de ações

judiciais que, pelos dados quantitativos, já foi observado 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. 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
<b>Total Geral</b>	<b>293</b>

Fonte: elaboração própria (2022), a partir de 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 CF88 (GOULART, 1998; CASAGRANDE, 2008), conforme revelado por Silveira et al (2021). A busca pela garantia de direitos parece ter se pautado na mediação de atores em torno dos conflitos sociais.

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 (Quadros 1 e 2), tendo em vista que, como demonstrado por Silveira et al (2021), 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 (Quadro 2), 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 *policy cycle*, ou seja, as etapas das políticas públicas. 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 *policy cycle*, bem como às práticas típicas ou recorrentes em cada momento (Quadro 5).

**Quadro 5** – 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
<b>Total Geral</b>	<b>293</b>

Fonte: elaboração própria (2022), a partir de dados do portal de notícias do MPRN (2020-2022)

O Quadro 5 mostra 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” (CHRISPINO, 2016, p. 67). Tais dados revelam a necessidade de maior atuação nas etapas de monitoramento e, principalmente, de avaliação de políticas públicas, tendo em vista que apenas três medidas voltadas a esta última foram identificadas.

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

## Conclusões

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. 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 através dos meios extrajudiciais, notadamente com recomendações, principalmente no ano de 2020, condizente com início da pandemia não somente no RN, mas em todo o Brasil. Ademais, importa ressaltar que o enfoque predominante foi relativo 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 através 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:

Realização:

**SBAP**  
Sociedade Brasileira de Administração Pública

 Saiba mais em: [sbap.org.br](http://sbap.org.br)

Localização:

**FGV EAESP**

Fundação Getúlio Vargas (FGV - EAESP) São Paulo - SP

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: EDUC, Sumaré, 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, pp. 33-55, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312010000100004>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, Jean et al. (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

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

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

GOULART, Marcelo Pedrosa. **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, pp. 259-279, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200002>. Acesso em: 16 jun 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, DF, 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](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, pp. 65-94, 2010. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-06.pdf> . Acesso em: 16 jun. 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](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/69233/ministerio_publico_resolutivo_oliveira.pdf) . Acesso em: 17 jun. 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, pp. 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. **Revista Jurídica de Jure**, v. 14, n. 24, jan./jun., 2015, Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_os\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Justitia%20n.204-206.18.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_os_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) – Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo, 2020.

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

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, pp. 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**. v.11 n.3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.7566> . Acesso em: 16 jun. 2022.