

O FORTALECIMENTO DA UNIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O TRATAMENTO DE CASOS COMPLEXOS: A EXPERIÊNCIA DO MPDFT NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19

STRENGTHENING THE PUBLIC PROSECUTION UNIT IN ORDER TO TREAT THE COMPLEX CASES: THE EXPERIENCE OF THE MPDFT TASK FORCE COVID-19

Lenna Luciana Nunes Daher²⁴⁴

RESUMO: o artigo aborda a necessidade de fortalecimento da unidade do Ministério Público e a sistematização de práticas institucionais inovadoras para a intervenção, de maneira ampla e transversal, nos sistemas complexos que repercutem na proteção dos direitos sujeitos à proteção da Instituição. Para tanto, partindo-se da aplicação da teoria do Ministério Público resolutivo, apresenta-se estudo de caso da Força-Tarefa COVID-19 do MPDFT, para propor a intervenção qualificada, baseada em evidências, com a interação entre diversos órgãos ministeriais e a utilização de instrumentos inovadores de investigação, como as auditorias cívicas, para a mais ampla proteção dos usuários do transporte público coletivo.

PALAVRAS-CHAVE: unidade; Ministério Público; intervenção qualificada; casos complexos.

ABSTRACT: the paper addresses the need to strengthen the Unity of the public prosecution and the systematization of innovative institutional practices for intervention, in a broad and transversal way, in the complex systems that affect the protection of the rights subject to the Institution protection. Therefore, starting from the application of the resolute public ministry theory, a COVID-19 Task Force case is presented, to propose a qualified intervention based on evidence, with the interaction between several offices and the use of innovative instruments of investigation, as civic audit, for the broadest protection of public transportation users.

KEYWORDS: unit; Public Ministry; qualified intervention; complex cases.

1 INTRODUÇÃO

A Pandemia de Covid-19, assim declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, repentinamente abriu os olhos do Ministério Público brasileiro para uma realidade cada vez mais evidente: as questões afetas às atribuições da Instituição, especialmente aquelas relacionadas à proteção dos direitos coletivos amplamente considerados, caracterizam-se por um grau de complexidade crescente em escala exponencial.

A principal particularidade dos sistemas complexos é a interconexão entre seus elementos, ou seja, a interdependência, de forma que o comportamento de cada um deles afeta e é afetado pelos demais. Essa qualidade indica ser insuficiente

²⁴⁴ Bacharel em Direito pela UnB. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Promotora de Justiça do MPDFT e integrante da Força-Tarefa do MPDFT para combate e prevenção da COVID-19.

a análise separada dos eventos, pois são as conexões do sistema que determinam o seu comportamento, fornecendo-nos, assim, informações úteis para compreender e enfrentar os problemas complexos.²⁴⁵ Exemplos de sistemas complexos estão por toda parte, desde o cérebro humano, até os ecossistemas e a economia de um país.

No campo das relações sociais, o mundo contemporâneo assistiu às profundas transformações das sociedades industriais e pós-industriais, com a consequente criação dos direitos de segunda, terceira e quarta gerações, todos direitos transindividuais por essência. A teia de relacionamentos necessária para a existência de tais direitos é complexa, já que, em grande medida, requerem a atuação transversal e articulada de indivíduos e de instituições públicas e privadas para a sua efetivação. Pensemos, por exemplo, no direito ao meio ambiente preservado e em como a atuação individual pode impactar drasticamente um ecossistema (uma fábrica despeja poluente altamente tóxico em uma nascente) e em como é essencial a articulação dos indivíduos e das organizações públicas e privadas para a adequada proteção ambiental. Pensemos também que o meio ambiente é um sistema complexo e que, mais importante do que analisar os elementos que o compõem separadamente, é preciso compreender como a interação entre eles pode garantir a sua sustentabilidade ou a sua destruição.

Essa sociedade cada vez mais complexa já vinha impactando a atuação do Ministério Público notadamente a partir do início do século XXI, quando as demandas coletivas passaram a se avolumar, ao passo que as respostas fornecidas pela Instituição vinham se apresentado mais na forma de provimentos jurisdicionais sem cumprimento, do que na garantia e na efetivação de direitos para a sociedade. A necessidade de aprimoramento da atuação ministerial já era, portanto, latente, mas a Pandemia de Covid-19 trouxe o que se pode chamar de ponto de inflexão não só para o Ministério Público, mas para a maior parte das organizações: a urgência de transformações internas drásticas para a adaptação em face de eventos cada vez mais incertos.

Não é mais possível, portanto, continuarmos enfrentando as demandas sociais complexas confortavelmente apoiados em estruturas burocráticas rígidas, enraizadas no passado e voltadas essencialmente ao ajuizamento de ações, sem a perspectiva do alcance da atividade ministerial no mundo real. Não é mais aceitável uma atuação baseada em concepções isoladas de independência funcional, divisão estanque de atribuições, sem instrumentos que nos permitam avaliar, de maneira ampla e transversal, os sistemas complexos e as repercussões de nossa intervenção nos direitos sujeitos à defesa e à proteção do Ministério Público.

Dessa forma, inúmeros são os aspectos que podem ser abordados no âmbito dessa ampla e necessária transformação organizacional, mas pretendemos nos concentrar na estruturação de ferramentas para a intervenção mais qualificada do Ministério Público em problemas complexos, a partir da integração interna e externa, fortalecendo-se a unidade da Instituição.

²⁴⁵ FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. Pandemia: Não é complicado. É complexo. Disponível em <https://medium.com/@sbrunocf/pandemia-n%C3%A3o-%C3%A9-complicado-%C3%A9-complexo-232d94d32893>. Acesso em: 04 jan. 2022.

2 SISTEMAS COMPLEXOS E A ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

A interdependência dos elementos que compõem os sistemas complexos implica que uma interferência que não considere a amplitude da interconexão entre os eventos pode ocasionar mais danos do que benefícios. Como explica Sérgio Bruno Cabral Fernandes:²⁴⁶

É o comportamento do sistema, por meio de suas conexões, que nos fornece informações úteis para compreender e resolver os problemas complexos. Essas informações colocam o problema em contexto e amplia nossa perspectiva. A presente pandemia demonstra que todas as coisas existem em relação a alguma outra coisa. *Nada é independente*. Desconsiderar o contexto, colocando foco apenas em um ou em alguns dos elementos do sistema, tende a causar um estrago maior do que o problema que se visa corrigir. Numa pandemia, tão importante quanto tratar os doentes e buscar a cura, é compreender como o vírus é transmitido e qual será o impacto nos sistemas de saúde, na economia, na política e no estado psicológico das pessoas. *Deve-se olhar para o todo e não apenas para as partes*.

A perspectiva de intervenção mais qualificada como base para a efetivação dos direitos formalmente previstos na Constituição da República foi elaborada por Marcelo Pedroso Goulart em sua proposta teórica e prática de Ministério Público resolutivo²⁴⁷ e inserida dentre as diretrizes da Carta de Brasília²⁴⁸, acordo de resultados ajustado por diversas Corregedorias do Ministério Público Brasileiro, para a valorização da atuação extrajudicial, por ocasião do Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público em 2016.

Ao delinear o novo perfil do Ministério Público, a Constituição da República de 1988 estruturou a Instituição para cumprir sua função de agente de transformação social, a fim de promover os valores democráticos e concretizar os direitos fundamentais previstos na Carta. Para Goulart²⁴⁹, contudo, a nova conformação constitucional do Ministério Público passou a conviver contraditoriamente com antigas formas estruturais e com a velha mentalidade formalista e burocrática. Isso porque “o velho Ministério Público morreu e o novo – aquele projetado na Constituição de 1988 – embora tenha nascido, ainda está em processo de afirmação”.

Essa contradição, denominada de entrelaço paradigmático, resulta em crise de efetividade, especialmente a partir do século XXI, quando o Ministério Público passa a receber cada vez mais demandas complexas, e as respostas

²⁴⁶ *Op.cit.*

²⁴⁷ GOULART, Marcelo Pedroso. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. 1. Brasília: CNMP, 2016. p. 217-238.

²⁴⁸ Disponível em https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 04 jan. 2021.

²⁴⁹ GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

apresentadas, consistentes quase que exclusivamente no ajuizamento de ações, não atendem integralmente às necessidades postas pela nova realidade.

Esse choque entre o novo perfil constitucional do Ministério Público e as velhas práticas institucionais pode ser superado, na compreensão de Goulart²⁵⁰, pela ruptura com o modelo de atuação demandista e adoção do paradigma resolutivo. No paradigma demandista, o Órgão do Ministério Público atua reativamente, tendo como norte a judicialização dos conflitos cuja solução esteja relacionada às suas atribuições, desincumbindo-se de seus múnus com o mero ajuizamento de ação. No demandismo, a atuação é formal e burocrática, não tendo como finalidade a solução efetiva do conflito, mas tão somente a finalização do processo. Trata-se de um modelo mental sintetizado pelo seguinte pensamento: “Fiz a minha parte! Agora é com o Poder Judiciário”.

De revés, a atuação resolutiva, sem excluir a porta de entrada do Poder Judiciário, quando essa se mostrar a mais adequada para a tutela dos direitos, é proativa, reflexiva e fundada na análise qualificada da realidade social, em sede procedimental, com o objetivo de encontrar a solução efetiva para o conflito, potencializando-se na utilização dos instrumentos extra jurisdicionais. Mesmo quando atua pela via do Judiciário, a atuação resolutiva tem como foco a proteção efetiva do direito violado ou ameaçado, não se contentando com a obtenção do provimento jurisdicional visado, mas sim com a efetivação da decisão na mudança social almejada.²⁵¹

A postura predominantemente resolutiva, nesse aspecto, está comprometida com a resolução da irregularidade ou da deficiente proteção de direitos, com a produção de resultados concretos, e não apenas com a apresentação da demanda ao Judiciário, sem compromisso com uma condução orientada para a efetiva resolução da questão e efetivação dos provimentos judiciais alcançados.²⁵²

A postura reflexiva e proativa do Ministério Público que proporciona a intervenção qualificada na realidade social é integrada não só pelas qualidades pessoais de seus membros, mas notadamente pela institucionalização de estruturas que viabilizem a atuação resolutiva.

A seguir, apresentaremos a experiência do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios no enfrentamento à Pandemia de Covid-19 que buscou conduzir a um tratamento mais qualificado ao problema complexo, por meio de ações que devem ultrapassar as iniciativas individuais de seus membros para se tornarem um conjunto institucionalizado de práticas ministeriais. Tal exame é importante para densificar essa experiência e inaugurar um portfólio de iniciativas que constituem concretamente o Ministério Público resolutivo.

²⁵⁰ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. 1. Brasília: CNMP, 2016. p. 217-238.

²⁵¹ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. 1. Brasília: CNMP, 2016. p. 217-238.

²⁵² GAVRONSKI, Alexandre Amaral. Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público**, v.4. Brasília: CNMP, 2017, p.71-90.

3 ESTUDO DE CASO: A EXPERIÊNCIA DO MPDFT PARA PROTEGER OS USUÁRIOS DO TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou como pandemia o surto de Covid-19, que, naquela altura, já se alastrava ao redor do mundo. Nesse contexto, por meio da Portaria PGJ nº 220/2020²⁵³, o MPDFT criou uma Força-Tarefa para o combate e prevenção da COVID-19, composta por mais de 30 promotores e procuradores de Justiça, coordenados pelo Procurador Distrital dos Direitos do Cidadão, auxiliado por 2 secretários executivos.

Uma das prioridades iniciais da Força-Tarefa foi a atuação para garantir que o transporte coletivo do Distrito Federal continuasse em funcionamento, considerando que as demais atividades essenciais, como hospitais, farmácias, supermercados e outros, dependiam fundamentalmente desse serviço para o deslocamento dos trabalhadores e acesso dos usuários. Por outra parte, o MPDFT se preocupou também em fiscalizar se os protocolos sanitários estavam de fato sendo seguidos pelas concessionárias desse serviço público.

Nesse ponto, cabe ressaltar a essencialidade do transporte coletivo, erigido a direito social pela Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015, conforme artigo 6º, *caput*, da Constituição da República de 1988. De fato, a mobilidade proporciona a efetivação de diversos outros direitos, por ser, muitas vezes, condição para que o cidadão exerça suas potencialidades, como trabalho, educação e lazer. No contexto de uma pandemia, o transporte se apresenta como atividade de singular relevância, tendo em vista que as atividades essenciais dependem do deslocamento dos profissionais para o seu regular funcionamento.

A Força-Tarefa MPDFT estruturou a defesa do direito fundamental ao transporte coletivo tendo por base a concepção de Ministério Público resolutivo, para realizar uma intervenção qualificada na complexa realidade social, utilizando-se de instrumentos judiciais e extrajudiciais para essa finalidade. Como o foco principal era a proteção dos usuários/trabalhadores, deu-se enfoque à utilização de mecanismo de interação com a sociedade civil denominado *auditoria cívica*, para aferir como as pessoas que dependiam dos transportes coletivos estavam sendo impactadas durante a Pandemia. Mas a *auditoria cívica* não foi a única técnica empregada. A ela atrelaram-se outros instrumentos como: a expedição de recomendações, a instauração de inquérito civil para investigação das violações ao direito fundamental e o ajuizamento de ação, tudo para possibilitar a mais ampla e efetiva defesa do direito social.

Auditoria cívica é uma metodologia para a formação de cidadãos para o controle social, incentivando a participação na avaliação de políticas públicas. Desde 2019, a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal já vinha se utilizando de auditoria cívica, realizada em parceria com o Instituto de Fiscalização e Controle (IFC), para avaliar a política pública de transporte coletivo rodoviário, por meio do projeto denominado *Como anda meu ônibus?*²⁵⁴

²⁵³ https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/portarias/portaria_pgj_2020_0212.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

²⁵⁴ Saiba mais sobre o projeto no sítio eletrônico do MPDFT. Disponível em <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/programas-e-projetos-menu/como-anda-meu-onibus>.

A Pandemia de Covid-19 fez com que o projeto se adaptasse à nova realidade, para aferir notadamente se os protocolos sanitários definidos para o setor de transporte coletivo estavam sendo seguidos pelas concessionárias de serviço público.

Uma medida sanitária de crucial relevância foi a determinação de higienização dos veículos com maior regularidade e com o uso de substâncias que pudessem neutralizar o vírus, medida essa determinada em consonância com protocolos internacionais de enfrentamento à pandemia de COVID-19. Em 15 de março de 2020, a Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (Semob) expediu Circular direcionada às operadoras do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (STPC/DF), determinando que os ônibus fossem higienizados a cada viagem, ou no mínimo duas vezes ao dia. A regulamentação administrativa foi posteriormente transformada na Lei Distrital nº 6.577/2020, que dispõe sobre a obrigatoriedade de as empresas concessionárias do STPC/DF higienizarem os ônibus, sempre que o veículo chegar ao terminal.

Vale ressaltar que as normas que determinam a higienização dos ônibus durante a pandemia foram editadas com base na experiência internacional e em estudos científicos que preconizam as medidas sanitárias para a redução dos riscos de contágio pela COVID-19 nos veículos do serviço de transporte público coletivo. Com efeito, os ônibus são ambientes fechados, que proporcionam a aglomeração de pessoas, o que dificulta o distanciamento social, principal medida para evitar o contágio da doença, de maneira que a definição de um protocolo sanitário para o setor é de extrema relevância para a proteção da vida e da saúde humana.

Um estudo publicado pelo Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV) indica que o transporte público representa um “(...) ambiente de alto risco durante uma epidemia em função do alto número de pessoas confinadas em espaço com ventilação limitada, sem nenhum controle de acesso de pessoas infectadas, além de apresentar uma variedade de superfícies possíveis de abrigarem o vírus e serem tocadas (...)”.²⁵⁵

A Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS expediu recomendações para a limpeza e desinfecção de locais públicos²⁵⁶, tendo em vista que “manter condições adequadas de limpeza e desinfecção nos espaços públicos é fundamental para mitigar a transmissão do vírus e proteger a saúde dos trabalhadores e público em geral”. Especificamente para estações e veículos de transporte, orientou a desinfecção das superfícies de alta frequência de contato, ao menos duas vezes por dia.

Em março de 2020, a Associação Internacional de Transportes Públicos (UITP) divulgou quais medidas estavam sendo tomadas pelo setor de transporte público ao redor do mundo como resposta contra a epidemia pelo novo Coronavírus, baseadas em cinco categorias principais: (1) desinfecção e sanitização; (2) monitoramento da força de trabalho; (3) controle de acesso; (4) plano de continuidade do negócio; e (5) comunicação interna

Acesso em: 14 abr. 2022.

²⁵⁵ Lima, G. C. L. S., Schechtman, R., Brizon, L. C., Figueiredo, Z. M. Transporte público e COVID-19. O que pode ser feito? Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação o Getúlio Vargas (FGV CERI). Rio de Janeiro; 2020. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/covid_e_mobilidade_urbana_fgv_ceri.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.

²⁵⁶ Disponível em <https://iris.paho.org/handle/10665.2/52188> Acesso em: 23 jul. 2020.

e externa.²⁵⁷ A primeira medida, portanto, diz respeito às estratégias de desinfecção dos veículos. O documento aponta que o aumento da frequência da higienização das superfícies de maior contato nos veículos tem se mostrado a mais comum resposta como medida de controle contra a transmissão da COVID-19.

A função do Ministério Público nesse contexto foi a de avaliar se os protocolos sanitários definidos em Lei e em regulamento, baseadas nas recomendações internacionais, estavam sendo cumpridos pelas concessionárias e, em caso negativo, promover as medidas judiciais e extrajudiciais de sua alçada.

No dia 23 de junho de 2020, considerando a evolução da pandemia no Distrito Federal, a Força-Tarefa do MPDFT expediu recomendação ao Secretário de Estado de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal para que, entre outros aspectos, realizasse constantes ações de fiscalização para verificar o cumprimento das normas sanitárias de higienização dos veículos do transporte coletivo.

Mediante requisição de informações em inquérito civil, a Secretaria de Mobilidade informou que, até o dia 17 de julho de 2020, haviam sido lavrados 812 autos de infração pela não observância da determinação do protocolo de higienização dos ônibus. O número expressivo de autos de infração evidenciou que as empresas concessionárias estavam se omitindo sistematicamente de cumprir os protocolos sanitários de limpeza regular e adequada dos veículos do transporte público coletivo e que a atuação do poder de polícia administrativa não estava sendo suficiente para reprimir a conduta ilícita das concessionárias.

Como já referido, a Força-Tarefa utilizou-se de auditoria cívica realizada pelo IFC para colher, junto à sociedade civil, dados confiáveis sobre a situação sanitária dos ônibus. Foram formuladas 10 questões de múltipla escolha, abordando aspectos relacionados às medidas de prevenção no embarque e dentro dos veículos, como o controle de acessos; existência de solução desinfetante para as mãos; avaliação da limpeza; existência de ventilação; possibilidade de manutenção do distanciamento; avaliação da lotação dos veículos e da colaboração dos demais usuários com as medidas de prevenção; uso do sistema de bilhetagem para se evitar contato com os colaboradores.²⁵⁸

O questionário eletrônico ficou disponível ao público no período de 1º de junho a 15 de outubro de 2020. No que importa à presente análise, cabe destacar o resultado da avaliação da higiene dos veículos. Para 43% dos usuários, o nível de limpeza dos ônibus era “ruim” ou “péssimo”. Outros 36,11% responderam que a higienização era apenas “regular” (36,11%).²⁵⁹

Esse resultado da auditoria cívica foi muito relevante para reforçar os documentos recebidos pela Força-Tarefa, referentes à atividade fiscalizatória da Secretaria de Transportes e Mobilidade do DF, que já havia lavrado 800 autos por descumprimento do protocolo de limpeza dos ônibus pelas concessionárias.

²⁵⁷ Disponível em <https://www.lek.com/sites/default/files/insights/pdf-attachments/Public-Transport-Authorities-COVID-19.pdf> Acesso em: 23 jul. 2020.

²⁵⁸ Disponível em https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/programas_projetos/como_anda_meu_onibus/Relatorio_suplementar_como_anda_meu_onibus_covid.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

²⁵⁹ Disponível em https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/programas_projetos/como_anda_meu_onibus/Relatorio_suplementar_como_anda_meu_onibus_covid.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

Assim, com base na investigação levada a efeito no inquérito civil, atrelada aos dados colhidos em auditoria cívica, a Força-Tarefa apurou que as concessionárias de transporte coletivo do Distrito Federal estavam descumprindo sistematicamente as normas de higienização dos veículos de transporte público coletivo. A investigação resultou no ajuizamento de ação civil pública, com pedido de tutela inibitória para que as empresas instalassem, no prazo de 48h, serviço sistemático de higienização interna de todos os ônibus nos termos da legislação de regência, sob pena de pagamento de multa por veículo não higienizado. Postulou-se também a condenação das requeridas por dano moral coletivo causado à sociedade do Distrito Federal.

A tutela de urgência foi deferida pela 10ª Vara Cível de Brasília, para determinar que as empresas realizassem a higienização dos veículos de transportes coletivos a cada parada nos terminais, sob pena de pagamento de multa de R\$ 5.000,00 por veículo não higienizado.²⁶⁰

A partir de decisão, o MPDFT iniciou negociação com as requeridas para viabilizar o mais amplo alcance das medidas de higienização dos veículos. Nesse contexto, firmou-se negócio jurídico processual, para suspender o trâmite da ação civil pública, mediante a obrigação de que as empresas elaborassem e cumprissem *Plano de Higienização Sistemática dos Veículos*. O Plano foi fiscalizado extrajudicialmente pelo MPDFT, por meio do recebimento de documentos comprobatórios da aquisição de insumos de limpeza e contratação de funcionários específicos para a função, como também mediante a realização de vistorias *in loco* nos terminais rodoviários. O cumprimento do Plano pelas concessionárias ensejou acordo pela extinção do processo em janeiro de 2022, quando o alto índice de vacinação da população do DF já descortinava melhoria das condições sanitárias. Por outro lado, o MPDFT firmou acordo com as concessionárias de transporte coletivo rodoviário pelo pagamento de R\$ 750.000,00, a título de reparação por danos morais coletivos, valores esses transferidos para o Fundo Distrital de Combate à Corrupção.

Esse estudo de caso demonstra que, para a atuação em problema complexo, como o funcionamento de transporte coletivo durante pandemia de vírus altamente contagioso, a Força-Tarefa do MPDFT baseou-se em elaboração de estratégia para intervenção sistêmica na realidade social, focando na garantia de não paralisação do transporte, atrelada à melhoria dos protocolos sanitários para a proteção de usuários e trabalhadores.

Para tanto, foi fundamental a articulação interna (Procuradoria de Justiça Distrital dos Direitos do Cidadão e Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social) e externa (sociedade civil), com a utilização de instrumentos inovadores de investigação, como a avaliação da política pública pelos próprios usuários em auditoria cívica. A judicialização do problema foi necessária, porém não se olvidou de combinar a atuação judicial com técnicas de negociação, que culminaram no acompanhamento de negócio jurídico-processual, com o cumprimento de Plano de Higienização Sistemática elaborado pelas concessionárias

²⁶⁰ Disponível em <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/promotorias-justica-menu/promotorias-de-justica-de-defesa-do-patrimonio-publico-e-social-menu/12467-covid-19-mpdft-obtem-liminar-para-que-empresas-de-onibus-cumpram-normas-de-higienizacao-2>. Acesso em: 14 abr. 2022.

de transporte coletivo. Ao fim, celebrou-se acordo para a extinção do processo com julgamento de mérito, com destinação de valores a Fundo de reparação de direitos difusos do Distrito Federal.

4 CONCLUSÃO

Em termos de controle das políticas públicas, o Ministério Público do futuro deve aliar a utilização das novas tecnologias da informação em prol de uma atuação baseada em evidências, com mecanismos de oitiva da sociedade civil, que permitam mobilizar o conhecimento da comunidade acerca dos seus problemas e das suas possíveis soluções, com o fim de que o Ministério Público possa melhor contribuir para a efetiva resolução de problemas na sua qualidade específica de organização de controle.

Não é tarefa simples. Vai muito além da atualização de parques tecnológicos, da constituição de assessorias compostas por especialistas ou da celebração de convênios com universidades renomadas, embora todas essas iniciativas sejam indispensáveis para a concretização do Ministério Público resolutivo. Essa mudança passa principalmente pela criação de estruturas de governança, capazes de articular todos esses elementos num todo coerente e capaz de agir, de maneira efetiva, em benefício da sociedade.

Essas estruturas de governança devem incluir espaços que fomentem o diálogo e a atuação transversal entre os integrantes do Ministério Pública no exercício de sua atividade-fim. Repetidas vezes ao longo deste trabalho, enfatizou-se a complexidade dos problemas que infligem a sociedade atual. A pandemia de Covid-19 é apenas um desses problemas, embora talvez seja um dos mais dramáticos na história recente.

O artigo 127, §1º, da Constituição da República de 1988 estabelece que são princípios institucionais do Ministério Público: a independência funcional, a indivisibilidade e a unidade. É ampla e conhecida a discussão, na teoria e na prática, acerca da relação entre esses princípios, principalmente entre a tensão aparente entre o princípio da independência funcional e da unidade.

A experiência da Força-Tarefa de enfrentamento à Covid-19 do MPDFT oferece um relevante estudo de caso, para a forma como esses dois valores - independência funcional e unidade - podem se articular não como ideias contrapostas, mas como proposições sinérgicas, que potencializam uma à outra.

A estrutura central da Força-Tarefa era composta por um coordenador e dois secretários-executivos, que acumulavam as suas funções na Força-Tarefa com as suas funções nas suas promotorias de origem, com atribuições nas áreas de direitos difusos e coletivos. O papel dessa estrutura central da força tarefa era viabilizar o mínimo de articulação e governança para o conjunto de promotorias que integravam a iniciativa, de maneira a alcançar o mínimo de coerência e efetividade na atuação do Ministério Público diante da crise desencadeada pela pandemia de Covid-19.

O núcleo executivo da Força-Tarefa não tinha qualquer ferramenta para impor a sua visão aos demais promotores e procuradores de Justiça que compunham o grupo. Afinal, todos mantinham a sua autonomia funcional. Porém, o simples fato

de conversar com todos, de colocar todos na mesma mesa para discutir, para ouvir as ideias, perspectivas e sugestões uns dos outros, era suficiente, na maior parte das vezes, para conduzir a uma unidade de ação. Ou seja, a unidade de atuação era alcançada por um processo comunicativo, integrativo e deliberativo, e não por mecanismos hierárquicos e autoritários de imposição da vontade de um sobre muitos.

Em grande medida, foi essa a postura que a Força Tarefa também na sua relação com os gestores, marcada pela preferência pelo diálogo, pelas soluções negociais e extrajudiciais, mobilizando, somente em última hipótese, o Poder Judiciário, como ficou amplamente demonstrado pelo estudo de caso.

Os sucessos da Força-Tarefa demonstram que é sim possível realizar as promessas do Ministério Público resolutivo, que, sem perder de vista o seu papel, específico como órgão de controle, ofereça uma efetiva contribuição para a melhoria das políticas públicas e, nessa medida, da sociedade como um todo. Para tanto, o Ministério Público precisa estar na vanguarda da inovação em termos de administração pública, principalmente em termos de novos modelos mentais, que superem o isolacionismo burocrático sintetizado na figura do “promotor-ilha”, em favor de um modelo integrativo, em que diversas promotorias atuam de maneira conjunta e transversal para enfrentar os complexos problemas da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

FERNANDES, Sérgio Bruno Cabral. Pandemia: **Não é complicado. É complexo**. Disponível em <https://medium.com/@sbrunocf/pandemia-n%C3%A3o-%C3%A9-complicado-%C3%A9-complexo-232d94d32893>. Acesso em: 04 jan. 2022.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: a atuação das corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público, v.4. Brasília: CNMP, 2017, p. 71-90.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo**. Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. 1. Brasília: CNMP, 2016. p. 217-238.

_____. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

Lima, G. C. L. S., Schechtman, R., Brizon, L. C., Figueiredo, Z. M. **Transporte público e COVID-19. O que pode ser feito?** Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação o Getúlio Vargas (FGV CERJ). Rio de Janeiro; 2020. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2020-04/covid_e_mobilidade_urbana_fgv_ceri.pdf. Acesso em: 14 jun. 2020.