

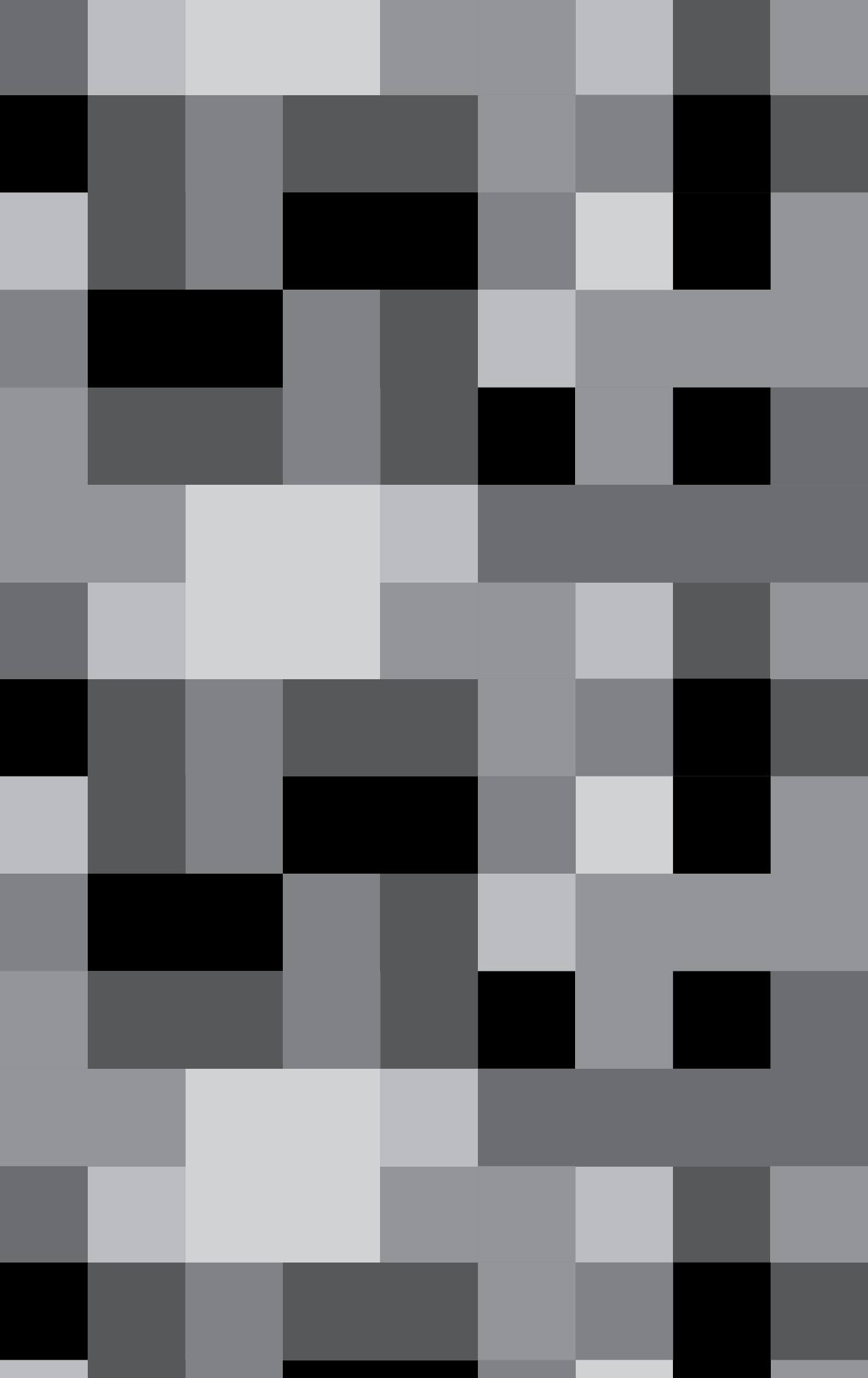
Revista Jurídica da  
**CORREGEDORIA  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Coletânea Especial de Fomento  
à Resolutividade: Estímulo à  
Atuação Resolutiva

Volume VIII, ano 2023



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO





Revista Jurídica da **CORREGEDORIA NACIONAL  
DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade:  
Estímulo à Atuação Resolutiva

## **EXPEDIENTE**

### **Composição do CNMP**

Antônio Augusto Brandão de Aras (Presidente)  
Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto (Corregedor Nacional)  
Otavio Luiz Rodrigues Jr.  
Rinaldo Reis Lima  
Moacyr Rey Filho  
Engels Augusto Muniz  
Antônio Edílio Magalhães Teixeira  
Ângelo Fabiano Farias da Costa  
Paulo Cezar dos Passos  
Daniel Carnio Costa  
Jaime de Cassio Miranda  
Rogério Magnus Varela Gonçalves (Ouvidor Nacional)  
Rodrigo Badaró Almeida de Castro  
Jayme Martins de Oliveira Neto

### **Secretaria Geral**

Carlos Vinícius Alves Ribeiro (Secretário-Geral)  
José Augusto de Souza Peres Filho (Secretário-Geral Adjunto)

### **Conselho Editorial**

### **Organizadores da Revista Jurídica**

Celso Jerônimo de Souza  
Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

Davi Reis Salles Bueno Pirajá  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Flávia Mussi Bueno do Couto  
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Gregório Assagra de Almeida  
Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Jacqueline Orofino da Silva Zago de Oliveira  
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins

Mabiane Czarnobai Message  
Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná

Marcelo José de Guimarães e Moraes  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Amapá

Marco Antonio Santos Amorim  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão

Patrícia de Amorim Rêgo  
Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

Renee do Ó Souza  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Mato Grosso

Rita de Cassia Maia Baptista  
Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão

Sammy Barbosa Lopes  
Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

Sebastião Sérgio da Silveira  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Júnior  
Procurador Regional da República

Vinícius Menandro Evangelista de Souza  
Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

## **Suporte Editorial**

Joana Maria Diedrich  
Chefe de Departamento da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

Bruna Natielly Dutra Santana  
Assessora Jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

Alessandra Meireles Silva  
Secretária de Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público

Juliana Daher Delfino Tesolin  
Assessora-Chefe da Corregedoria Nacional do Ministério Público

Camila Mattos de Pinho  
Assessora Especial da Corregedoria Nacional do Ministério Público

Larissa Lago Barbosa Bezerril  
Assessora-Chefe da Coordenação de Correições e Inspeções da Corregedoria Nacional

Adriane Larissa Remedios Costa  
Estagiária da Corregedoria Nacional do Ministério Público

## **Projeto Gráfico**

Secretaria de Comunicação Social do CNMP

## **Diagramação e Impressão - Apoio**

Deosdete Cruz Junior - Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Mato Grosso

Antonio Sergio Cordeiro Piedade - Promotor de Justiça Coordenador do  
CEAF - Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional / Escola Institucional MPMT

Sady Folch - Assessor Técnico MPMT

Thogo Eilert Lemos dos Santos - Assistente Ministerial MPMT

Alexandre Pedrozo - Assessor MPPR

B823 Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.  
Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público: coletânea especial de fomento à resolutividade: estímulo à atuação resolutiva / Conselho Nacional do Ministério Público. -- Vol. 8, (dezembro de 2023) -- Brasília: CNMP, 2023.

v. 401 p. il.

Anual

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Atuação institucional. 3. Atuação Resolutiva. I. Título. II. Corregedoria Nacional do Ministério Público.

CDD – 341.413

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do CNMP

# REVISTA JURÍDICA DA CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

## COLETÂNEA ESPECIAL DE FOMENTO À RESOLUTIVIDADE: ESTÍMULO À ATUAÇÃO RESOLUTIVA

Volume VIII, ano 2023

### Apresentação

A edição especial de fomento à resolutividade da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público é uma coleção composta por três revistas destinadas ao Fomento à Atuação Resolutiva. O objetivo é fornecer aos integrantes do Ministério Público, pesquisadores em geral e à sociedade brasileira reflexões embasadas em experiências concretas de uma Justiça resolutiva que permeia, em movimentos distintos e complementares, os dois sistemas de acesso à Justiça estabelecidos na Constituição de 1988: a Justiça por adjudicação e a Justiça da resolução consensual de conflitos, problemas e controvérsias, capazes de produzir resultados jurídicos úteis, com impactos sociotransformadores na realidade indesejada.

O Ministério Público foi talhado para defender os objetivos da República, incluindo a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Vista dessa maneira, a resolutividade não é apenas um conceito estático e conclusivo formado apenas por sintaxes, mas um desafio de construção de uma nova teoria de Ministério Público, fundada no binômio de unidade institucional e independência funcional, como pilar de sustentação da legitimidade e da efetividade das intervenções.

Segundo o teórico promotor de Justiça aposentado Marcelo Goulart, não se trata de pensar um novo Ministério Público, mas reafirmar o existente. Em outras palavras, a resolutividade é como uma espécie de força gravitacional que carrega o MP para o núcleo essencial de sua própria origem (Constituição Cidadã). Além disso, não é apenas um desafio do *Parquet*, mas de todo o sistema de Justiça do Brasil.

No mesmo diapasão, ao tratar da evolução histórica do Ministério Público



brasileiro, o ínclito procurador de justiça aposentado Gregório Assagra de Almeida pondera que “[...] resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado Democrático de Direito: a tutela preventiva”<sup>1</sup>.

Nesses termos, a resolutividade foi colocada na centralidade estratégica da gestão 2022-2023 da Corregedoria Nacional, depois de diversos entendimentos conceituais e metodológicos trabalhados entre o Órgão Correcional Nacional e as Corregedorias-Gerais das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro, focados nos resultados institucionais para além da objetividade dos números de movimentações processuais. Além disso, a iniciativa tem o escopo de complementar as iniciativas das gestões anteriores, cujos esforços vêm sendo empreendidos desde 2016, com o advento da “Carta de Brasília” e seus desdobramentos.

A primeira ação da Corregedoria Nacional nesse sentido ocorreu em junho de 2022, quando foram identificadas e mapeadas diversas Boas Práticas por meio de uma nova modalidade de correição temática, denominada “Correição de Fomento à Resolutividade”, seguindo os instrumentos normativos existentes, destacando-se as Resoluções CNMP nºs 118/2014 e 243/2021, a Recomendação CNMP nº 54/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, bem como a “Carta de Brasília” (2016).

A diversidade, qualidade e efetividade dos projetos e boas práticas correicionadas evidenciaram não só a necessidade de intensificar o paradigma por meio do intercâmbio de informações, mas também organizar uma base teórico-metodológica para impulsionar reflexões e fomentar a postura proativa-resolutiva de seus membros e membras nas suas mais variadas funções. Disso tudo nasceu, com a motivação de abnegados colaboradores das unidades e ramos ministeriais, os três volumes desta coletânea: i) Estímulo à Atuação Resolutiva; ii) Atuação Preventiva – Eficácia Social na Defesa dos Direitos Fundamentais e iii) Unidade, Independência Funcional e Integridade no Ministério Público brasileiro.

Este volume traz diversas experiências de atuação institucional baseadas nas diretrizes da atuação resolutiva e, em seu bojo, revelam o desafio de coesão do próprio conceito ‘resolutividade’ e de construção de indicadores consistentes para aferir resultados de esforço institucional e de impacto sociotransformador para o conjunto da sociedade. É importante destacar que, para facilitar a compreensão dos leitores, a Corregedoria Nacional desenvolveu um glossário

<sup>1</sup> In Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. I, ano 2016.

eletrônico com termos que perpassam a resolutividade.<sup>2</sup>

A abrangência de experiências com métodos e técnicas autocompositivas é vasta, tanto para solucionar situações internas quanto externas. Além disso, em alguns artigos, são demonstradas tecnologias que permitem estabelecer 'diálogos de massa' em ambientes virtuais.

Os artigos ainda abordam o fomento à resolutividade nos acordos de não persecução penal, bem como o enfrentamento à improbidade administrativa, por meio de métodos autocompositivos, além de outras experiências extrajudiciais voltadas à garantia de direitos, por meio das políticas públicas.

Outro viés do estímulo à atuação resolutiva versa sobre o poder transformador da atuação institucional quando há indução à resolutividade pelas Corregedorias-Gerais. Além disso, alguns artigos ressaltam o papel estratégico da atuação centrada em planos de atuação e projetos que impactam diretamente na mudança situacional de determinadas comunidades e populações socialmente desassistidas.

Esta revista tem, portanto, como objetivo inspirar ações concretas e fomentar uma atuação resolutiva, em harmonia com os valores fundamentais da nossa democracia. Ao unirmos esforços, compartilhando conhecimentos na busca por excelência no acesso da população à justiça, acreditamos que podemos cumprir o papel essencial do Ministério Público: o de promover uma sociedade mais justa, igualitária e solidária para todos os cidadãos brasileiros.

Boa leitura.

**Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto**  
Corregedor Nacional do Ministério Público

## SUMÁRIO

<b>UMA BREVE NOTA DE APLAUSO.....</b>	<b>14</b>
Marcelo Pedroso Goulart	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E CORREGEDORIA NACIONAL: UM NOVO OLHAR DO PAPEL DAS CORREGEDORIAS.....</b>	<b>16</b>
Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto, Celso Jerônimo de Souza e Vinícius Meandro Evangelista de Souza	
<b>AS CORREGEDORIAS E A INDUÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E DA EFICIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>34</b>
André Bandeira de Melo	
<b>O PLANO DE ATUAÇÃO DE PROMOTORIA DE JUSTIÇA COMO UM INSTRUMENTO DE RESOLUTIVIDADE E TRANSPARÊNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>56</b>
Thays Rabelo da Costa Anna Karina Omena Vasconcellos Trennepohl	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR E A ATUAÇÃO RESOLUTIVA EM FAVOR DA VÍTIMA DE CRIMES MILITARES.....</b>	<b>76</b>
Cícero Robson Coimbra Neves	
<b>ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ENFRENTAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS A LEI 14.230/2021.....</b>	<b>91</b>
Ernani de Menezes Vilhena Junior	
<b>POR ALTOS E BAIXOS: O DESGASTE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA IRRADIADO DE UMA CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA.....</b>	<b>106</b>
Gabriel Thomaz da Silva Gabriele Delsasso Lavorato Manfré	
<b>ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO DE CONSENSO NA JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRA: UM NOVO PARADIGMA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO?.....</b>	<b>125</b>
Graziella Maria Deprá Bittencourt Gadelha	
<b>O VIÉS RESOLUTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE.....</b>	<b>146</b>
Gustavo Rocha Passini Millena Loise Pagnussatti	

<b>A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM GRANDES EMPREENDIMENTOS: O CASO DA USINA DE SANTO ANTÔNIO EM PORTO VELHO/RO.....</b>	<b>159</b>
Henry Sandres de Oliveira Guilherme Ribeiro Baldan	
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NA VANGUARDA RESOLUTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>174</b>
Valéria Giumelli Canestrini, Ivanildo de Oliveira, Edna Antônia Capelli da Silva	
<b>VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS: RESOLUTIVIDADE E IMPACTO SOCIAL.....</b>	<b>204</b>
Janine Borges Soares	
<b>INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....</b>	<b>222</b>
João Gaspar Rodrigues	
<b>O MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ALÉM DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: MEDIAÇÃO COLETIVA E DIÁLOGO MULTITUDINÁRIO NA CONTEMPORANEIDADE.....</b>	<b>245</b>
José Marinho Paulo Junior	
<b>A EXPERIÊNCIA DO MEDIAR (MPRS) E A CULTURA INSTITUCIONAL DA RESOLUTIVIDADE.....</b>	<b>264</b>
Marcelo Lemos Dornelles Ricardo Schinestsck Rodrigues	
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO, NEGOCIAÇÃO E (IN) DISPONIBILIDADE DOS DIREITOS NA TUTELA COLETIVA.....</b>	<b>282</b>
Analú Librelato Longo Marcus Aurélio de Freitas Barros	
<b>O PLANO GERAL DE ATUAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA, DA UNIDADE INSTITUCIONAL E DE RESOLUTIVIDADE.....</b>	<b>307</b>
Mario Luiz Sarrubbo	
<b>PREVENÇÃO COM EXPRESSÃO DE RESOLUTIVIDADE: A EXPERIÊNCIA DA SALA DE SITUAÇÃO INSTALADA NA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ.....</b>	<b>329</b>
Rosângela Gaspari, Moacir Gonçalves Nogueira Neto, Andreia Cristina Bagatin	

**O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: UM INSTRUMENTO DE  
PREVENÇÃO E ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
NA TUTELA PENAL.....354**

Saulo Jerônimo Leite Barbosa de Almeida

**A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO  
DO ESTADO DO AMAZONAS NO FOMENTO À RESOLUTIVIDADE  
EXTRAJUDICIAL EM MATÉRIA NÃO PENAL.....368**

Silvia Abdala Tuma,  
Christianne Corrêa Bento da Silva,  
André Luiz Rocha Pinheiro

**COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA COMO FERRAMENTA PARA A  
RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....384**

Pedro Colaneri Abi-Eçab  
Walter Tiyozzo Linzmayer Otsuka

## Uma breve nota de aplauso

Fiquei muito honrado com o convite que me foi feito para escrever esta nota à edição da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público, que tem como tema central o Fomento à Resolutividade. Em primeiro lugar, porque fui, durante minha passagem pelo Ministério Público, e continuo a ser, agora na perspectiva de observador privilegiado, um dos difusores da necessidade de realização de mudanças estruturais e culturais no âmbito do Ministério Público brasileiro para que essa Instituição seja efetiva no cumprimento da sua missão constitucional transformadora: a promoção e a defesa da democracia substantiva. Em segundo lugar, pelo entusiasmo com que vejo a atuação das Corregedorias-Gerais, sob a liderança da Corregedoria Nacional, na difusão e no impulso dados ao ideário e às práticas resolutivas desde a edição, em 2016, da Carta de Brasília. Nesse sentido, não posso deixar de mencionar a lucidez dos doutores Cláudio Henrique Portela do Rego e Paulo Roberto Moreira Cançado, que estavam à frente, respectivamente, da Corregedoria Nacional e da Corregedoria-Geral de Minas Gerais, por ocasião da elaboração da histórica Carta. O primeiro, sensível à necessidade de mudanças e com elas comprometido, instituiu um grupo de estudos comandado pelos brilhantes colegas Lenna Luciana Nunes Daher e Gregório Assagra de Almeida, do qual tive a felicidade de fazer parte, grupo esse responsável por apresentar elementos para o debate com os Corregedores e dar forma à redação final do documento. O segundo, pela capacidade inigualável de articulação política, mediação e construção de consenso entre os seus pares.

É preciso frisar que o momento catártico da elaboração da Carta de Brasília não foi o de um raio em céu azul. Não é ponto de partida; tampouco, de chegada. É construção de um movimento que se inicia em meados da década de 1990, com a manifestação dos primeiros sintomas da crise de efetividade de nossa Instituição. Aumentou o número e a complexidade das demandas sociais que, naquele momento, chegavam ao Ministério Público. Como não se fez as reformas estruturais, tampouco as mudanças prático-culturais necessárias à adequação ao novo perfil constitucional, as velhas estrutura e mentalidade, que permaneceram praticamente intactas, passaram a comprometer as respostas dadas pelo Ministério Público. A pauta corporativista sobrepôs-se à pauta institucional; quebrou-se a comunicação intergeracional que serviu de base à continuidade e ao avanço das lutas mudancistas; a especialização de órgãos e agentes, tão necessária para levar avante o extenso rol de novos temas a serem enfrentados, foi mal implementada, apresentando, como resultado, a perda, pela Instituição, do seu centro estruturante (a unidade) e

teleológico (a afirmação da democracia substantiva, assim como definida na Constituição da República). A crise não foi percebida inicialmente pela maioria dos membros da Instituição. Apesar da invisibilidade inicial, surgiram, desde o primeiro momento, críticas, ainda que isoladas, daqueles que passaram a apontar o desvio de rota, bem como a propor a adequação do Ministério Público ao modelo constitucional. Críticas e propostas tomaram corpo em teses congressuais, artigos e livros durante a década de 2000; expressaram-se em novas práticas fomentadas em experiências isoladas, individuais ou grupais, com positiva repercussão social. No início da década de 2010, consolidava-se um movimento teórico-prático, formado pelos integrantes do campo crítico-propositivo da Instituição, que denomino, sem autorização dos participantes, de *movimento resolutivista*. Essas teses e práticas foram bem recepcionadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, daí resultando um bom número de Resoluções e Recomendações inspiradas no ideário desse movimento e instrumentos inovadores, como os implantados recentemente na gestão do atual Corregedor Nacional Dr. Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, dos quais destaco: as Correições de Fomento à Resolutividade, o Glossário da Resolutividade e o *Vade Mecum* de Atos Normativos.

A Carta de Brasília é marco emblemático dessa nova era. Não é ponto de partida; tampouco, de chegada. Não é apenas o produto pronto e acabado do que de positivo ocorreu; é, também, espírito propulsor da renovação permanente da Instituição. Muito se fez e continua sendo feito, como já dito, na Corregedoria Nacional, do Dr. Cláudio Portela ao Dr. Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto, passando pelas gestões que entremearam as desses dois grandes nomes citados. Os textos desta edição da Revista Jurídica comprovam esse contínuo e necessário processo de transformação institucional.

### **Marcelo Pedroso Goulart**

Promotor de Justiça aposentado do Ministério Público de São Paulo

# MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E CORREGEDORIA NACIONAL: UM NOVO OLHAR DO PAPEL DAS CORREGEDORIAS

**Autor:** Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto<sup>3</sup>, Celso Jerônimo de Souza<sup>4</sup> e Vinícius Meandro Evangelista de Souza<sup>5</sup>.

## RESOLVING PUBLIC PROSECUTION OFFICE AND NATIONAL CORREGEDORSHIP: A NEW LOOK AT THE ROLE OF CORREGEDORIES

### RESUMO

O presente ensaio visa abordar, em linhas gerais, a evolução histórica da atuação dos órgãos correccionais, partindo da sua função natural censória e punitiva a um papel orientativo-preventivo, delimitando no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, voltada atualmente na busca da concreção da resolutividade, paradigma da missão constitucional atribuída aos integrantes do Parquet brasileiro, à luz dos instrumentos normativos editados pelo CNMP, especialmente a Resolução CNMP 118/2014, a Recomendação CNMP 54/2017, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, e a intitulada “Carta de Brasília”, vetores condutores das correições temáticas de fomento à resolutividade.

3 Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre, formado pela Universidade Federal do Acre. Procurador-Geral de Justiça nos biênios 2014/2016 e 2016/2018. Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado no Acre no biênio 2003/2005. Ouvidor Nacional do Ministério Público no biênio 2019/2021. Atualmente Corregedor Nacional do Ministério Público no biênio 2021/2023. Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Direito Público com pós-graduações em Direito Processual Civil (2001/2002 - Universidade Cândido Mendes) e MBA em Administração Pública (2005/2006 - Fundação Getúlio Vargas).

4 Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre. Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional. Formado pela Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro, atual Universidade Estadual do Norte do Paraná/UENP. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC. Especialista em Processo Civil pela Universidade Candido Mendes/UCAM. Especialista em Direito Público pela Faculdade Integrada de Pernambuco/FACIPE. E-mail: [celsojeronimo@uol.com.br](mailto:celsojeronimo@uol.com.br)

5 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre. Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional. Professor de Direito da Universidade Federal do Acre. Formado pela Pontifícia Universidade Católica do Estado do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Especialista em Processo Civil pela Universidade Candido Mendes/UCAM



**Palavras-chave:** Corregedoria Nacional do Ministério Público. Resolutividade. Correições Temáticas.

### **ABSTRACT**

*This essay aims to address, in general terms, the historical evolution of the performance of correctional agencies, starting from their natural censorship and punitive function to an orientation-preventive role, delimiting within the scope of the National Corregedoria of the Public Prosecutor's Office, currently focused on the search for the concretion of resoluteness, paradigma of the constitutional mission attributed to the members of the Brazilian Parquet, in the light of the normative instruments issued by the CNMP, especially the CNMP Resolution 118/2014, the CNMP Recommendation 54/2017, the General Recommendation CNMP-CN 02/2018, and the titled "Letter from Brasilia", vector that lead to thematic corrections to promote resoluteness.*

**Keywords:** National Internal Affairs of the Public Ministry. Resolutivity. Thematic Fixes.

## **1 INTRODUÇÃO**

Como cediço, o Estado Democrático de Direito é marcado pela égide da juridicidade, despontando o Ministério Público pós-88 como a instituição vocacionada justamente à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos precisos termos do que consagra o art. 127, *caput*, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, o princípio da transformação social insculpido no art. 3º da Constituição da República (BRASIL, 1988) exorta que o Ministério Público, como essencial para o acesso à Justiça, atue de forma profunda e intermitente na proteção dos valores fundantes da democracia e dos direitos e garantias fundamentais, erigido como Instituição defensora da sociedade e dos direitos transindividuais, exercendo as Corregedorias-Gerais, enquanto órgãos estratégicos, fundamental importância para o exercício da elevada missão constitucional conferida ao *Parquet*.

Por sua vez, nessa tessitura histórica, os Órgãos Correccionais foram criados com o fito de exercer uma atividade eminentemente repressora, a fim de corrigir e punir os desvios de condutas praticados pelos seus fiscalizados, buscando manter o estado de normalidade na prestação do serviço.

No entanto, ao longo dos tempos, em um processo natural evolutivo, tais órgãos censórios, como são comumente chamados no âmbito da administração pública, passaram a exercer um papel decisivo, também, de

orientação-prevenção dos seus servidores, buscando prevenir e antecipar a eventual produção de dano resultado de eventual desvio da conduta funcional.

Desse modo, o estudo busca analisar, não apenas a evolução histórica do papel das corregedorias, como também os instrumentos normativos editados pelo CNMP em prol de uma atuação resolutiva, mote das correições temáticas de fomento à resolutividade em execução pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, convergentes com a necessidade de produção de uma nova teoria do Ministério Público, fundada na produção de práticas institucionais que possam contribuir para a transformação da realidade social.

## 2 MARCHA HISTÓRICA

De acordo com Eugênio Araújo (2008), a origem do instituto da correição remonta à Babilônia, com a instituição do Código de Hamurabi, com a previsão de “aproximar-se do cidadão e ouvir o povo para direcionar o andamento da justiça”.

Da mesma forma, segundo o citado autor, na Lei das XII Tábuas, também existia dispositivo semelhante “para os plebeus queixosos das atitudes dos magistrados”. Todavia, foi no Império Romano que foi efetivamente constituída a atividade correicional, por meio da chamada *supplicatio*, tratando-se de uma reclamação feita junto ao Imperador “contra as irregularidades processuais cometidas pelos juízes e as providências concernentes à constituição do juízo”.

No ordenamento brasileiro, a atividade correicional adveio com o Regulamento n.º 737, datado de 25 de novembro de 1850, que aprovou o Código de Processo Comercial, com o nome de “agravo por dano irreparável”, assim passando a fazer parte da realidade nacional, mormente com feição corretiva e repressiva (EUGÊNIO ARAÚJO, 2008).

Na mesma linha, dissertando sobre o aspecto tradicional do órgão correicional, Pereira e Tavares (2019, p. 178-179) explanam que:

O código do rei conhecido como Hamurabi, consolidação de leis datadas do sec. XVIII, antes de Cristo, traz entre seus enunciados um dispositivo tido como a referência mais antiga encontrada no que diz respeito à prática de uma forma de instrumentalização procedimental de revisão de atos de governo (compreendidos como atos de executivo, legislativo ou judiciário, os quais se concentravam na mesma pessoa, ou seja, em um monarca), com a seguinte redação: aproximar-se do cidadão e ouvir o povo para direcionar o andamento da justiça.

Há que se lembrar, ainda, que na Lei das XII Tábuas, escrita entre os séculos I e II antes de Cristo e que formavam o cerne da Constituição da República Romana, também se contemplava dispositivo semelhante para os plebeus queixosos das atitudes dos magistrados. De fato, a atividade correicional foi efetivamente constituída nos tempos do Império Romano por intermédio da chamada *supplicatio*, que consistia na possibilidade de se formular reclamação diretamente ao Imperador, contra as irregularidades processuais cometidas pelos juízes e as providências concernentes à constituição do juízo.

No direito lusitano existente nas origens do Reino Português, caracterizado

pela centralização de poder da época, a administração da Justiça era função do rei. Em muitos documentos e leis da época, a justiça é considerada a primeira responsabilidade do rei. Considere-se que na idade média a corte real era ambulante, e o rei trazia consigo juizes que o auxiliavam na função judicante. Esses juizes recebiam o nome de ouvidores do cível e ouvidores do crime, conforme a matéria de especialização que julgavam, e passaram a compor o que se denominou de Casa da Justiça da Corte.

Dentre estes Juizes destacavam-se os Corregedores (Co-Regedor, auxiliar direto do rei na administração da justiça, atuando especialmente quando envolvidos no caso ouvidores e juizes), nomeados pelo rei, com função primordialmente investigatória e recursal, inspecionando, em visitas às cidades e vilas que integravam sua Comarca, como se dava a administração da Justiça, julgando as causas em que os próprios juizes estivessem implicados.

Até a independência, a estrutura judiciária brasileira, com o Brasil sendo reino associado a Portugal, não mudou, e a figura do Corregedor de Justiça será a daquele que, dentre os magistrados, tinha a função de zelar pelo bom andamento da administração da justiça, missão que não deixaria de estar ligada ao cargo, quer em sua vertente administrativa, quer disciplinar.

Com a independência e o Brasil se tornando Império, as atividades correccionais vieram a ser regulamentadas pelo art. 26 da Lei de 3 de dezembro de 1841, mas, na prática, apenas com o Decreto 834, de 2 de outubro de 1851, é que se adotou um Regimento das Correições, minucioso quanto ao tempo e forma das correições, das pessoas que a ela estariam submetidas, dos autos, livros e papéis a serem examinados, além das penas disciplinares aplicadas aos juizes.

Direcionado para a magistratura, a norma adotada no Império serviu de pedra angular para a instalação de órgãos correccionais e o desenvolvimento dos trabalhos de corregedorias em todos os setores de governo, inclusive no Ministério Público, então umbilicalmente ligado ao braço executivo do Estado.

Já no período Republicano moderno, na esteira da modulação constitucional do papel institucional do Ministério Público realizada pela CF de 1988, a Lei nº 8625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabeleceu a Corregedoria-Geral como órgão da Administração Superior do Ministério Público (art. 5º, inc. IV), fixando suas atribuições nos incisos de seu art. 17.

Com efeito, no tocante ao *Parquet*, a Constituição da República de 1988 não fez menção às Corregedorias-Gerais das unidades e ramos ministeriais, cabendo a tarefa de discipliná-las ao ordenamento infraconstitucional.

Logo, positivando o controle interno exercido pelas Corregedorias-Gerais, a Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 1993), nominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, estabeleceu, *verbis*:

Art. 5º São órgãos da Administração Superior do Ministério Público:

- I - a Procuradoria-Geral de Justiça;
- II - o Colégio de Procuradores de Justiça;
- III - o Conselho Superior do Ministério Público;
- IV - a Corregedoria-Geral do Ministério Público.

...

Art. 17. A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério

Público, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições:

- I - realizar correições e inspeções;
- II - realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça, remetendo relatório reservado

ao Colégio de Procuradores de Justiça;

III - propor ao Conselho Superior do Ministério Público, na forma da Lei Orgânica, o não vitaliciamento de membro do Ministério Público;

IV - fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução;

V - instaurar, de ofício ou por provocação dos demais órgãos da Administração

Superior do Ministério Público, processo disciplinar contra membro da instituição, presidindo-o e aplicando as sanções administrativas cabíveis, na forma da Lei Orgânica;

VI - encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça os processos administrativos disciplinares que, na forma da Lei Orgânica, incumba a este decidir;

VII - remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições;

VIII - apresentar ao Procurador-Geral de Justiça, na primeira quinzena de fevereiro, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

Na mesma trilha reflexiva, tanto a Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), quanto as Leis Orgânicas de cada Ministério Público dos Estados passaram a dispor sobre as Corregedorias nos respectivos organogramas internos como órgãos de controle administrativo e de garantia da sociedade na eficiente e efetiva prestação da atividade-fim ministerial.

No caso da LC 75/93 (BRASIL, 1993), tem-se a seguinte previsão acerca das Corregedorias do Ministério Público da União, *verbis*:

Art. 63. A Corregedoria do Ministério Público Federal, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Art. 104. A Corregedoria do Ministério Público do Trabalho, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Art. 137. A Corregedoria do Ministério Público Militar, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

Art. 172. A Corregedoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, dirigida pelo Corregedor-Geral, é o órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

Numa outra vertente, com o advento da EC 45/2004 e a respectiva criação do Conselho Nacional do Ministério Público, com típica função de controle externo e de órgão de cúpula administrativo, a Corregedoria Nacional ganhou status constitucional, especificamente no art. 130-A, § 3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 130-A. *Omissis*.

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

II exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correção geral;

III requisitar e designar membros do Ministério Público, delegando-lhes atribuições, e requisitar servidores de órgãos do Ministério Público.

Fixadas tais premissas, serão analisadas, em seguida, as atribuições ordinárias conferidas à Corregedoria Nacional do Ministério Público e o instrumental normativo previsto para a realização do seu labor, seguindo para o enfoque da atuação preventiva-orientativa na busca da consecução da resolutividade ministerial.

## 3 DICEOLOGIA DA CORREGEDORIA NACIONAL

### 3.1 ATUAÇÃO CORRECCIONAL

Prevê o art. 130-A, § 3º, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que compete à Corregedoria Nacional “exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e correção geral”.

Nesse compasso, dispõem os arts. 68 e 69, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (RICNMP, 2013), *verbis*:

Art. 68 A Corregedoria Nacional realizará correções ordinárias nos órgãos de controle disciplinar das unidades do Ministério Público da União e dos Estados, qualquer que seja a espécie de procedimento disciplinar e a participação do órgão no seu trâmite, para verificação do funcionamento e regularidade das atividades desenvolvidas. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 9, de 26 de julho de 2016)

Art. 69 A Corregedoria Nacional poderá realizar inspeções para apuração de fatos determinados relacionados com deficiências dos serviços do Ministério Público, bem como de seus serviços auxiliares. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 9, de 26 de julho de 2016)

Assim, pode-se inferir que, ao lado das correções ordinárias e extraordinárias desenvolvidas para verificar o “funcionamento e regularidade das atividades desenvolvidas”, as inspeções servem para apurar “fatos determinados”, sempre com o escopo precípua de aperfeiçoar os serviços prestados à sociedade.

Em acréscimo, no ano de 2019, a Corregedoria Nacional passou a efetuar as chamadas “Correções Temáticas” na área de segurança pública, com as seguintes finalidades (CNMP, 2019/2021):

1. observância rigorosa dos prazos processuais nos casos de inquérito e processos em que tenha sido decretada prisão provisória.
2. aumento do percentual de investigações encerradas com identificação de autoria.
3. priorização dos homicídios praticados pelo mesmo agente, pelos riscos de reincidência.
4. maior efetividade na atuação do ministério público no curso das investigações de homicídio.
5. maior agilidade na instrução das ações penais por crimes de homicídio.

Cumpra assinalar que, sobreleva a importância da tradicional ação correcional a cargo das Corregedorias, seja atuando no aspecto fiscalizador, como também nas ações de avaliação e orientação, especialmente no que concerne à atuação funcional dos membros.

### 3.2 ATUAÇÃO DISCIPLINAR

No campo da atuação disciplinar, preceitua o art. 130-A, § 1º, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), *verbis*:

Art. 130-A. *Omissis*.

§ 3º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor nacional, dentre os membros do Ministério Público que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

I - receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares;

Por sua vez, o art. 2º, inciso III, do RICNMP (2013) estabelece:

Art. 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

III – receber e conhecer das reclamações contra membros, ou órgãos do Ministério Público da União ou dos estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correcional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço, e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa; (grifo nosso)

A propósito da competência concorrente do CNMP no aspecto disciplinar, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (2021) converge uníssona nos seguintes termos:

ACÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA. PEDIDO DE ANULAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR INSTAURADO PERANTE O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP) CONTRA MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. AUSÊNCIA DOS VÍCIOS OU MÁCULAS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO NÃO VERIFICADA NO CASO CONCRETO. DESCABIMENTO DE TRANSAÇÃO POR INSTRUMENTO EXCLUSIVO DA CORREGEDORIA LOCAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO CNMP. MANIFESTAÇÃO EM REDE SOCIAL. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. LIMITES. INFRAÇÃO DISCIPLINAR CONFIGURADA. SANÇÃO PROPORCIONAL. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS. I - **A competência correcional do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) é concorrente a**

das corregedorias setoriais, conforme compreensão hermenêutica do art. 130-A, § 2º, III, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte. II - Inexistência de qualquer mácula ou ofensa ao devido processo legal no Processo Administrativo Disciplinar (PAD) instaurado em face do requerente. III - Competência exclusiva - para celebrar o Termo de Ajuste de Conduta, previsto no art. 39, XV, da Lei Complementar Estadual (LC) 51 do Estado do Tocantins - do Corregedor-Geral do Ministério Público local, e não do CNMP. IV - Manifestação em rede social incompatível com os deveres funcionais. V - A liberdade de expressão é um direito fundamental que, todavia, precisa ser compatibilizada com outros direitos e deveres estabelecidos na Constituição. VI - Não cabe ao Poder Judiciário atuar como instância recursal, em princípio, das decisões do CNMP, especialmente quando a sanção disciplinar aplicada (advertência) se descortina proporcional com a situação fática devidamente comprovada nos autos do processo administrativo disciplinar. VII - Pedidos julgados improcedentes. (grifo nosso)

De ver-se que, no tocante ao direito sancionador, há no RICNMP (2013) a previsão das seguintes ferramentas ou instrumentos para bem exercer o controle disciplinar:

#### **Notícia de fato (Corregedoria Nacional)**

Art. 73-A. A Notícia de Fato constitui procedimento facultativo prévio à instauração de Reclamação Disciplinar quando conveniente à instrução disciplinar futura e para precisar a identificação dos noticiados ou a conduta com potencial imputação disciplinar, sendo possível solicitação de informações aos órgãos e membros do Ministério Público.

§ 2º A Notícia de Fato poderá ser indeferida nas seguintes hipóteses:

I – impossibilidade de identificação do autor da conduta;

II – manifesta ausência de caráter disciplinar ao se delimitar a conduta noticiada;

III – manifesta ausência de atribuição da Corregedoria Nacional;

IV – ausência de elementos de prova ou de informação mínimos para o início de uma apuração; ou

V – o fato narrado já for objeto de investigação no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

#### **Reclamação Disciplinar (Corregedoria Nacional)**

Art. 75. A reclamação disciplinar, dirigida ao Corregedor Nacional, deverá conter a descrição dos fatos, a identificação do reclamado, a qualificação e a assinatura do reclamante, de acordo com requisitos previstos no artigo 36 deste Regimento, sob pena de indeferimento liminar.

#### **Sindicância (Corregedoria Nacional)**

Art. 81. A sindicância é procedimento investigativo sumário destinado a apurar irregularidades atribuídas a membro ou servidor do Ministério Público, com prazo de conclusão de trinta dias, contados da publicação da portaria inaugural, prorrogável, motivadamente, por prazo certo, a juízo do Corregedor Nacional, que disso dará ciência ao Plenário na sessão imediatamente após sua decisão.

#### **Processo Administrativo Disciplinar (proposição do Corregedor Nacional e distribuição a julgamento do plenário)**

Art. 88. O processo administrativo disciplinar, em que se assegurarão o contraditório e a ampla defesa, é o instrumento destinado a apurar a responsabilidade de membro ou servidor do Ministério Público por infração disciplinar.

**Revisão de PAD (distribuição a relator e julgamento plenário)**

Art. 109. Os procedimentos e os processos administrativos disciplinares contra membros do Ministério Público, definitivamente julgados há menos de um ano, poderão ser revistos de ofício ou mediante provocação de qualquer cidadão.

Parágrafo único. Não será admitida a reiteração do pedido de revisão, sob os mesmos fundamentos.

**Avocação de ofício pelo Corregedor Nacional**

Art. 18. Além de outras competências que lhe sejam conferidas por lei ou por este Regimento, ao Corregedor Nacional compete:

XVII – avocar, de ofício, procedimentos de natureza investigativa ou inquisitiva, preparatórios de processo administrativo disciplinar, em trâmite no Ministério Público, ad referendum do Plenário, observando, no que couber, as normas do artigo 81 e dos artigos 106 a 108 deste Regimento; (Incluído pela Emenda Regimental nº 6, de 22 de setembro de 2015)

XVIII – avocar, de ofício, processo administrativo disciplinar em trâmite no Ministério Público, ad referendum do Plenário, redistribuindo-o, incontinenti a um Relator, observando, no que couber, as normas dos artigos 106 a 108 deste Regimento; (Incluído pela Emenda Regimental nº 6, de 22 de setembro de 2015)

**Avocação (distribuição a relator e julgamento plenário)**

Art. 106. A avocação de procedimento ou processo administrativo disciplinar em curso contra membro ou servidor do Ministério Público dar-se-á mediante proposição de qualquer Conselheiro ou representação fundamentada de qualquer cidadão, dirigida ao Presidente do Conselho, a quem caberá determinar sua autuação e distribuição a um Relator.

Art. 107. O Relator ouvirá em dez dias o membro ou o servidor do Ministério Público e o órgão disciplinar de origem.

§ 1º Findo o prazo do caput deste artigo, com ou sem as informações, o Relator pedirá a inclusão do processo em pauta, para deliberação pelo Plenário.

§ 2º Decidindo o Plenário pela avocação, a decisão será imediatamente comunicada ao Ministério Público respectivo, para o envio dos autos no prazo máximo de cinco dias.

Inquestionável que o CNMP, na qualidade de Corte Administrativa de Controle, tem exercido a contento seu papel sancionatório desde sua instalação em 2005, todavia em constante processo de evolução e maturação, temas que serão visitados na sequência.

### **3.3 ATUAÇÃO PREVENTIVA/PROATIVA: INSTRUMENTOS NORMATIVOS DO CNMP**

Neste particular, buscando dar primazia ao princípio da unidade do Ministério Público, e inspirada em uma atuação preventiva e resolutiva, o CNMP editou a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, a qual dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do



MP, dispondo, entre outros aspectos, o seguinte:

Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.

Art. 3º O Conselho Nacional do Ministério Público, com as unidades e ramos dos Ministérios Públicos, promoverá a organização dos mecanismos mencionados no art. 1º.

Por seu turno, a Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a “Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro”, preconiza que:

Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 2º Sempre que possível e observadas as peculiaridades do caso concreto, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere, econômica, implementável e capaz de satisfazer adequadamente as legítimas expectativas dos titulares dos direitos envolvidos, contribuindo para diminuir a litigiosidade.

§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

§ 4º Sempre que possível, a atuação resolutiva de planejamento e de gestão sistêmicos deverá promover a convergência estrutural, de modo a contribuir para

o desenvolvimento harmônico e sustentável, principalmente nas parcerias e nas redes de cooperação.

Na mesma direção, a Corregedoria Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes, prescrevendo, no que importa ao presente estudo, o seguinte:

Art. 17. Para a avaliação da atividade-fim, serão considerados todos os mecanismos de atuação judicial e extrajudicial.

Parágrafo único. Observadas as peculiaridades regionais, locais, estruturais e as relativas às atribuições do órgão ou da unidade, serão analisadas as seguintes medidas de aproximação comunitária e de resolução de problemas:

I - participação efetiva e/ou realização de audiências públicas;

II - realização de palestras e participação efetiva em reuniões com agentes externos, especialmente vinculados às políticas públicas das respectivas áreas de atuação Ministerial;

III - adoção de outras medidas de inserção social, especialmente a atuação por meio de Projetos Sociais;

IV - utilização eficiente e/ou viabilidade de priorização de mecanismos de resolução consensual e extrajudicial de conflitos, controvérsias e problemas;

V - utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos.

Art. 18. Para aferir se o órgão correicionado tem se inteirado dos reais problemas sociais e se ele realmente conhece a realidade social local, a Equipe Correicional aferirá se o correicionado tem priorizado o diálogo com a população por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação em audiências públicas e da realização delas, de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais.

Art. 22. Os parâmetros de produtividade e esforço serão verificados pelas Corregedorias-Gerais por intermédio dos Sistemas Institucionais do Ministério Público, das informações funcionais constantes dos seus bancos de dados e em conformidade com os Atos Normativos que regem as respectivas correções e inspeções.

Art. 25. Os parâmetros de impacto social serão verificados pelas Corregedorias-Gerais por intermédio, sobretudo, das informações apresentadas pelos Membros e pelas unidades correicionadas durante o período das correções e inspeções.

Art. 34. A verificação dos parâmetros avaliativos mencionados nesta Recomendação pelas Corregedorias-Gerais deverá ser efetivada por meio de sistema informatizado já utilizado pela Unidade ou Ramo do Ministério Público.

Art. 35. As Corregedorias das Unidades e dos Ramos do Ministério Público brasileiro diligenciarão para a ampla divulgação desta Recomendação aos Membros e servidores do Ministério Público, adotando todas as medidas para a concretização de suas diretrizes. Parágrafo único. Será criada, no âmbito da Corregedoria Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias, a sistemática de mapeamento das boas práticas institucionais relacionadas com a aplicação da presente Recomendação.

É imperioso lembrar que, a decantada “Carta de Brasília”, produzida por ocasião do 7º Congresso de Gestão do CNMP ocorrido em 16 de maio de 2016, apresenta uma gama de diretrizes, cabendo destacar, no que

atine ao papel das Corregedorias, os seguintes tópicos:

3 Diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajurisdicionais:

**a) Renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização da atividade-fim e das atividades administrativas pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social;**

b) Avaliação, orientação e fiscalização do cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;

c) Estabelecimento de orientações gerais e de critérios de avaliação, orientação e fiscalização com a priorização de demandas a partir do Planejamento Estratégico, do Plano Geral de Atuação e dos Programas de Atuação dos Órgãos de Execução e dos seus respectivos Projetos Executivos;

d) Valorização do resultado da atuação das Corregedorias dos Ministérios Públicos, de modo a ultrapassar o controle meramente formal, quantitativo e temporal nas causas em que atuam o Ministério Público;

**e) Maximização das atividades de avaliação e de orientação das Corregedorias como fomento às boas práticas e à efetividade da atuação dos órgãos do Ministério Público como agentes políticos;**

f) Superação do critério de priorização da atuação judicial e da limitação da fiscalização ao cumprimento dos prazos procedimentais;

g) Avaliação da atividade-fim, considerando a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive com a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social como palestras, reuniões e atuação por intermédio de Projetos Sociais;

**h) Aferição da utilização eficiente de mecanismos de resolução consensual com a priorização dos mecanismos de resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas;**

i) Aferição da utilização eficiente e objetiva de instrumentos e métodos de investigação na determinação de diligências, bem como dos recursos extrajudiciais e judiciais visando à prevenção e à tempestiva correção de ilícitos;

j) Participação das Corregedorias na definição dos Planos de Atuação e no seu acompanhamento;

k) Avaliação da atuação dos membros e servidores do Ministério Público a partir da oitiva, em audiência pública ou não, dos cidadãos diretamente interessados ou da respectiva sociedade organizada;

l) Participação das Corregedorias nas decisões administrativas relacionadas à definição de atribuições, ao aperfeiçoamento estrutural das Promotorias e das Procuradorias de Justiça e aos critérios de substituição ou cumulação de funções;

**m) Atuação das Corregedorias junto às Escolas Institucionais, para definição do conteúdo programático do curso de formação dos novos agentes políticos do Ministério Público, bem como dos temas de atualização profissional dos demais membros, fomentando uma cultura institucional de valorização da atividade resolutiva;**

n) Priorização da avaliação qualitativa dos procedimentos extrajudiciais em tramitação, considerando, entre outros, a natureza, a complexidade e o alcance social da matéria;

o) Incentivar a participação dos membros e servidores, com sugestão para o aperfeiçoamento dos serviços institucionais e desenvolvimento de pesquisas institucionais;

p) Elaboração de diagnósticos e prognósticos das atividades Institucionais;

q) Divulgação periódica de relatórios dos resultados advindos das Corregedorias;

r) Avaliação da duração razoável do processo, considerando, para tanto,

principalmente, as necessidades do direito material, de modo a aferir se há hipótese concreta de necessidade de agilização do procedimento em situações de urgência ou se há necessidade de alargamento do procedimento nos casos em que a complexidade na matéria de fato e de direito o exigir;

s) Criação de parâmetros não meramente formais para subsidiar a avaliação e a fiscalização do tempo de tramitação dos procedimentos extrajudiciais, considerando-se, para isso, a efetividade das diligências determinadas, os intervalos entre os impulsionamentos (períodos em que o procedimento resta concluso), assim como a adoção de instrumentos resolutivos e outras medidas;

t) Verificação, nas correções avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajudicial, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos. (grifo nosso)

A título de reforço argumentativo, não pode ser olvidado o que dispõe a Recomendação CNMP n. 57, de 5 de julho de 2017, sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais, orientando que:

Art. 24. Recomenda-se a adoção da Carta de Brasília – aprovada em 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedorias Nacional e dos Ministérios Públicos dos Estados e da União – como norte, no que for aplicável, para o mapeamento e o desenvolvimento das inovações acerca do papel do Ministério Público nos Tribunais.

Com base em tais diretrizes e com o desiderato de avançar no plano preventivo/orientativo, a atual gestão da Corregedoria Nacional do Ministério Público tem buscado induzir e fomentar ações estruturantes e estratégias uniformes de atuação, que possam contribuir não somente para o crescimento e aperfeiçoamento institucional, como também evitar ao máximo eventuais desvios de conduta e eventuais abusos praticados por aqueles que desbordam dos deveres funcionais, razão pela qual se inovou na realização das denominadas correções temáticas de fomento à resolutividade, que será a próxima temática a ser analisada.

## **4 A CORREGEDORIA NACIONAL E AS CORREIÇÕES TEMÁTICAS DE FOMENTO À RESOLUTIVIDADE**

Na lição de Assagra de Almeida (2016, p. 68):

O Ministério Público brasileiro já passou por alguns grandes momentos históricos. O primeiro deles pode ser apontado pelo seu reconhecimento como Instituição, o que aconteceu com o advento da República, durante o Governo Provisório, por força do trabalho do então Ministro Campos Salles. O segundo pode ser indicado como sendo o decorrente da Lei Complementar Federal nº 40/81, que foi a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, assim considerada porque definiu um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público nacional e dispôs sobre suas principais atribuições, garantias e vedações. Um terceiro grande momento ocorreu com o advento da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), que conferiu legitimidade ao Ministério Público para a defesa jurisdicional e administrativa dos interesses e direitos difusos e coletivos, além de ter criado o inquérito civil. O Ministério Público começa a ter aqui função promocional de transformação da realidade social. Um quarto momento pode ser apontado com o advento da CR/88, o mais significativo e transformador de todos, conforme motivos já aduzidos acima.

Agora entendemos que resta a construção de um quinto grande momento histórico. Mas ele não ocorrerá do dia para a noite, nem se dará com simples alteração da lei ou da Constituição. Ele se dará com a mudança cultural no seio da Instituição e com a elaboração de técnicas e estudos que possam fazer com que o Ministério Público possa priorizar a mais significativa e importante tutela jurídica do Estado

Democrático de Direito: a tutela preventiva.

A tutela jurídica preventiva é a mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito. Ela decorre do princípio da prevenção geral como diretriz, inserida no princípio democrático (art. 1º da CR/1988).

Por intermédio da tutela jurídica preventiva poderá ser atacado, em uma das suas dimensões, diretamente o ilícito, evitando-se sua prática, continuidade ou repetição. Com isso, evita-se o dano, que é objeto da tutela jurídica repressiva, mais precisamente a ressarcitória.

Por certo, devem as Corregedorias assumir uma postura proativa na consecução de suas finalidades, servindo como fomentadoras de ações estratégicas no plano político-institucional, nos termos que prescreve o preâmbulo da Carta de Brasília, *verbis*:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático lhe impõe o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CR/1988;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é uma garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça tanto da sociedade, no plano da tutela coletiva, amplamente considerada, quanto do indivíduo, no plano dos direitos ou interesses individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que os direitos e as garantias constitucionais fundamentais são valores fundantes da Constituição e do Estado em uma democracia, compondo o conjunto essencial de direitos, com força irradiante em grau máximo sobre todo o sistema jurídico;

CONSIDERANDO que, nesse contexto constitucional, as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais;

CONSIDERANDO que as Corregedorias se constituem em Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público;

CONSIDERANDO, assim, que as Corregedorias, em razão das suas funções de controle e indução da efetividade institucional, são órgãos estratégicos do Ministério Público e garantias da sociedade;

Para Goulart (2017, p. 36):

Como agente da vontade política transformadora, o Ministério Público cumpre a sua missão por meio de atividade prática que deve incidir na realidade social e modificá-la para melhor (transformá-la). Essa atividade prática tem por objeto a realidade social, como fim a transformação dessa realidade e como resultado esperado a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social. Trata-se de prática sociotransformadora.

Nesse viés, no ano de 2022, a Corregedoria Nacional do Ministério Público deu início à realização da designada “Correição Temática de Fomento à Resolutividade”, sendo a primeira no âmbito do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, com o objetivo de verificar a regularidade e qualidade da atuação ministerial, especialmente nas áreas de:

Saúde, educação, meio ambiente, infância e juventude, patrimônio público, violência e vitimização policial, igualdade étnico-racial, segurança alimentar, violência de

gênero, defesa da mulher, feminicídio, direitos da população LGBTQIA+, defesa de outros grupos vulneráveis e direitos das vítimas (CNMP, 2022).

Conforme anotado no Relatório da Correição de Fomento à Resolutividade no Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, já aprovado pelo Plenário do CNMP (2023), observa-se que:

As Corregedorias, como órgãos de controle e de orientação, possuem papel

fundamental na concretização do projeto de nação democrática, dispondo dos

instrumentos necessários para o aprimoramento da atuação jurisdicional e extrajurisdicional do Ministério Público. Nas suas atividades de orientação e fiscalização, devem atuar qualitativa e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimidade social do Ministério Público por intermédio da aferição da resolutividade da atuação institucional.

Nesse cenário, torna-se premente a superação da valorização meramente formal e taxativa da atuação judicial e extrajudicial dos Membros do Ministério Público, devendo prevalecer a avaliação qualitativa pelas Corregedorias, com a aferição concreta da real repercussão social da atuação.

A Correição de Fomento à Resolutividade tem o escopo específico de conhecer as boas práticas do Ministério Público brasileiro, perscrutando-as no que diz respeito à efetividade e à entrega de resultados concretos e sociotransformadores, a fim de aprimorá-las e difundir-las para conhecimento das demais Unidades e Ramos do Ministério Público.

Para tanto, analisa-se o atendimento de parâmetros e princípios considerados

indispensáveis à configuração de uma atividade resolutiva, tais como a unidade, atuação em rede, planejamento, infraestrutura (material e humana), capacitação, política de valorização, indução de políticas públicas, autocomposição, dentre outros.

Almeja-se, desse modo, uma mudança de paradigma no que tange à forma de aferir a qualidade da atuação ministerial, dando ênfase à resolutividade, mas também verificando outros aspectos da atividade.

Até o presente momento, já foram realizadas 7 (sete) correições sob o pálio desta metodologia no âmbito dos Ministérios Públicos dos Estados do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Rondônia e Santa Catarina (CNMP, 2023), estando planejada a realização nas demais unidades e ramos ministeriais até o fim do ano de 2023, com a perspectiva de que ocorra uma efetiva mudança de paradigma no cenário de valoração e valorização da atuação dos integrantes do Ministério Público brasileiro, que, para além de suas atribuições ordinárias, exercem o verdadeiro sacerdócio ministerial de servir a cada cidadã e a cada cidadão, buscando dar concreção à resolutividade das demandas sociais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história, as Corregedorias desempenharam um papel fundamental no aspecto punitivo e disciplinar, exercendo com densidade o papel natural e originário para o qual foram criadas.

Com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público pela Emenda Constitucional 45/2004, para além do caráter repressor,

tem-se buscado a efetivação do primado da resolutividade como vetor sociotransformador da atuação ministerial, essencial para o alcance da elevada missão atribuída pelo constituinte originário ao *Parquet*.

Nessa perspectiva, a Corregedoria Nacional, que não se limita à atuação disciplinar, vem promovendo, desde o ano de 2022, correições temáticas de fomento à resolutividade, objetivando, sobretudo, mapear e identificar os projetos e boas práticas que merecem ser replicadas em todo o país. Em uma etapa posterior, buscar-se-á identificar e construir métricas que permitam valorar e valorizar a atuação resolutiva de cada integrante do Ministério Público brasileiro, em consonância com as balizas normativas em vigor.

Conclui-se que, ao lado do tradicional plano repressivo correicional e disciplinar, sob atribuição dos órgãos correicionais, insofismável que nesta época da “alta modernidade” (GIDDENS, 2002), marcada pelo aceleração do dinamismo das instituições, as Corregedorias também devem acompanhar tal transformação acelerada, funcionando, cada vez mais, como órgãos indutores de boas práticas e estratégicas para uma atuação coesa e uniforme da Instituição, à luz do princípio da unidade ministerial, de envergadura constitucional.

De fato, não é tarefa fácil mensurar o trabalho a partir de sua importância social, da qualidade do resultado alcançado e da efetividade da atuação ministerial, porquanto, resolutividade é palavra que não possui expressão numérica ou índice e é percebida ou sentida quando se tem em mente a transformação social que certa medida ou providência alcançou.

Ser resolutivo, neste sentido, é ser farol sobre a modernização institucional do Ministério Público e sobre a necessidade de caminhar em unidade de desígnios, dado que ser resolutivo também deve significar o enaltecimento e o prestígio ao princípio da unidade.

As Corregedorias são efetivamente órgãos estratégicos da Instituição, a princípio desvinculadas da atividade político-eleitoral, exercendo sim atividade político-institucional, que devem contribuir para o fomento de ações estratégicas na orientação da atividade dos membros, que visam dar concretude ao princípio da unidade institucional, de sorte a fomentar um trabalho mais uniforme possível, tanto em âmbito nacional quanto local, respeitadas as peculiaridades locais e regionais.

Logo, que o papel da Corregedoria Nacional do Ministério Público, bem como dos órgãos correicionais internos possam acompanhar tal evolução na busca do contínuo e perene aperfeiçoamento dos serviços prestados ao cidadão pelo MP, devendo seus integrantes ser trabalhadores sociais em prol da efetivação dos direitos fundamentais e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do ministério público como instituição de acesso à justiça.** In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. I, ano 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2016/revistajuridica-corregedoria-nacional.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Presidência da República. Brasília DF, 15 fevereiro 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 27 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993.** Presidência da República. Brasília DF, 20 maio 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp75.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm). Acesso em: 27 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 9412.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Pesquisa de jurisprudência. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 27 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília: Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.** Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Corregedoria Nacional inicia correição extraordinária com temática de Fomento à Resolutividade no MP de Mato Grosso do Sul.** CNMP, 2022. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/15715-corregedoria-nacional-inicia-correicao-extraordinaria-com-tematica-de-fomento-a-resolutividade-no-mp-de-mato-grosso-do-sul>. Acesso em: 27 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Corregedoria Nacional realiza correição de fomento à resolutividade no MP de Santa Catarina.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/16278-corregedoria-nacional-realiza-correicao-de-fomento-a-resolutividade-no-mp-de-santa-catarina>. Acesso em: 28 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Procedimento n. 1.01031/2022-00.** Disponível em: <https://elo.cnmp.mp.br>. Acesso em: 27 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Recomendação CNMP 54, de 28 de março de 2017** (Dispõe sobre a política nacional de fomento à atuação resolutiva do ministério público brasileiro).



Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-058.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

----- **Recomendação CNMP 57, de 5 de julho de 2017** (Dispõe sobre a atuação dos membros dos Ministérios Públicos nos Tribunais). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

----- **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018.** (Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes). Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023.

----- **Relatório de gestão 2019/2021.** Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/Gestao/Relatorio\\_de\\_Gestao\\_2019-2021.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Relatorios/Gestao/Relatorio_de_Gestao_2019-2021.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023.

----- **Resolução CNMP 92, de 13 de março de 2013** (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público). Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2022/junho/webRegimento\\_Interno\\_do\\_CNMP\\_2022.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2022/junho/webRegimento_Interno_do_CNMP_2022.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023.

----- **Resolução CNMP 118, de 1 de dezembro de 2014** (Dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do ministério público e dá outras providências). Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

ARAÚJO, Fernando Eugênio. **Corregedoria: órgão disciplinar ou correicional?** Webartigos, 2008. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/corregedoria-orgao-disciplinar-ou-correicional/7418>. Acesso em: 27 mar. 2023

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GOULART, Marcelo. **Lineamentos do ministério público resolutivo.** *In* Por um Ministério Público Resolutivo. Disponível em: [https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista\\_Por\\_Um\\_MP\\_Resolutivo\\_v08.pdf](https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023.

PEREIRA, Arion Rolim; TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. **As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social.** *In* Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social, v. VII, 2019. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Publicacao/Revista\\_da\\_Corregedoria\\_Nacional\\_Volume\\_VII.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Publicacao/Revista_da_Corregedoria_Nacional_Volume_VII.pdf). Acesso em: 27 mar. 2023

# AS CORREGEDORIAS E A INDUÇÃO DA RESOLUTIVIDADE E DA EFICIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autor: André Bandeira de Melo<sup>6</sup>

## CORREGEDORIES AND INDUCTION OF RESOLUTION AND EFFICIENCY OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE

### SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Resolutividade. Conceito. Da Carta de Brasília à Carta de Aracaju. 3 A atuação das Corregedorias com ênfase na resolutividade. 4 A avaliação funcional resolutiva de Membros e Unidades. 5 Conclusão. 6 Referências.

### RESUMO

A resolutividade do Ministério Público pressupõe o aprimoramento das próprias estruturas institucionais assim como o preparo e a aptidão dos seus Membros e Unidades no tocante ao uso das ferramentas extrajurisdicionais, com fins à solução consensual e prevenção de conflitos. Novas diretrizes e parâmetros básicos para o referido avanço institucional foram apresentados pela Carta de Brasília e Carta de Aracaju, a partir das quais ocorreu a releitura das atribuições das Corregedorias e mudança na forma de fiscalização dos serviços e dos Membros. Tais Órgãos deixaram de valorar e avaliar unicamente os aspectos formais e quantitativos para assumir um papel constitucional de legítimas indutoras da regularidade substancial e da efetividade social. A partir de um raciocínio hipotético-dedutivo, mediante a utilização de dados de natureza primária e secundária, o estudo concluirá pela releitura do papel das Corregedorias para que o Ministério Público seja mais eficiente e resolutivo.

**Palavras-chave:** Corregedoria. Atribuições. Indução. Resolutividade. Eficiência. Ministério Público.

### ABSTRACT

*The capacity of the Public Prosecutor's Office presupposes the improvement of the institutional structures themselves, as well as the preparation and*

<sup>6</sup> Promotor de Justiça no Estado da Bahia. Especialista em Direito Eleitoral (UNISUL). Especialista em Direito Público (UnP). Mestre em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (UFBA). Atualmente é Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

*aptitude of its Members and Units regarding the use of extrajudicial tools for the purposes of consensual resolution and conflict prevention. New guidelines and basic parameters for said institutional advance were presented by the Letter of Brasília and Letter of Aracaju, based on which the attributions of the Corregedorias were reinterpreted and the way in which services and Members were inspected changed. Such Bodies ceased to value and endorse only the formal and quantitative aspects to assume a constitutional role of legitimate inducers of substantial regularity and social effectiveness. From a hypothetical-deductive reasoning, through the use of primary and secondary data, the study will conclude by re-reading the role of Internal Affairs so that the Public Ministry is more efficient and resolving.*

**Keywords:** Internal Affairs. Assignments. Induction. Resolutivity. Efficiency. Public Ministry.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo visa apresentar algumas reflexões a respeito do papel das Corregedorias na resolutividade do Ministério Público, assim como a necessária modernização das suas atividades e estruturas voltadas à orientação e fiscalização com fins à indução de Membros e Unidades no alcance de resultados sociais cada vez mais eficientes.

Será feita uma abordagem dos conceitos essenciais à compreensão do tema, como do princípio constitucional da eficiência, de atuação resolutiva, de resultado social, de gestão, de administração gerencial e de governança pública.

Por sua vez, na condição de acordo de resultados firmados entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, a Carta de Brasília explicitou as premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à maior resolutividade institucional, para a busca de resultados sociais transformadores da realidade encontrada. Referido instrumento trouxe as diretrizes estruturantes do novo modelo de Corregedoria e o conseqüente papel delas na indução da resolutividade do Ministério Público.

Nesta esteira, notar-se-á que as atividades de avaliação, orientação e fiscalização feitas pelas Corregedorias serão adaptadas de modo a demonstrar o aprimoramento de técnicas de indução deste novo modelo gerencial de Instituição resolutiva.

Será abordada a necessidade de revisão do modelo puramente demandista ministerial, que se utiliza da tutela jurisdicional para a entrega de resultados sem se preocupar com a data efetiva do provimento definitivo, o tempo de tramitação da demanda, a relação custo-benefício e a burocracia

inerente ao processo judicial.

O foco desse Ministério Público contemporâneo funda-se na proatividade e na resolutividade, sendo a solução extrajudicial o mecanismo mais indicado para o alcance do resultado social justo. Isso virá sem se descuidar da necessária reestruturação dos critérios e dos mecanismos de aferição dos resultados por parte dos Órgãos censores, verdadeiros indutores da transformação institucional.

Neste panorama, ocorrerá o estudo da Carta de Aracaju - Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018. Instrumento normativo que dispõe sobre os parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público por parte das Corregedorias. Ela criou, por intermédio de normas jurídicas gerais, de natureza orientadora, aquilo que se denominou Microssistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público, que, necessariamente, dialogará com outros sistemas de extrema relevância administrativa, a exemplo do Microssistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas.<sup>7</sup>

A Carta de Aracaju, dividida em nove capítulos, tem rendido bons frutos no plano institucional. Nela são abordados os princípios e as diretrizes que devem guiar as Corregedorias na avaliação, orientação e fiscalização qualitativa da resolutividade; a forma de aferição voltada à priorização da resolução extrajudicial do conflito; a atenção e comunicação da atuação com o Planejamento Estratégico Institucional e o Plano Geral de Atuação Funcional; as medidas que podem ser adotadas e propostas pela equipe correicional; e o acordo de resultados.

## **2 RESOLUTIVIDADE. CONCEITO. DA CARTA DE BRASÍLIA À CARTA DE ARACAJU**

As atribuições do Ministério Público não se restringem ao demandismo ordinário perante o Poder Judiciário. Aliado à exclusividade na titularidade da ação penal, para além da propositura da ação civil pública e demais formas de provocação dos órgãos judicantes com fins ao alcance da tutela do bem jurídico, pode-se afirmar que a justiça social do resultado pode ser atingida por outros meios, muitas vezes menos burocratizados, mais céleres e eficazes.

Nesta esteira, a Constituição de 1988 apresenta outra face do Ministério Público, muitas vezes desconhecida por muitos, que se serve cada vez mais de instrumentos e ferramentas extrajudiciais para o alcance da

---

7 ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microssistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In **Revista da Corregedoria Nacional: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida**. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

resolução de conflitos e problemáticas sociais.

A partir daí, evoca-se o ideal da resolutividade como nova meta presente no dia a dia do Ministério Público e de seus Membros e que tem o potencial igual ou até mais eficiente para o atingimento dos fins institucionais do que o já conhecido demandismo judicial.

Os procedimentos extrajudiciais e o atendimento ao público, próprios da vocação institucional, são capazes de fazer chegar até o Membro a demanda social, o que reaquece o poder-dever de resolução das questões da forma mais coesa, dialógica, reflexiva e eficiente. Ora, esse modelo de conhecimento da demanda social de forma direta pelo Ministério Público deve ser valorizado e conduzido até final solução que melhor expresse a justiça e paz social, a mesma que seria alcançada caso tivesse se dado o provimento jurisdicional.

Essa mudança de chave, em que a Instituição supera (ainda que parcialmente) o modelo demandista (já que existem assuntos que não dispensam a reserva de jurisdição) e progride para o modelo resolutivo, encontrou séria barreira nos modelos de avaliação e fiscalização empregados até então pelas Corregedorias, o que reclamou a criação de novos parâmetros para a metrificação da atuação dos Membros e Unidades no exercício da atividade ministerial, assim como o aprimoramento da maioria das técnicas empregadas, nas quais a quantidade, a rapidez e a formalidade eram praticamente os únicos critérios de avaliação.

Foi neste panorama de necessidade de evolução dos paradigmas avaliativos e correccionais que foi lançada a Carta de Brasília, aprovada no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em 22 de setembro de 2016, promovido pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Referido instrumento configura-se como um acordo de resultados firmados entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos diferentes Ministérios Públicos existentes no país.

A Carta de Brasília significou um marco no assunto da resolutividade, assim como norte para a mudança de rumos na atividade das Corregedorias-Gerais, pois trouxe substancial alteração nos parâmetros de atuação com um viés de modernizar o controle interno da atividade extrajudicial e de fomentar a atuação resolutiva dos Órgãos de execução. No final, os eixos principais da Carta de Brasília visam reduzir o número de demandas judiciais propostas pelo Ministério Público naqueles casos em que a resolução extrajudicial seja mais coerente e efetiva no alcance do interesse social na solução da demanda.

A evolução no pensamento das atividades dos Órgãos de controle, expressado sistematicamente no texto da Carta de Brasília, foca, primeiramente, na superação do método de avaliação meramente formal, quantitativo e taxativo até então empregado pelas Corregedorias sobre a atuação extrajudicial. Prima-se pela assunção de um modelo em que prevaleça a avaliação qualitativa, a aferição da eficácia do método empregado

e do resultado social alcançado pela de atuação ministerial. Em um segundo momento, a Carta de Brasília busca o alinhamento e coexistência dialógica entre a atividade funcional qualitativa dos Órgãos e Unidades ministeriais, mediante a adoção de práticas institucionais estruturantes que estejam ajustadas com o planejamento estratégico institucional.

Com esta configuração voltada para a resolutividade da atividade ministerial, o planejamento passa a ser indispensável, inclusive na conciliação entre os princípios da independência funcional e da unidade do Ministério Público. Neste sentido, Marcelo Pedroso Goulart orienta:<sup>8</sup>

Por estar necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente. Deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais, bem como avaliada pelo seu grau de efetividade. Nesse sentido, a atividade do Ministério Público, como práxis política, se desdobra em atividade teleológica e atividade cognoscitiva. A primeira, relaciona-se à produção de fins antecipatórios do resultado que se quer obter (a realidade futura; a nova ordem social); a segunda, refere-se, por um lado, à produção de conhecimento que possibilite o desenvolvimento de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora. A efetividade da atuação do Ministério Público depende, em primeiro lugar, do grau de consciência que os seus agentes tenham dessa práxis (compreensão da práxis) e, em segundo lugar, da forma como esses agentes se postam nas disputas que travam (postura prática). A compreensão da práxis está diretamente relacionada com o estoque de conhecimento que dá suporte à ação e à qualificação. A postura prática determina o desempenho dos agentes e é determinada pela linha de atuação adotada, pelas opções táticas e pela forma de aplicação dos recursos disponíveis. A efetividade apresenta-se, assim, como resultado da fusão das atividades teleológica e cognoscitiva. Por óbvio, esse modelo resolutivo também impacta as atividades desenvolvidas pelas Corregedorias dos Ministérios Públicos, no exercício da sua missão de orientar, fiscalizar e avaliar.

Na mesma linha já trilhada pela Carta de Brasília, a Corregedoria Nacional do Ministério Público aprovou a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018, mais conhecida como Carta de Aracaju, em 28 de junho de 2018, a partir das discussões na 112ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público (CNGMPEU), em Aracaju/SE.

A Carta de Aracaju é classificada como sendo uma norma jurídica geral de natureza orientadora, emanada de um Órgão com previsão constitucional, que estabelece métodos e balizas avaliativas da resolutividade e qualidade dos serviços realizados na esfera extrajurisdicional pelo Ministério Público. A sua finalidade precípua remete à necessidade de construção de uma nova identidade ou perfil para os Membros e Unidades do Ministério Público e sua atividade funcional, respectivamente, em diálogo com o Microssistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público.<sup>9</sup>

Vale lembrar que a edição de recomendações pelo Ministério Público e pelo Conselho Nacional do Ministério Público constitui-se em garantia constitucional<sup>10</sup>, cuja finalidade é o aprimoramento da atuação judicial

8 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In: **Revista Jurídica: Corregedoria Nacional**. O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. CNMP, 2016, p. 222-223.

9 ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microssistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In **Revista da Corregedoria Nacional: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida**. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

10 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e

e extrajurisdicional do Ministério Público dos Estados e dos ramos do Ministério Público da União e que objetiva a concretização e a efetivação dos direitos e das garantias fundamentais do cidadão.

A seu turno, as recomendações expedidas pelas Corregedorias são garantias constitucionais da sociedade, pois estão voltadas à avaliação, orientação e fiscalização das atividades do Ministério Público em benefício da regularidade dos serviços que o povo necessita. Por isso, em linhas gerais, tais Órgãos carecem ser dotados de estrutura e autonomia, administrativa e financeira, adequadas à consecução dos seus objetivos institucionais.

A Carta de Aracaju fundamentou-se, ainda, no Mapa Estratégico Nacional, que inclui o fortalecimento e o aprimoramento do Ministério Público. A ideia é exatamente o fortalecimento da autonomia e da unidade institucional para uma atuação responsável e efetiva do ponto de vista do alcance da justiça social a partir das ações ministeriais. Entre os processos elencados para se alcançar tais resultados, a Carta destaca a importância das parcerias e do trabalho em redes de cooperação com os setores público e privado e setores da sociedade.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público justificou a importância das parcerias e do trabalho em redes de cooperação com os setores público e privado e setores da sociedade.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público justificou a edição da Recomendação Geral na importância de se estabelecerem orientações gerais para a aferição e a avaliação de atividades resolutivas e da qualidade da atuação da atividade-fim, mediante a anunciação de diretrizes destinadas especialmente às Corregedorias espalhadas por todo o Brasil, não obstante as particularidades e a autonomia de cada Ministério Público.

Mas, afinal, em que consiste a atuação resolutiva propriamente dita?

Na Recomendação n.º 54, de 28 de março de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva de todo o Ministério Público e apresenta o conceito de

a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. [...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§ 2º. Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

[...]

Artigo 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[...]

Artigo 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]



resolutividade. Neste instrumento é possível encontrar medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos Membros, assim como a cultura institucional orientada para a entrega de resultados socialmente relevantes.<sup>11</sup> Assim, entende-se por atuação resolutiva:<sup>12</sup>

aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

A Carta de Aracaju seguiu na mesma linha de conceituação da resolutividade vista na Recomendação CNMP n.º 54/2017<sup>13</sup>, ao estabelecer que se trata da atuação ministerial que contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia, assim como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos disponibilizados no seu texto.

### **3 A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS COM ÊNFASE NA RESOLUTIVIDADE**

As Corregedorias-Gerais são os Órgãos destinatários diretos da Carta de Aracaju. Na dimensão político-institucional, elas compõem a Administração Superior dos Ministérios Públicos estaduais e dos ramos do Ministério Público da União e detêm as funções típicas de controle interno do desempenho funcional e da conduta público e privada dos Membros, sempre com a finalidade de cumprimento das metas institucionais. Por isso, a fixação de parâmetros para elas observarem por ocasião da avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público.

Por funções típicas, compreende-se a avaliação, a orientação e a fiscalização. Neste sentido, ensina Marcelo Pedroso Goulart: <sup>14</sup>

(a) avaliação: é a ação voltada à análise dos resultados das atividades dos órgãos

---

11 Art. 1º. Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação

12 Art. 1º. [...] § 1º, da Recomendação CNMP n.º 54, de 28 de março de 2017.

13 Recomendação que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público.

14 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In CNMP-CN, Brasília: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I, 2016, p. 217-37.



executivos, administrativos e auxiliares para o cumprimento das metas de definidas nos planos e programas institucionais e do desempenho dos agentes políticos e administrativos para o alcance desses resultados;

(b) orientação: é a atuação que tem por objetivo a qualificação dos órgãos e agentes para melhoria de desempenho e ganhos de efetividade, expressando-se, em regra, por meio de recomendações escritas e de procedimentos de acompanhamento;

(c) fiscalização: é a atividade de controle disciplinar que se desenvolve a partir da constatação de indícios concretos de irregularidades que exijam acurada vigilância e apuração, demandando a realização de inspeções, correições e instauração de procedimentos disciplinares.

A existência das Corregedorias está atrelada ao objetivo da melhoria da efetividade dos serviços e atividades constitucionais para os quais foi criado do Ministério Público. Elas ocupam um espaço decisivo na implementação do Microssistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas, pois são estes Órgãos que detêm a responsabilidade pela implementação dos novos parâmetros de avaliação e da qualidade da atuação dos Membros na busca da efetividade da atividade-fim.

Importante lembrar que, para atingir a melhor performance no controle com vistas à atuação resolutiva, as Corregedorias apresentam uma vinculação estratégica com os objetivos do Ministério Público e, conseqüentemente, com as políticas institucionais definidas nos planos e programas estratégicos de atuação amplamente debatidos com a sociedade quando de sua implantação.

Entretanto, titulares de uma concepção formal e estrutural próprias, as Corregedorias vivenciam a permanente necessidade de adequação e evolução das suas atividades com fins à implementação da maior resolutividade das funções ministeriais.

O novo modelo de controle de qualidade é feito exatamente para a aferição da eficiência dos serviços ministeriais (artigo 37, *caput*, da Constituição da República). Tal eficiência, traduz-se em um dos princípios reitores da Administração Pública.<sup>15</sup> Portanto, é exigência constitucional que estes Órgãos tenham uma atuação qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias fundamentais.

Nesta esteira, a Resolução CNMP n.º 149, de 26 de julho de 2016<sup>16</sup>, estabelece a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito das unidades do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. Referido ato normativo prevê os mecanismos

---

15 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

16 Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 28 mar. 2023.

de materialização desta garantia fundamental de fiscalização e orientação dos Órgãos de execução pelas Corregedorias.

Assim, pelo menos a cada três anos, cada Órgão de execução deverá ter seus serviços e atividades fiscalizados pela respectiva Corregedoria (artigo 1º da Resolução n.º 149/2016)<sup>17</sup>, cujo calendário de correições ordinárias anuais deverá ser publicado até o mês de outubro de cada ano e inserido no Sistema Nacional de Correições e Inspeções – SNI-ND, criado e mantido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (artigo 8º da Resolução CNMP n.º 149/2016)<sup>18</sup>. A finalidade é verificar a regularidade do serviço e a eficiência na atividade das Unidades e dos Membros, devendo-se serem adotadas medidas preventivas ou saneadoras, além do encaminhando das providências cabíveis em face de problemas eventualmente constatados.

O artigo 4º da Resolução CNMP n.º 149/2016<sup>19</sup> fixa os aspectos mínimos a serem observados no instante da fiscalização. Entretanto, para além de dados objetivos da regularidade formal e quantitativa previstos na revogada Resolução CNMP n.º 43/2010<sup>20</sup>, deverá haver a transcendência do controle das Corregedorias para a atuação resolutiva e de eficácia social. Neste sentido, após listas as Resoluções CNMP n.º 20/2017<sup>21</sup>, n.º 56/2010<sup>22</sup>, n.º 67/2011<sup>23</sup> e n.º 71/2011<sup>24</sup>, a título ilustrativo, Aliana Cirino Simon Fabricio de Melo informa que diversos são os aspectos que deverão ser examinados pelas Corregedorias e que expressam seu novo eixo comportamental da fiscalização qualitativa: a) o comparecimento às reuniões dos conselhos de controle social; b) o cumprimento das Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que determinam a realização de visitas e inspeções, especialmente do controle externo da atividade policial; c) a realização das inspeções em estabelecimentos prisionais; d) a fiscalização em unidades de cumprimento de medidas socioeducativas de internação e semiliberdade e a inspeção de serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes; e) além da anotação das experiências inovadoras empreendidas pelo Membro e demais

17 Art. 1º As Corregedorias do Ministério Público da União e as Corregedorias Gerais do Ministério Público dos Estados realizarão correições, ordinariamente, a cada três anos, pelo menos, nos seguintes órgãos de execução [...]

18 Art. 8º A Corregedoria de cada Ministério Público elaborará, até o mês de outubro, calendário anual de correições, dando ciência à Corregedoria Nacional. A previsão anual deverá contemplar, no mínimo, um terço de cada órgão nominado nos incisos do art. 1º e no parágrafo único desta Resolução. Parágrafo único. A ciência à Corregedoria Nacional do Ministério Público se dará por meio da inserção dos dados no Sistema Nacional de Correições e Inspeções.

19 Art. 4º Nas correições serão observados, entre outros, os seguintes aspectos: [...]

20 Institui a obrigatoriedade de realização periódica de inspeções e correições no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

21 Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial.

22 Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público.

23 Dispõe sobre a uniformização das fiscalizações em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade pelos membros do Ministério Público e sobre a situação dos adolescentes que se encontrem privados de liberdade em cadeias públicas.

24 Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências.

atuações de destaque no contexto social em que o Membro estiver inserido.<sup>25</sup>

Nota-se, portanto, que a Carta de Aracaju complementa a Carta de Brasília no instante em que apresenta os necessários mecanismos de aprimoramento na avaliação da atividade ministerial. Adota-se a gradativa deserção de comportamentos reativos na solução de problemas e enfatiza-se o poder de ação e proatividade do Membro.

Assim, para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público, a Carta de Aracaju anuncia que deverá ser observado o nível de conhecimento das deficiências sociais e das causas locais. Tudo parte daí, para, em seguida, ser avaliado um rol de fatores essenciais para aferição da resolutividade, a saber:

a) a capacidade de articulação do Membro, principalmente quanto à identificação do conflito social e do seu contexto;

b) a capacidade de mediação, aferida com atenção na liderança do condutor, força dos argumentos escolhidos e empregados para o prevalecimento do interesse social;

c) a primazia do diálogo e a construção do consenso;

d) o senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais;

e) atuação preventiva, com fins a evitar o ilícito ou a continuidade da lesão a bem jurídico;

f) a atuação fundada na tutela e garantias dos direitos fundamentais;

g) utilizar os procedimentos de investigação de que dispõe o Ministério Público (notícia de fato, inquérito civil, PIC, etc) para a completa pesquisa e compreensão do fato;

h) emprego de mecanismos e instrumentos adequados as peculiaridades de cada situação;

i) primar pela participação social e utilização de ambientes de negociação;

j) incentivar a participação social;

l) utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização;

m) atuação focada na celeridade e duração razoável de tramitação dos feitos, devendo utilizar-se de mecanismos como promoções e manifestações processuais orais;

n) tempestividade e efetividade da atuação com fins a evitar a continuidade ou repetição do ilícito, bem como a remoção independentemente

---

25 MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes Para Avaliação da Regularidade dos Serviços: Uma Breve Análise à Luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018 (Carta de Aracaju). *In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019. p. 152.*

de ocorrência de dolo, culpa ou dano;

o) efetividade da atuação capaz de garantir a integral reparação do dano;

p) adoção de instrumento que permita o acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos investigativos ministeriais e processos judiciais mais sensíveis;

q) efetividade na atuação de tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente inevitáveis;

r) alinhamento de ações com o Planejamento Estratégico Institucional, aos planos gerais de atuação, aos programas de atuação funcional e aos respectivos projetos executivos, com o cumprimento de metas Institucionais;

s) assiduidade e gestão administrativa eficiente e proativa;

t) atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos extrajudiciais e processos judiciais;

u) adoção de medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.

Nesta senda, diversos já são os exemplos de atuação fiscalizatória e orientativa com foco na resolutividade desenvolvidos pelas Corregedorias-Gerais e que já se concretizaram ou estão em fase de aprimoramento.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás implantou medidas de governança pública, a partir da aprovação de um Plano Diretor Estratégico, de execução a cada 2 (dois) anos, no qual estarão elencados critérios objetivos de avaliação da resolutividade e da efetividade social. Fomentou-se, ainda, a atuação coletiva e regionalizada dos Membros e Unidades. As inspeções e correições observarão um modelo sistêmico, pautado no ciclo da orientação, fiscalização e avaliação da efetividade social dos resultados. No instante das correições ordinárias passaram a ser realizadas oficinas de capacitação de Membros e Servidores, direcionadas à primazia e cultura de resolutividade. Em 2019, a Corregedoria lançou o Projeto 'Orienta CGMP', cuja premissa é implantar a cultura da resolutividade no ambiente das Promotorias, ensina os meios de concretizá-la, a partir da orientação pedagógica de servidores e Membros.<sup>26</sup>

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Acre possui, em sua estrutura organizacional, três núcleos de apoio especializado (Núcleo de Apoio Técnico, Núcleo de Apoio Jurídico e Assessoria Psicológica), que acompanham as visitas de correições e inspeções, o que oportuniza a celeridade dos trabalhos de expedição imediata de recomendações e orientações ao Membro fiscalizado, quando observada a necessidade.

Referido Ministério Público estadual utiliza a plataforma de *business intelligence*, denominada *QlikSense*, a partir do qual a Corregedoria

<sup>26</sup> SERRANO, Sérgio Abinagem. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020). In **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019. p. 317/319.

desenvolveu painéis, também conhecidos como *dashboards*, mediante a compilação das informações processuais mais relevantes e sensíveis de cada Promotoria e Procuradoria de Justiça. Isto permite um verdadeiro diagnóstico da unidade correicionada, que apresenta indicadores concretos de proatividade, de resolutividade e de regularidade dos serviços, voltados às ações de planejamento, racionalização dos recursos humanos e financeiros disponíveis, e resultados sociais mais céleres e eficientes.<sup>27</sup>

Os Ministérios Públicos dos Estados de Minas Gerais, Bahia e Acre detêm instrumentos normativos que permitem a realização de acordos de não persecução administrativa ou ajustamento disciplinar. No caso deste último, a Lei Orgânica Estadual foi alterada (Lei Complementar Estadual n.º 291/2014)<sup>28</sup>, oportunidade na qual acrescentaram a transação administrativa como ferramenta de controle disciplinar alternativa à aplicação das penalidades previstas em lei, finalizando a reeducação do Membro mediante a imediata compreensão dos seus deveres e proibições. Os eventuais beneficiários passam por filtros que aferem aspectos como os efeitos, a natureza e a gravidade da infração, as circunstâncias, os danos efetivamente ocasionados e os antecedentes funcionais.

Em Minas Gerais, o Ministério Público estadual estabeleceu a resolução consensual de conflitos, controvérsias e problemas como prerrogativa do Corregedor-Geral, que poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento objetivando

a conciliação, mediação e/ou negociação, quando, constatada a existência de conflitos, controvérsias ou problemas que estejam prejudicando a atuação do Ministério Público, a resolução consensual for a mais indicada para o caso.<sup>29</sup>

Outro interessante avanço normativo mineiro, diz respeito ao Procedimento para Implementação e Promoção de Projetos Sociais, instituído no âmbito estadual após a alusão feita na Carta de Brasília, tendo sido adicionado ao Regimento Interno da Corregedoria.<sup>30</sup> Assim, para o artigo 204, § 7º, *“a avaliação da atividade-fim deverá considerar a totalidade dos mecanismos de atuação extrajudicial, inclusive a realização de audiências públicas e a adoção de medidas de inserção social”*, e cita como exemplos a realização de palestras, reuniões, implementação e execução de projetos com

27 SOUZA, Celson Jerônimo, PEREIRA, Álvaro Luiz de Araújo, HAMANO, Wendy Takao, SIQUEIRA, Nelma Araújo Melo, SOUZA, Adenilson de, NEVES, Wyrla Paz das. In Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019. p. 349/360.

28 Art. 195. O processo administrativo disciplinar será instaurado nos termos desta lei complementar. § 1º Não sendo o caso de arquivamento, a Corregedoria Geral poderá propor acordo de não persecução administrativa disciplinar, nos termos do seu Regimento Interno. § 2º O processo administrativo disciplinar poderá ser extinto ou suspenso, quando ocorrer transação administrativa, na forma do Regimento Interno da Corregedoria Geral.

29 Ato CGMP n.º 1/2019 – previsto no artigo 5º, caput. **Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais**. Disponível em: <https://wiki.mpmg.mp.br/corregedoria/doku.php?id=cgmp:regimento:start>. Acesso em: 30 mar. 2023.

30 Ato CGMP n.º 1/2019 – previsto nos artigos 112; 128, inciso V; 129 a 131; e Ato CGMP n.º 12/2016. Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <https://wiki.mpmg.mp.br/corregedoria/doku.php?id=cgmp:regimento:start>. Acesso em: 30 mar. 2023.

relevância social e adequação à defesa dos direitos e garantias fundamentais atreladas às atribuições do Ministério Público.

Portanto, observado essa nova arquitetura da Instituição ministerial, cuja visão contemporânea se volta à resolutividade, torna-se imprescindível a revisão do modelo tradicional de fiscalização do serviço.

Revisitar aspectos antes tidos como imutáveis, a exemplo da formalidade, da impessoalidade, da hierarquia, da especialização e da divisão racional do trabalho, é fundamental para se alcançar uma gestão pública gerencial no Ministério Público, baseada em valores de primeira ordem como a eficiência, a eficácia, a qualidade e os resultados sociais.

Este último modelo é assinalado por Leonardo Secchi<sup>31</sup>, como sendo mais adequado à almejada resolutividade ministerial e aos mecanismos de aferição apresentados pela Carta de Aracaju. O autor apresenta a ideia da harmonização de ações de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos, a participação social na tomada de decisões e a substituição de comportamentos reativos por comportamentos proativos.

## 4 A AVALIAÇÃO FUNCIONAL RESOLUTIVA DE MEMBROS E UNIDADES

Conforme já esclarecido, a Carta de Aracaju apresentou as novas diretrizes para avaliação da regularidade do serviço ministerial. A partir de então Corregedorias conheceram as diretrizes para a implementação do seu dever de indução da eficiência institucional, o que pode ser considerado como uma revisitação das tradicionais atribuições de orientação, avaliação e fiscalização.

E, aqui, retoma-se a noção de governança administrativa com viés à melhor e mais eficiente gestão administrativa das atribuições ministeriais. Os artigos 3º e 4º da Carta de Aracaju anunciam a adequada exegese dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação. Dentre as balizas anunciadas está a eficiência administrativa e a gestão dos recursos humanos da unidade correicionada que deverão ser considerados.<sup>32</sup>

A respeito de governança pública, tem-se o Decreto Federal n.º 9.203/2017<sup>33</sup>, que conceituou tal nomenclatura como sendo o conjunto de

---

31 SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *In Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v. 43, n.º 2, abril de 2009.

32 Art. 3º Para fins de avaliação, orientação e fiscalização da atividade correicional, será considerada a eficiência administrativa e a gestão dos recursos humanos, materiais e tecnológicos da unidade correicionada, verificando-se os seguintes aspectos: [...]

Art. 4º Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correicionada, entre outros: [...]

33 Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 30 mar. 2023.

mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, finalizando a condução das políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade. A capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas, a responsabilidade e a transparência são princípios que orientam a governança pública.<sup>34</sup>

Gestão pode ser compreendida como substituta da ideia de “administração” que enfatiza o processo administrativo, incluindo as funções de direção, planejamento, organização, coordenação, avaliação e controle. Além disso, tem uma conotação política e estratégica, envolvendo o estabelecimento de visões de futuro, o gerenciamento de conflitos, a introdução de inovações organizacionais tendo em vista a flexibilidade necessária a uma adaptação permanente das organizações (públicas e privadas) a contextos mutantes.<sup>35</sup>

A Emenda Constitucional n.º 19/1998 incluiu o princípio da eficiência ao texto do artigo 37 da Constituição Federal. Na condição de princípio expresso, significando uma complementação ao trabalho do legislador constituinte originário, foi justaposto aos demais princípios norteadores da Administração Pública: legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade.

A sua inserção no texto constitucional remete ao levante verificado no Brasil daquele esquema teórico de Administração Pública gerencial. A ideia inicial foi a de substituição do modelo tradicionalmente adotado, de administração burocrática, cujas bases fundantes estavam ligadas quase exclusivamente ao princípio da legalidade.

Tal princípio encerra a ideia de alcance da máxima qualidade com o mínimo dispêndio de recursos possível por parte da Administração Pública, numa perspectiva de redução de desperdícios e de execução do serviço público com maior presteza, rendimento e qualidade. Vale perceber, conforme anotado por Carvalho Filho<sup>36</sup>, que o princípio da eficiência remete ao modo de desempenhar a atividade administrativa à conduta dos agentes, não se confundindo com a eficácia e a efetividade: a primeira, diferindo-se pelo fato de ter relação com os meios e os instrumentos empregados pelos agentes; e a segunda, muito mais relacionada à positividade dos objetivos.

Este novo paradigma de Administração Pública, em que se prima pela aferição dos resultados, com ampliação da autonomia dos entes administrativos e redução ou aprimoramento dos métodos de controles, que se identifica com o modelo gerencial, de resultados mais eficientes, cujo aspecto da qualidade importa mais que o da quantidade marcada pela ineficiência.<sup>37</sup>

Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 45/2004 trouxe o inciso

---

34 MAXIMIANO, A.; NOHARA, I. **Gestão Pública**: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Gen/Atlas, 2017.

35 MOTTA, P. R. **A ciência e a arte de ser dirigente**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003.

36 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 31/33.

37 ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de Direito Administrativos Descomplicado**. – 13ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 22/23.



LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade de sua tramitação. Tal princípio da duração razoável do processo detém clara finalidade de introduzir a eficiência constitucional aos processos judiciais e procedimentos administrativos, vinculando a celeridade à compreensão de acesso à justiça e proteção contra lesão ou ameaça a direitos.

Após um resgate histórico, vale lembrar que o inciso da razoabilidade na tramitação processual foi incluído na emenda substitutiva n.º 11 da Comissão Especial encarregada de apresentar parecer à proposta de Emenda Constitucional n.º 1, de 1992. Na justificativa, pode-se notar a junção de fundamentos ligados ao progressismo e modernidade que remetem à transparência, acesso, eficiência e efetividade da prestação jurisdicional ao cidadão:<sup>38</sup>

A proposta centra-se em reforma estrutural do Poder Judiciário, do primeiro grau aos Tribunais Superiores sublinhada, muito especialmente, por princípios de modernidade vigentes em países progressistas, tais como os da transparência, acesso, eficiência e efetividade da prestação jurisdicional ao cidadão. 2. Enfrentando preliminar necessária, a Emenda Substitutiva proposta adita aos incisos LV, LX, LXXI e LXXIV e cria os incisos LXXVIII, LXXIX e LXXX ao art. 5º da Constituição Federal, que trata dos "Direitos Individuais", com princípios de reforço à assistência judiciária, do acesso à Justiça, da limitação de custas e taxas judiciais, do direito à comunicação da decisão final ao interessado e de razoável duração do processo, com os meios para tal necessários (Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento, Terça-feira, 14 de dezembro de 1999, p. 389).

Neste contexto constitucional evolucionista, as Corregedorias assumiram a notável e imprescindível função de manter um sistema de ferramentas de avaliação e aferição da resolutividade, que, na essência, traduz-se na garantia fundamental da eficiência e da razoável duração na tramitação de processos e procedimentos.

Do ponto de vista da razoável duração na prestação dos serviços ministeriais, a avaliação, a orientação e a fiscalização, pela atividade correicional, considerará a atualidade e a manutenção da regularidade dos serviços correicionados. E os parâmetros para a verificação desta atualidade do serviço estão elencados no artigo 10, § 2º, da Carta de Aracaju:

a) o prazo de 30 (trinta) dias para o encerramento das Notícias de Fato, cíveis ou criminais, ressalvada a prorrogação, devidamente fundamentada, por até 90 (noventa) dias, respeitado o prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias;

b) o prazo de 90 (noventa) dias, com uma única prorrogação por mais 90 (noventa) dias, para a conclusão dos Procedimentos Preparatórios;

c) o prazo de 1 (um) ano para a conclusão dos Procedimentos Administrativos, dos Inquéritos Cíveis e dos demais expedientes cíveis de natureza investigatória, ressalvadas as prorrogações devidamente fundamentadas;

d) o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão dos Procedimentos Investigatórios Criminais, ressalvadas as prorrogações devidamente

38 PEREIRA. Uma análise do Direito Constitucional à duração razoável do processo.: Artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n.º 4152, 13 nov. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30100>. Acesso em: 30 mar. 2023.



fundamentadas;

e) o prazo de 30 (trinta) dias para análise e manifestação nos expedientes judiciais, ressalvados os prazos próprios.

No tocante à regularidade formal e técnica dos serviços ministeriais, a Carta de Aracaju orienta a correta utilização das Tabelas Unificadas do Ministério Público, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogações de procedimentos, previstos nos atos normativos emanados do Conselho Nacional do Ministério Público e das respectivas Unidades e ramos do Ministério Público, que prelecionam os prazos para movimentação, o tempo limite para duração da investigação, a qualidade das promoções e manifestações em geral e o resultado social alcançado.

A clareza, a coesão e a coerência das peças, das manifestações, dos despachos, das promoções, das recomendações e/ou das sustentações realizadas, serão observadas sob o aspecto da adequação, objetividade, fundamentação fática e jurídica, além do uso correto da linguagem oficial. Será analisado também na citação de súmula, jurisprudência, Constituição ou leis em geral, ou na referência a conceitos jurídicos indeterminados, se há correlação adequada com o caso em análise, evitando-se fundamentações meramente abstratas e sem correspondência com a matéria de fato e de direito.

No tocante à avaliação da resolutividade da atuação dos Membros do Ministério Público, o artigo 1º, § 1º, da Carta de Aracaju estabelece, de forma inovadora, dois critérios, a saber: *i*) os impactos sociais da atuação (resolutividade material); *ii*) a postura para a efetividade social da atuação.

Os impactos sociais da atuação do Membro podem ser diretos, indiretos e reflexos. Nos termos do artigo 1º, § 2º e § 3º, da Carta de Aracaju, os exemplos contemplariam situações como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos, sem desconsiderar, ainda, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação.

Quanto a postura para a efetividade social da atuação, o artigo 2º da Carta de Aracaju, além dos critérios finalísticos, também foram estabelecidos critérios formais de avaliação, a exemplo da residência na comarca, a compatibilidade efetiva com eventual exercício do magistério, as cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades, os eventuais afastamentos das atividades, produtividade mensal etc.

Conforme o artigo 13, *caput*, da Carta de Aracaju, o Membro deverá priorizar a solução extrajudicial do conflito, da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos, avaliando-se as peculiaridades do caso concreto e se o consenso apresenta reais vantagens sobre a tutela judicial obtida por eventual liminar, sentença ou acórdão.

Ao celebrar um acordo, o Membro deverá evitar discriminações

entre componentes de um mesmo grupo ou da comunidade em situação similar; promover a negociação com a participação de representantes legítimos; realizar prognóstico sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos – a curto, médio e longo prazos –, considerar a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial e analisar o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado<sup>39</sup>.

O acordo realizado deverá proporcionar a suficiente proteção e garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e aos componentes atingidos.

O princípio da duração razoável do processo deverá nortear as fases de celebração e execução dos acordos, adotando-se as medidas cabíveis para a agilização do procedimento em situações de urgência ou para sua dilatação nos casos em que o exija a complexidade da matéria de fato e de direito.

Assim, a Carta de Aracaju apresenta um perfil de Membro completamente voltado à indução e transformação social. O artigo 18 destaca que o Membro deverá se inteirar dos reais problemas sociais e conhecer a realidade social local, priorizando o diálogo com a população, utilizar o atendimento ao público para tanto, o entrosamento com a sociedade civil, a participação em audiências públicas e a realização de reuniões, encontros, fomentar e apoiar à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, estimular a mediação entre poder público e sociedade civil, fazer visitas de campo a locais que necessitem da intervenção do Ministério Público para o restabelecimento da segurança e paz social, conhecer mais sobre as redes de serviços, as demandas sociais locais e as regionais.

Portanto, o Membro deverá ser visto pela sociedade e tratado pela Corregedoria como um agente de transformação social. Os impactos sociais das medidas por eles adotadas deverão ser mensurados e avaliados. Para isto, as Corregedorias deverão se valer de critérios que efetivamente influenciam na melhoria não só de indicadores sociais, mas também de resultados úteis decorrentes da atuação.

Os parâmetros de produtividade e esforço do Membro serão verificados pelas Corregedorias por intermédio dos Sistemas Institucionais do Ministério Público, das informações funcionais constantes dos seus bancos de dados e em conformidade com os Atos Normativos que regem as respectivas correições e inspeções. Já os parâmetros de impacto social serão verificados por intermédio das informações apresentadas pelos Membros e Unidades, o que poderá incluir a adequação dos acordos concretizados, o cumprimento de recomendações expedidas, a coisa julgada resultante da decisão judicial, o efetivo cumprimento da respectiva decisão judicial, por exemplo, assim como a

<sup>39</sup> Neste sentido: artigo 13, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018.

efetiva transformação social, alcançada a partir da indução de novas políticas públicas, a diminuição da evasão escolar, a ampliação da participação social na tomada de decisões, a melhoria dos indicadores sociais, dentre outros.

## 5 CONCLUSÃO

Nos termos propostos pelo artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, o Ministério Público se apresenta como uma das Instituições garantidoras da promoção do acesso à Justiça. A defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis lhes impõe não só o desenvolvimento de um planejamento estratégico de atuação amplamente debatido com a sociedade, mas, também, a vinculação dos serviços por ele prestados à tutela de resultados efetivos, que finalizem a garantia dos direitos fundamentais e primazia da transformação social afirmada pelo artigo 3º da Constituição Federal.

É neste contexto que a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Estados e dos ramos do Ministério Público da União celebram Acordo de Resultados, mais conhecido como Carta de Brasília, no qual foram estabelecidos fundamentos e diretrizes no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional efetuado sobre os serviços prestados ao cidadão, assim como o fomento à atuação resolutiva dos Membros e Unidades de todo o Ministério Público.

A superação da valoração meramente formal e taxativa dos serviços extrajurisdicionais pelas Corregedorias, sobretudo nas searas dos direitos difusos e coletivos, exigiu a modernização dos instrumentos e dos mecanismos de orientação e de fiscalização com vistas à valorização da atuação resolutiva dos Membros e Unidades do Ministério Público.

Essa superação de paradigmas também se deu em face do demandismo da tutela jurisdicional, que abriu caminhos favoráveis para tutela extrajurisdicional de resultados, em que a qualidade do serviço, a efetividade na reparação do dano ou prevenção à lesão a bem jurídico e o alcance dos resultados sociais cada vez mais úteis e satisfativos dos direitos da sociedade passaram a ser fundamentos da existência do próprio Ministério Público contemporâneo.

A regularidade dos serviços do Membro e Unidades do Ministério Público deixou de ser aferida unicamente pela atualidade dos prazos e manifestações. Atualmente, chegou-se à conclusão de que *Parquet* deverá primar, invariavelmente, pela efetividade dos Órgãos de execução no desempenho transformador da realidade social.

Neste contexto, as Corregedorias assumiram um papel recodificado de orientação e fiscalização. O novo sistema de aferição da resolutividade e

da regularidade dos serviços, criado pelas Cartas de Brasília e de Aracaju, é uma realidade. As Corregedorias necessitam da reestruturação que permita a fiscalização qualitativa sobrepor-se à formalidade quantitativa de outrora. É a efetividade do próprio Ministério Público que está em discussão, já que dele é esperada a entrega da solução social justa, célere e eficaz.

Portanto, a resolutividade pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa com a adoção de práticas institucionais estruturantes, efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos do Planejamento Institucional e do Plano Geral de Atuação Funcional.

É igualmente imperiosa a adequação na divisão de atribuições, na gestão de recursos e de pessoas (Recomendação CNMP n.º 52, de 28 de março de 2017, que recomenda a implementação da Política Nacional de Gestão de Pessoas), na implantação de sistemas que permitam a aferição de resultados e na definição de prioridades institucionais.

Nesta mesma linha, vê-se a relevância na implementação de sistemas sofisticados de registro da tramitação eletrônica dos procedimentos extrajudiciais e processos judiciais. Isto será determinante para conferir maior transparência à atuação institucional, de modo a facilitar o controle social.

Conforme a Carta de Aracaju, necessita-se dar prevalência à avaliação qualitativa pelas Corregedorias, objetivando, principalmente, a aferição da eficácia social da atuação ministerial e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando sob o olhar funcional e estrutural, aos resultados sociais pretendidos.

As Corregedorias adquiriram importante missão democrática de fiscalizadoras da atividade ministerial e, em última análise, indutores da eficiência no Ministério Público. A observância ao princípio da eficiência e à garantia da duração razoável dos processos e procedimentos no Ministério Público possui como um de seus reflexos a regularidade dos serviços, na medida em que o bom desempenho qualitativo, quantitativo e célere são características examinadas na avaliação do trabalho material e formalmente regular.

Serviço regular não é mais somente aquele aparentemente atual, mas, sobretudo, o serviço que em sua substância reflita a efetiva capacidade do órgão de execução de desempenhar o papel de transformador da realidade social. As diretrizes e parâmetros apresentados pela Carta de Brasília, pela Resolução CNMP n.º 149/2016 e pela Carta de Aracaju delineiam um substancial sistema para aferição pelas Corregedorias da resolutividade e regularidade dos serviços, fidedigno aos novos objetivos que traça a moderna instituição ministerial.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. PAULO, Vicente. **Resumo de Direito Administrativos Descomplicado**. – 13ª ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

ALMEIDA, Gregorio Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *In* **Revista do Ministério Público/Ministério Público do Rio de Janeiro** – n.º 53 jul/set 2014.

\_\_\_\_\_. MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microsistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. *In*: **Revista da Corregedoria Nacional: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida**. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018.

\_\_\_\_\_. COSTA, Rafael de Oliveira. Dos Princípios e Das Diretrizes Gerais Para a Avaliação, Orientação e Fiscalização da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: A Importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). *In*: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social**. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal n.º 9.203/2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 30 mar. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CNMP. **Carta de Aracaju**. Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN n.º 2/2018. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 23 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Carta de Brasília**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 20, de 28 de maio de 2007. Regulamenta o art. 9º da Lei Complementar n.º 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso

em: 26 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 23, de 17 de setembro de 2007.** Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar n.º 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei n.º 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 26 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 56, de 22 de junho de 2010.** Dispõe sobre a uniformização das inspeções em estabelecimentos penais pelos membros do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 26 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 67, de 16 de março de 2011.** Dispõe sobre a uniformização das fiscalizações em unidades para cumprimento de medidas socioeducativas de internação e de semiliberdade pelos membros do Ministério Público e sobre a situação dos adolescentes que se encontrem privados de liberdade em cadeias públicas. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 27 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 149, de 26 de julho de 2016.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br>. Acesso em: 28 mar. 2023.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *In*. **Revista Jurídica: Corregedoria Nacional.** O papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. I. CNMP, 2016.

MAXIMIANO, A.; NOHARA, I. **Gestão Pública:** abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo. São Paulo: Gen/Atlas, 2017.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes Para Avaliação da Regularidade dos Serviços: Uma Breve Análise à Luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2/2018 (Carta de Aracaju). *In* **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional:** Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019.

MOTTA, P. R. **A ciência e a arte de ser dirigente.** 14ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2003.

MPMG. Ato CGMP n.º 1/2019 – **Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público de Minas Gerais.** Disponível em: <https://wiki.mpmg.mp.br/corregedoria/doku.php?id=cgmp:regimento:start>. Acesso em: 30 mar. 2023.

PEREIRA. Uma análise do Direito Constitucional à duração razoável do processo.: Artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n.º 4152, 13 nov. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30100>. Acesso em: 30 mar. 2023.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. In **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: v. 43, n.º 2, abril de 2009.

SERRANO, Sérgio Abinagem. Accountability na Corregedoria-Geral do Ministério Público de Goiás (Gestão 2019-2020). In **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social**. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019.

SOUZA, Celso Jerônimo; PEREIRA, Álvaro Luiz de Araújo; HAMANO, Wendy Takao; SIQUEIRA, Nelma Araújo Melo; SOUZA, Adenilson de; NEVES, Wyrlla Paz das. In **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social**. Edição Especial: Recomendação de Aracaju. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019. p. 349/360.

# O PLANO DE ATUAÇÃO DE PROMOTORIA DE JUSTIÇA COMO UM INSTRUMENTO DE RESOLUTIVIDADE E TRANSPARÊNCIA DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autor: Thays Rabelo da Costa<sup>40</sup> e Anna Karina Omena Vasconcellos Trennepohl<sup>41</sup>

## THE PROSECUTION OFFICE'S ACTION PLAN AS A PROSECUTION OFFICE AND TRANSPARENCY INSTRUMENT

### SUMÁRIO

1. Considerações Iniciais; 2. O desenvolvimento de ações de planejamento em órgãos ministeriais; 3. A experiência do Ministério Público do Estado da Bahia na conformação de um modelo institucionalizado de gestão de Promotorias de Justiça; 4. A estruturação do Plano de Atuação de Promotoria de Justiça como ferramenta de resolutividade e transparência. 5. Considerações Finais; Referências.

### RESUMO

Após a Carta de Brasília, ficou mais evidente a necessidade de elaboração de um plano de atuação para nortear a atuação ministerial para que esta seja mais proativa, efetiva, preventiva e resolutiva. Alguns instrumentos podem ser utilizados para auxiliar na elaboração de metas pelo membro ministerial. O Plano de Atuação de Promotoria de Justiça pode colaborar no diagnóstico, alinhamento com o planejamento estratégico e definição das metas a serem perseguidas por determinado prazo. A experiência construída no Ministério

40 Promotora de Justiça no Ministério Público da Bahia. Membro colaboradora da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Gerente do Projeto Plano de Atuação de Promotoria de Justiça (PAPJ). Pós-graduada em Direito Público pela PUC-MG.

41 Promotora de Justiça no Ministério Público da Bahia. Ex-coordenadora do Centro de Apoio à Infância e Adolescência do Ministério Público do Estado da Bahia. Membro Colaboradora da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Gerente do Projeto Plano de Atuação de Promotoria de Justiça (PAPJ). Pós-Graduada em Direito, Pós-graduanda em Infância e Juventude pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – FMP e Mestranda em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC.



Público do Estado da Bahia na conformação de uma metodologia de gestão em Promotorias de Justiça é analisada no presente artigo e demonstra que o planejamento de ações é um caminho necessário na instituição para a priorização de ações, com a efetivação mais célere possível dos resultados almejados no interesse da sociedade.

**Palavras-chave:** Plano de atuação. Planejamento. Gestão. Resolutividade.

## **ABSTRACT**

*After the Letter of Brasilia, it became more evident the need for the elaboration of an action plan to guide the ministerial action so that it is more proactive, effective, preventive and resolving. Some instruments can be used to assist in the creation of goals by the ministerial member. The Public Prosecutor's Action Plan can collaborate in the diagnosis, alignment with the strategic planning and definition of the goals to be pursued for a given period. The experience built in the Public Prosecutor's Office of the State of Bahia in the conformation of a management methodology in Public Prosecutions is analyzed in this article and demonstrates that action planning is a necessary path in the institution for prioritizing actions, with faster implementation. as possible of the desired results in the interest of society.*

**Keywords:** Action plan. Planning. Management. Resoluteness.

## **1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A Carta de Brasília<sup>42</sup>, documento firmado em setembro de 2016, durante o 1º Congresso de Gestão, pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias das unidades do Ministério Público, relacionou as premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público de atuação funcional de membros, relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correccionais.

O aludido prospecto de intenções foi concebido com o intuito de minorar as vulnerabilidades do atuar ministerial frente à multiplicidade

42 A carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento foi aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em 8 de mar. 2023.

de demandas judiciais e extrajudiciais, com o significativo incremento de atribuições ao Ministério Público e sua releitura constitucional, a partir de seu papel garantidor do direito fundamental de acesso à justiça (ALMEIDA: 2019).

O Ministério Público, como originalmente concebido, é a instituição, por excelência e força constitucional, a quem fora precipuamente atribuída a tutela da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses transindividuais titularizados pelos mais diversos atores sociais. O caráter essencial da instituição e seus contornos (unidade, indivisibilidade e independência) elevam à importante papel, em harmonia com os poderes da República, como encarregado de atuar, de forma célere, em prol dos direitos fundamentais do cidadão.

Em outras palavras, o Ministério Público é um órgão independente, externo à Administração e aos outros Poderes soberanos, dotado da independência funcional necessária para fiscalizar a conformidade da atuação de todos eles, conforme os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais. No cenário brasileiro, inexistente outra instituição que não o Ministério Público com aptidão constitucional para o encargo (ISMAIL FILHO: 2015).

Para bem execução de tal mister, conforme disposto na referida carta, é emergente a revisitação não apenas da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar proatividade e evitar a propositura de demandas judiciais, cujas controvérsias, eventualmente, possam ser resolvidas extrajudicialmente e, igualmente, a conformação de ferramentas de controle da atuação face às demandas em tramitação no Poder Judiciário; mas também a maximização de uso de ferramentas extrajudiciais, que permitam o incremento de ações preventivas e estruturantes em políticas públicas fundamentais.

De mais a mais, o desenvolvimento de tais ações deve permear pela perfectibilização da resolutividade ministerial, conceito de caráter abstrato, cujas diretrizes foram definidas em recomendação específica pelo Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do Ato nº 2/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e das unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais. Dentre as diretrizes de atuação ministerial dispostas no art. 1º da referida Recomendação, encontram-se:

Art. 1º Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da **resolutividade** das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

I - conhecimento das deficiências sociais e das causas locais;

I - capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos;

III - autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático;

IV - capacidade de diálogo e de construção do consenso;

V - senso de oportunidade para o desencadeamento das atuações que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais;

VI - atuação preventiva, amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, voltada notadamente para evitar a prática, a continuidade e a repetição de ilícitos ou para promover a sua remoção;

(...)

VIII - realização precedente de pesquisas e investigações eficientes sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a atuação resolutiva e qualificada;

IX - utilização de mecanismos e instrumentos, adequados às peculiaridades de cada situação;

X - utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;

XI - contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada;

XII - utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização;

(...)

XIV - atuação tempestiva e efetiva, com aptidão para evitar a prática e/ou imediatamente estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos, ou para removê-los, independentemente de ocorrência de dolo, culpa ou dano;

XV - atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos;

(...)

XVII - atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos devidos;

(...)

XX - atuação célere e eficiente na condução dos procedimentos de investigação que presidir, bem como efetiva contribuição para a rápida conclusão de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais em que atuar;

XXI - adoção de todas as medidas e providências para a resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas."

Nesse passo, os mecanismos de atuação extrajudicial, que devem permear os parâmetros acima estratificados, são plurais e não taxativos. O membro do Ministério Público pode atuar de diversas formas e com variados instrumentos, tais como: audiência pública; inquérito civil; termo de ajustamento de conduta; recomendações; medidas de inserção social como palestras e reuniões; fiscalização do sistema prisional e de casas de internação; bem como por meio dos projetos executivos do plano de atuação funcional e dos projetos sociais, dentre tantos outros recursos.

Esse fomento de utilização de ferramentas extrajudiciais de atuação se justifica, sobretudo, ao analisar os dados processuais no Brasil, na medida em que o relatório do Conselho Nacional de Justiça, divulgado em 2022, referente aos dados coletados em 2021, informa que o Poder Judiciário finalizou o referido exercício com 77,3 milhões de processos em tramitação,

aguardando alguma solução definitiva. Desses feitos, 30,5 milhões, ou seja, 39,4% estavam suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica futura. Desta forma, desconsiderados tais processos, tem-se que, em andamento, ao final do ano de 2021, existiam 46,8 milhões de ações judiciais (CNJ: 2022).

Ainda segundo este relatório, no Poder Judiciário, em 2021, houve 27,7 milhões de processos iniciados e 26,9 milhões de processos baixados, conformando-se demanda pelos serviços de justiça a de maior valor da série histórica.

Considerando-se apenas as ações judiciais efetivamente ajuizadas pela primeira vez em 2021, excluindo-se as que se encontram em sede recursal ou de execução judicial, ingressaram no Poder Judiciário 19,2 milhões de ações originárias em 2021, representando 10,2% a mais que o ano anterior (CNJ: 2022).

Diante desses números, é possível perceber que a capacidade de solução da judicialização se iguala, praticamente, à quantidade de novos processos, desvelando, como já inserto na Carta de Brasília, imperativo que a atuação do Ministério Público não se resuma aos procedimentos judiciais pouco céleres, para atender aos novos valores de uma sociedade ávida pela execução do espírito democrático, fincando-se na iniciativa proativa e na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas sociais (resolutividade), sem a necessidade de ajuizamento de demandas, com capacidade, porém, de pacificação e restauração do convívio social mediante respeito aos direitos humanos (ALVARES Rocha Lira, V. N., & Alencar Bolwerk: 2022).

O acesso à justiça, nesse aspecto, tem sido identificado, principalmente, com a remoção de barreiras para promover demandas que já são conhecidas como direitos (GALANTER: 2015), e a atuação extrajudicial do Ministério Público auxilia que este acesso ocorra sem que o Judiciário, já assoberbado e com falta de estrutura necessária para a demanda, seja acionado.

Por outro lado, a utilização das ferramentas extrajudiciais mencionadas, numa perspectiva de atuação resolutiva ministerial que visa equilibrar o acesso do cidadão à justiça, bem como potencializar a aplicação da justiça negociada/autocompositiva, mediante a racionalização das intervenções judiciais, faz exsurgir a imprescindibilidade de conformação de uma agenda de ações propositivas, definidas em consonância com a matriz estratégica institucional e com a realidade local de cada unidade ministerial, por meio do estabelecimento de planos que traduzam o compromisso institucional de atuação em áreas prioritárias.

Mas como definir o planejamento institucional de uma Promotoria ou Procuradoria de Justiça? Como, diante das deficiências estruturais da instituição e da identificação da capacidade operacional, conformar e trilhar

caminhos de ações de atuação de órgãos ministeriais por meio de critérios objetivos e mediante o estabelecimento de metas e diretrizes? Como permitir mensurar a resolutividade da atuação ministerial? Os números de produtividade da atuação judicial e extrajudicial representam o esforço institucional do Ministério Público em mudança positiva na sociedade?

É, nesse sentido e para responder tais inquietações, que a Carta de Brasília traz, em suas disposições, que o desenvolvimento das atividades ministeriais deve se lastrear por meio de Planos de Atuação, Programas Institucionais e Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional, mediante a definição de atuação prioritária do agente político do Ministério Público.

## **2 O DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE PLANEJAMENTO EM ÓRGÃOS MINISTERIAIS**

Com o advento da Carta de Brasília, o desenvolvimento de ações de planejamento passou a ser visto como uma necessidade a ser implantada também nos órgãos finalísticos ministeriais, sejam Promotorias de Justiça, sejam Procuradorias de Justiça, para a definição de uma agenda de agir ministerial.

Ressalta-se, contudo, que o planejamento de tais órgãos não se encontra desvinculado de toda a tríade de arranjo institucional, afinal, os órgãos ministeriais, apresentados por Promotores e Procuradores de Justiça, configuram partes e unidades do todo Ministério Público, em consonância com o postulado da unidade; e, por decorrência lógica, carecem observar todo o planejamento estratégico conferido à instituição.

O planejamento, inequivocamente, representa um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações que possibilitarão, a partir de uma situação atual existente, alcançar um cenário futuro desejado. Nesse sentir, entende-se que o planejamento é uma das mais importantes funções da administração, talvez a mais nobre de todas. É o que dá início a toda atividade do processo de gestão, cujo ponto de partida é a *fixação de objetivos* (SANTINI: 2011).

Aplicando-se conceitos básicos de planejamento, as unidades do Ministério Público brasileiro necessitam, de um lado, desenvolver seus planejamentos estratégicos, esboçando visão de futuro da organização a longo prazo, a partir de definição de valor, visão e missão. Sobre o planejamento estratégico, tem-se que ele é “um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando” (CHIAVENATO: 2004).

Por outro lado, os setores de cada Ministério Público devem, a partir

da distribuição do plano estratégico ao nível departamental, definir os seus objetivos a médio ou curto prazo, para fins de alcance dos objetivos previamente fixados, num nível, pois, intermediário e em ações de médio prazo, a exemplo dos Centros de Apoio e Assessoramento Técnico. Cabem, assim, aos órgãos e às unidades administrativas do Ministério Público, a partir das diretrizes gerais, desenvolver seus planejamentos e desdobrar o plano estratégico, com ações previstas para desenvolvimento durante médio lapso temporal.

Por fim, em caráter operacional, cada Promotoria e Procuradoria de Justiça deve, por meio de ações de curto e médio prazo, pormenorizar, observando-se suas atribuições legais, as medidas para que a instituição possa alcançar os objetivos estratégicos e táticos, com a circunstanciada identificação de atividades, recursos necessários e responsáveis pela prática dos atos de concreção do planejamento.

As três escalas de ações de planejamento devem guardar pertinência, ainda, com o orçamento do Ministério Público, de maneira a se garantir recursos adequados, não apenas humanos, aptos a conferir exequibilidade ao planejamento, bem como a imprescindível representatividade de recursos financeiros, confirmando-se, assim, as prioridades institucionais.

É de se grifar que, embora alvitrada pela Carta de Brasília, sobretudo no viés operacional, a conformação do planejamento estratégico no Ministério Público brasileiro deriva de ato normativo expedido pelo Conselho Nacional do Ministério Público por meio da Resolução CNMP n°. 147, de 21 de junho de 2016, que dispõe sobre o planejamento nacional do Ministério Público, estabelece diretrizes para o planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, das unidades e ramos do Ministério Público.

Do supracitado ato regulamentar, que, grifa-se, conferiu força normativa à necessidade de institucionalizar a estratégia no Ministério Público, extrai-se que o plano estratégico das unidades e ramos do Ministério Público, consistente na representação concreta da estratégia institucional, servirá de caráter direcionador aos membros e servidores, sendo possível a eleição de prioridades da atividade finalística (Art. 16).

Com o desdobramento de tal plano em dois níveis subsequentes, tem-se o Plano de Atuação das Promotorias e Procuradorias de Justiça, que, em alinhamento com os princípios da unidade e da independência funcional, devem observar diretrizes gerais traçadas para toda a instituição, como parte de um todo, de modo a trilhar caminhos de ação para alcance, do micro para macro, de seus objetivos, metas e diretrizes, traçados pelo planejamento estratégico, a partir da definição de prioridades de atuação finalística.

Observa-se que a compreensão de planejamento em órgãos ministeriais remonta ao reconhecimento dos Promotores e Procuradores de Justiça como gestores e responsáveis por sua unidade, o que se distancia das atribuições jurídicas ordinárias incumbidas a tais profissionais do Direito. Sobre

essa perspectiva, importante trazer à baila as considerações de Ana Cecília, Renan Evangelista e Vanessa Evangelista:

Os promotores de Justiça, assim que designados para uma comarca, além de legalmente serem classificados como órgãos de execução, são também os gestores das Promotorias de Justiça. Sob suas responsabilidades estão todas as atividades-fim e, mesmo sem nunca ter sido dito isso a eles, de uma hora para outra se transformam também nos responsáveis por delegar atividades para servidores e estagiários, verificar os prazos de cumprimento e a qualidade da execução do trabalho desempenhado por auxiliares, contabilizar faltas, ausências e licenças, além de programar as férias de todos os colaboradores sem prejuízo para a Promotoria de Justiça. Os promotores de Justiça passam também a ter responsabilidades sobre a infraestrutura que utilizam nas Promotorias. Eles também não sabem disso quando prestam o concurso (ou não têm a exata noção de como será na realidade), mas, ao assumirem uma Promotoria de Justiça, terão que manter uma metodologia de atendimento ao público e gerir os equipamentos e suprimentos, muitos deles essenciais à existência da atividade-fim (papel para impressão, por exemplo). Materiais, pessoas, expedientes, informações, qualidade, prioridades, conflitos, prazos, riscos, custos, horários, segurança, atividades, limpeza e organização do ambiente, comunicações, equipamentos, aplicativos de informática e tudo mais, no sentido mais amplo da expressão, são responsabilidade do promotor de Justiça, que, por necessidade e falta de opção, também é um administrador público. Traçando um paralelo com uma empresa privada, o membro é um gestor com responsabilidades e remuneração equivalentes às daqueles que ocupam cargos de direção. Sob essa ótica, é um contrassenso o promotor de Justiça realizar tarefas que pouco valor agrega à produção-fim da Promotoria de Justiça (2012, p. 71-72).

Com o afã de orientar o desenvolvimento das atividades de uma unidade ministerial, com a definição de responsáveis, metas e ações, o plano de atuação funcional, alinhado ao planejamento estratégico institucional, permeia, para além de atividades administrativas e estabelecimento de rotinas, a definição de prioridades de pauta da agenda do Ministério Público localmente.

Tal plano, como instrumento de planejamento operacional, deve representar, a partir de diagnóstico da realidade do órgão ministerial e da sociedade em que se insere, à luz da repartição de atribuições, a identificação de problemas e vulnerabilidades, a definição de objetivos e metas a serem alcançadas em determinado período, a calendarização das atividades e, igualmente, o monitoramento e a avaliação das soluções implementadas.

Considerando as assimetrias organizacionais do Ministério Público pela extensão do território brasileiro e pelas peculiaridades de cada Estado da Federação, o planejamento estratégico e, igualmente, o plano operacional, por meio do plano de atuação funcional das Promotorias e Procuradorias de Justiça, deve guardar respaldo às configurações institucionais e internas e ao próprio processo de construção metodológica do planejamento estratégico das unidades e dos ramos do Ministério Público, não obstante, a possibilidade de construção de um percurso que garanta, ao nível nacional, de modo integrado, diretrizes convergentes que possam contribuir para maior eficiência da atuação do *Parquet*.



### **3 A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA NA CONFORMAÇÃO DE UM MODELO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DE PROMOTORIAS**

A experiência do Ministério Público do Estado da Bahia na conformação de um plano operacional de Promotorias de Justiça, embora com previsão normativa datada de 1996, quando da edição da sua Lei Orgânica, apresenta recente e contínuo processo de implementação.

Vale ressaltar que a Lei Complementar n.º 11/96 (Lei Orgânica do Ministério Público da Bahia), em seu art. 70, § 2º, I, prevê a elaboração de programa de atuação de promotoria de justiça, ao dispor que, para consecução do Plano Geral de Atuação, que deve constar as metas prioritárias nas diversas áreas de atuação da unidade ministerial, com objetivos e diretrizes institucionais estabelecimentos anualmente, três são as ferramentas possíveis, quais sejam, i) os programas de atuação das Promotorias de Justiça; ii) os programas de atuação integrada de Promotorias de Justiça; e iii) os projetos especiais.

Não obstante tal previsão normativa, ao delongar dos anos, a experiência de construção de programas individuais de atuação, para além de escassa, era realizada sem padronização e definição de uma metodologia adequada. Se, costumeiramente, se fala que, na Bahia, vivem vários “Brasis”, seja pela multiplicidade cultural, seja pela extensão territorial do Estado, que corresponde, aproximadamente, ao território da França (ALENCAR, LUCAS: 2016), podia-se dizer que conviveram, internamente, vários modelos de planos de atuação de promotorias de justiça, cada um construído a partir de parâmetros subjetivos e regionais.

Ocorre que, *pari passu* às iniciativas, importantes, mas isoladas, de definição de agendas institucionais, emergiu-se, como decorrência do próprio processo de aprimoramento da gestão estratégica do *Parquet* baiano, a necessidade de definição de um modelo institucionalizado de gerenciamento de Promotorias de Justiça.

Nesse ponto, há de se ressaltar que “a primeira experiência do Ministério Público do Estado da Bahia com planejamento estratégico ocorreu em dezembro de 2002” (MPBA: 2020). Na referida oportunidade, definiu-se um plano de ação, intitulado Plano Geral de Atuação (PGA), com prazo de implementação quinquenal.

Posteriormente, a partir de um novo modelo de gestão voltado a resultados (MPBA: 2020), novo planejamento estratégico foi desenvolvido para o horizonte de 12 (doze) anos, de 2011 a 2023. Nesse plano, estipulou-se como missão institucional “defender a sociedade e o regime democrático para garantia da cidadania plena” e como visão “Ser reconhecido como instituição de excelência, indutora do respeito aos direitos fundamentais e interesses sociais”. Além do Mapa Estratégico, anualmente, é construído o Plano Geral de



Atuação (PGA), que se conforma como recorte temporal do Plano Estratégico, com lapso de 1 (um) ano, onde se define objetivos estratégicos, estratégias e iniciativas, ínsitas à atuação ministerial e visando dar concretude ao mapa acima mencionado, de modo a definir os caminhos a serem percorridos para alcance da missão institucional.

Sendo assim, o PGA representa um recorte de curto prazo das iniciativas priorizadas no Plano Plurianual vigente, extraídas do Plano Estratégico e uma seleção de programas que deverão ser prioritários no ano. É, portanto, o instrumento que demarca o caminho que o Ministério Público do Estado da Bahia deve trilhar a cada ano para o cumprimento das iniciativas e das metas institucionais priorizadas naquele intervalo temporal.

No âmbito operacional, como dito, sentiu-se a imprescindibilidade de conformação de uma metodologia para os Planos de Atuação Funcional. Isso porque o avanço da tecnologia, o aumento e a complexidade das demandas que são postas ao Ministério Público induziram a um novo formato de instituição, seja em sua organização administrativa, seja na sua atuação finalística.

Nos últimos anos, houve concreção, na Bahia, de diretrizes estruturantes, a exemplo da implementação e aprimoramento do sistema eletrônico de tramitação dos procedimentos extrajudiciais, denominado IDEA, e sua integração com os sistemas de tramitação de processos judiciais e o estabelecimento da meta da completa digitalização dos expedientes até outubro de 2021.

Todas essas mudanças, essenciais e necessárias, vieram acompanhadas da necessidade de se adequar o formato então exercido das atividades ministeriais, consistente em atuação em ilhas isoladas e sem priorização de demandas, que demonstraram não ser mais o adequado aos métodos e ferramentas de gestão e organização administrativa mais eficazes e condizentes à nova realidade.

Destarte, no cenário em que, de um lado, os avanços tecnológicos e a digitalização em curso pressionavam que os recursos existentes, especialmente de pessoal, fossem readequados e otimizados<sup>43</sup>; e, de outro lado, a constrição das transformações da sociedade exercidas sobre o Ministério Público, cuja premissa é produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social, foi criado um Grupo de Trabalho, denominado Gestão de Promotorias, para buscar o desenvolvimento de um modelo institucional de gestão de Promotorias de Justiça no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia - MPBA, com vistas a padronizar e profissionalizar os processos de trabalhos das unidades finalísticas, mediante otimização dos recursos existentes.

O referido Grupo de Trabalho, instituído por meio do Ato n.º 455,

---

<sup>43</sup> Cita-se, nesse ponto, que o Ministério Público do Estado da Bahia se situa como um dos Ministérios Públicos com menor índice de membros por 100 (cem) mil habitantes, com o índice de 4,07, o que demonstra as deficiências funcionais estruturais que reforçam, para o atingimento dos objetivos institucionais, a imperiosa necessidade de desenvolvimento da cultura do planejamento (CNMP: 2018).

de 27 de agosto de 2021<sup>44</sup>, abrange as iniciativas concernentes ao programa de atuação em duas frentes bem definidas: i) Gestão administrativa com eficiência, consistente em implantação de rotinas administrativas eficientes que proporcionem melhor gestão da unidade, potencializando as ações finalísticas; e ii) Plano de Atuação de Promotoria de Justiça (PAPJ), consistente no planejamento de ações finalísticas, devidamente alinhadas ao Plano Estratégico institucional.

No que se refere propriamente ao segundo eixo de trabalhos, objetivava-se permitir uma atuação do Ministério Público baiano mais transparente e alinhada às necessidades da sociedade, tendo em vista: a) a falta de sistematização; b) a necessidade de incremento das ações de otimização dos recursos humanos e materiais disponíveis para execução das atividades das Promotorias de Justiça; c) a ausência de instrumento de historicidade das atividades ministeriais já desenvolvidas; d) a falta de instrumento institucional de diálogo entre ações de Promotorias de Justiça para interdisciplinaridade; e) a falta de instrumento institucional de planejamento dos órgãos de execução para atividades ministeriais; e f) a ausência padronização para a realização de diagnóstico das demandas sociais e realidade dos órgãos ministeriais.

O desenvolvimento de um modelo institucionalizado de plano funcional, com caráter operacional e atrelado ao planejamento estratégico do Ministério Público baiano, permeou por 10 (dez) etapas, perpassando pelo *benchmarking* local e nacional dos modelos existentes de plano de atuação funcional em unidades e ramos do Ministério Público e pelo estudo metodológico do planejamento estratégico e ferramentas de gestão até à criação de um modelo institucionalizado, palatável e de fácil preenchimento, para conformar a agenda anual dos órgãos ministeriais.

Além disso, tal frente de trabalho, ainda em desenvolvimento, revolve, igualmente, a contínua capacitação de membros e servidores não apenas quanto à importância do planejamento, mas, sobretudo, em relação à formulação dos planos de atuação; a criação de um modelo de monitoramento da execução das atividades e metas do plano e de instrumento de transparência ativa das ações planejadas no instrumento operacional.

A partir de tal estruturação de atividades do Grupo de Trabalho, criou-se, no Ministério Público baiano, um modelo, balizado pela Administração Superior e pela Corregedoria-Geral, de plano funcional de atuação, desenvolvido internamente e alinhado ao planejamento estratégico institucional como desdobramento, em plano operacional, das diretrizes macro institucionais, que guarda, a partir de sua metodologia, adiante exposta, mediante prévio diagnóstico do órgão, com participação da sociedade civil, e definição de metas e calendário de ações, o compromisso de efetividade de atuação institucional

---

44

Disponível em: <https://www.mpbba.mp.br/area/all/biblioteca/2208>. Acesso em 9 mar. 2023.

em áreas prioritárias de atuação.

Trata-se, pois, de instrumento que visa orientar o conjunto de ações a serem desenvolvidas pela Promotoria de Justiça, a partir do reconhecimento de suas capacidades gerenciais e estruturais, possibilitando, a um só tempo, i) diagnóstico da Promotoria de Justiça; ii) diagnóstico da Comarca onde se encontra o órgão ministerial; iii) identificação dos principais problemas que carecem de atuação ministerial; iv) definição de objetivos para resolução dos problemas visualizados; v) criação de calendários de atividades e responsáveis para atuação dirigida à resolução dos problemas; e vi) acompanhamento das ações a serem desenvolvidas pela Promotoria de Justiça.

É, por meio do PAPJ, que uma Promotoria de Justiça pode, igualmente, identificar em que medida sua atuação extrajudicial e judicial impacta a execução de toda matriz estratégica do Ministério Público, considerando que toda a definição de objetivos e ações, a partir dos problemas identificados, passará pela vinculação aos objetivos estratégicos constantes do PGA anual.

## **4 A ESTRUTURAÇÃO DO PLANO DE ATUAÇÃO DE PROMOTORIA DE JUSTIÇA E SUA UTILIZAÇÃO COMO FERRAMENTA DE RESOLUTIVIDADE E TRANSPARÊNCIA**

Inicialmente, é de se pontuar que a conformação de um modelo institucional de atuação ministerial tinha dois grandes desafios, quais sejam, apresentar-se em linguagem fácil e palatável até para aqueles aversos à gestão e ao planejamento, de modo a auxiliar no processo contínuo de mudança cultural no Ministério Público sobre gerenciamento; e, notadamente, permitir a sua aplicabilidade em órgãos ministeriais de distintas entrâncias e com multiplicidade de atribuições.

Após longos meses de maturação dos trabalhos, chegou-se à estruturação de um modelo, em contínuo desenvolvimento e aperfeiçoamento, que, por meio de 5 (cinco) etapas, preenchidas em formulário online e editável, pode-se, objetivamente, definir a agenda institucional funcional no período de 1 (um) ano. Sobre a delimitação temporal de um exercício anual, aclara-se a necessidade de compatibilidade, ante os instrumentos de estratégia do *Parquet* baiano, com PGA, cuja periodicidade, para definição de prioridades institucionais na área finalística, é igualmente anual.

As etapas consistem, em suma, i) na realização de diagnóstico do órgão ministerial e da Comarca em que se encontra inserido; ii) na identificação de problemas e vulnerabilidades afetas à atuação local; iii) na priorização das demandas, a par da etapa ii; iv) no alinhamento estratégico; e v) na definição de

objetivos e metas.

À vista disso, a construção do PAPJ partirá da realização do diagnóstico do órgão ministerial, com a identificação do cenário local do órgão de execução, para, após, mapear os problemas e vulnerabilidades, trilhando, a par do PGA, os objetivos, as atividades e suas metas.

A metodologia para elaboração do PAPJ envolve, de proêmio, uma etapa de diagnóstico, de modo a possibilitar a identificação dos pontos fortes e fracos da Promotoria de Justiça, as oportunidades mais vantajosas e as ameaças mais importantes para a consecução dos seus objetivos. Nesse ponto, visa-se identificar qual a real estrutura pessoal e física do órgão ministerial, qual a demanda de trabalho existente e o fluxo de processos, procedimentos e atendimentos, para que todas as ações trilhadas sejam mapeadas e definidas de maneira mais concreta com a realidade da Promotoria de Justiça.

Outrossim, na diagnose da unidade em planejamento, far-se-á, igualmente, um levantamento das demandas e das vulnerabilidades identificadas na Comarca, que sejam de atribuição do órgão ministerial. Com o diagnóstico, será possível identificar quais são os problemas tanto no âmbito da Promotoria de Justiça, como a existência de passivos judiciais e extrajudiciais, quanto na Comarca, a exemplo da imprescindibilidade de fomento de determinada política pública.

Desse modo, tal etapa, considerada um dos principais estágios de desenvolvimento do PAPJ, justificará, com base em análise de dados, a identificação de demandas e sua priorização, permeado, como já assinalado, por uma tríade de atuação ministerial, enquanto se verifica não apenas a existência de passivos judiciais e extrajudiciais e atuação quantitativa do órgão ministerial, mas, sobretudo, os principais assuntos que tocam as medidas adotadas pelo Promotor de Justiça.

Nesta etapa, é realizada, ainda, no âmbito interno, justamente pelo avanço tecnológico que permitiu mensurar a produtividade do atuar ministerial em painéis infográficos, a utilização de *Business Intelligence*, que facilita o levantamento da quantidade de procedimentos extrajudiciais e processos judiciais e, igualmente, sua catalogação por assunto.

Outrossim, neste passo, é realizado um levantamento, junto com a sociedade civil, notadamente por meio de reuniões, procedimentos preexistentes e estruturação de dados contidos em sistemas informatizados das respectivas áreas de atuação, das principais demandas sociais existentes naquela Comunidade. À título exemplificativo, poder-se-á, por meio de tais ferramentas, evidenciar diversas ações individualizadas ajuizadas pelo Ministério Público quanto ao fornecimento de fraldas, o que possibilita a compreensão de que tal problema, pelo impacto numérico significativo no atuar do Ministério Público, carecerá de uma atuação estruturante face à inércia local no contínuo fornecimento de tal item assistencial, com viés propositivo e, igualmente,

preventivo.

Transpondo para um formulário em linguagem simplificada e sem abordar nomes técnicos de metodologias, a etapa de diagnóstico do PAPJ perpassa pelo levantamento daquilo que estipula a análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities e threats*). Sobre tal matriz, esclarece Daychouw:

A análise SWOT é uma ferramenta utilizada para fazer análises de cenário (ou análises de ambiente), sendo usada como base para a gestão e o planejamento estratégico de uma organização. É um sistema simples para posicionar ou verificar a posição estratégica da empresa no ambiente em questão (2007, p. 52).

Ressalta-se que tal etapa não deve ser feita, isoladamente, pelo Promotor de Justiça e, sim, por todos os integrantes da unidade ministerial e, igualmente, mediante a participação da sociedade, mediante audiências públicas e da rede de atendimento. Outrossim, em Comarcas com mais de uma Promotoria de Justiça na mesma área finalística, é alvitado que a etapa de diagnóstico aconteça em sinergia e trocas de experiências, para maximizar e tornar o mais real possível o diagnóstico realizado.

Diante do diagnóstico, identificar-se-ão os problemas e as vulnerabilidades nas áreas de atuação da Promotoria de Justiça ou, ainda, no próprio gerenciamento de acervos judiciais e extrajudiciais. Passa-se, assim, para a segunda etapa de desenvolvimento do PAPJ que revolve a identificação de tais fragilidades impondo uma concentração de esforços do órgão ministerial e o delineamento de uma agenda propositiva.

Em seguida, numa terceira etapa de conformação do plano, passar-se-á a priorização das demandas, diante dos problemas e das vulnerabilidades identificadas. É sabido, nesse ponto, que muitas são as adversidades que perpassam pela atuação do Ministério Público, de modo que a definição de prioridade de atuação não carece de ser realizada de maneira apriorística, deixando a cargo da predileção do Promotor de Justiça por diversas razões subjetivas.

Ao revés, é imperiosa a definição institucional, inclusive, de critérios objetivos, para dar substrato ao planejamento construído no sentido de conformar regularidade de atuação a par de outras demandas eventualmente existentes, permitindo-se demonstrar, frente a cobranças internas e externas, as razões, de caráter legal e, quiçá, estratégicas, que fundamentaram o seu processo de decisão e priorização de atuação. Grifa-se que isso não significa que, por meio do PAPJ, renegar-se-á a atuação em outros problemas e demandas existentes no órgão ministerial, mas, sim, que se concentrará esforços em ações estruturantes a partir de um processo decisório evidenciado em dados, por meio do diagnóstico da Promotoria de Justiça e institucionalmente validado.

Nesse ponto, é de se ressaltar, pelo próprio teor da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 2, de 21 de junho de 2018, a possibilidade de definição de critérios de priorização do atuar ministerial, ciente de que o modelo quantitativo e varejista, caracterizado pela proliferação de procedimentos cartorário-burocráticos, superficiais e majoritariamente voltados à apuração

de indigitadas ilegalidades, é incapaz de alcançar as estruturas de políticas públicas ou de ilícitos de diversas ordens, em manifesta violação à razoabilidade, proporcionalidade e eficiência que devem nortear a prestação dos serviços públicos.

Para tal priorização, portanto, o PAPJ incorpora uma matriz estratégica denominada GUT (Gravidade, Urgência e Tendência), por meio do qual se avalia, em critérios escalonados, a intensidade ou o impacto que a não execução de ação para resolução do problema pode causar na Promotoria de Justiça; a análise da pressão do tempo que existe para realizar determinada ação de resolução de vulnerabilidade identificada; e a avaliação do padrão ou da tendência de evolução da situação, caso a ação não seja executada, representando o potencial de crescimento de um problema, a probabilidade de ele se tornar maior com o passar do tempo.

Tal ferramenta permite responder perguntas sobre o que se deve fazer primeiro ou por onde se deve começar, de modo a qualificar problemas por meio de pontuações, permitindo uma priorização de agenda racionalmente (HÉKIS: 2013).

Em seguida, com a identificação dos problemas e a definição dos eixos estruturais, portanto, de atuação, identificam-se, numa quarta etapa do PAPJ, os objetivos estratégicos institucionais constantes do PGA, cuja consecução será impactada, ao nível operacional, pelo desenvolvimento de uma agenda propositiva de ações. É, nesta etapa, que o planejamento estratégico institucional, que, muitas vezes, aparenta distanciamento das Promotorias de Justiça, ganha cores e formas na unidade ministerial, de maneira a permitir que o Promotor de Justiça enxergue o quanto sua ação, individualizada numa Comarca do Interior baiano, impacta a sociedade local e sua instituição como todo, a par da unidade institucional.

A última etapa envolve o delineamento de objetivos, atividades e metas da atuação ministerial para resolução dos problemas e das vulnerabilidades ora identificados. É o momento de definição da agenda ministerial para o período de 1 (um) ano, definindo-se, acaso possível, pautas proativas e, não, meramente, reativas. Exemplificando-se, poder-se-á, nesse momento, após identificar que as demandas da Promotoria envolvem a estruturação de um fluxo contínuo de fornecimento de medicamentos, adotar ações coletivas, em vez de tratar cada reclamação individual, programando-se um cronograma de atividades, inclusive que revolvam a política pública de saúde local.

Tal momento permitirá, ainda, a trilha de ações com definição de responsáveis, internos e externos do Ministério Público, diante da possibilidade de agendas compartilhadas e intersetoriais por Promotorias de Justiça, fomentando-se a atuação conjunta de órgãos ministeriais. Facilita-se, assim, a conformação de ações de parcerias e integradas entre órgãos ministeriais

e de órgãos da sociedade civil, a partir da identificação das necessidades por diagnóstico.

Finalizado a construção de tal instrumento de agenda ministerial, tem-se que, como todo planejamento, o PAPJ consubstancia um processo dinâmico e, inevitavelmente, sujeito a mudanças, tanto de seu escopo quanto do prazo de execução de suas ações. Nesse sentido, durante sua vigência, o plano poderá ser revisado, oportunidade na qual se avaliará o já executado e se possibilitará a adequação do plano de ações à realidade apresentada, sobretudo diante da dinamicidade da atuação ministerial e da possibilidade de alteração do membro responsável da Promotoria de Justiça. O Plano também poderá ser revisado de forma extraordinária, quando surgirem novos cenários que impactem decisivamente a sua execução.

Dentre os objetivos perseguidos com a elaboração do PAPJ, encontram-se a transparência, o planejamento, historicidade e resolutividade da atuação ministerial. Mas qual é o conceito de resolutividade que se pode extrair com a elaboração de um plano de atuação?

A eleição de prioridades de forma racional, considerando que, diante da demanda de uma promotoria de justiça, é um esforço hercúleo atuar em todas as frentes, é um dos pilares de uma atuação resolutiva, uma vez que, assim, estar-se-ia, em tese, fazendo-se menos, em quantidade, porém, melhor, em qualidade e abrangência.

Embora seja uma prática comum a ideia de acreditar que qualquer meta é essencial, muitas vezes, desperdiçando-se uma imensa quantidade de tempo e esforço, atuando-se em diversas frentes, deve-se analisar se a opção por ações estruturadas, embasadas em diagnósticos previamente elaborados, não surtirá efeito mais amplo e que permitirá obter maiores resultados (MCKEOWN: 2015).

Exposto o processo de conformação do PAPJ, tem-se que, não obstante, ainda se encontrarem em desenvolvimento, no projeto institucional de Gestão de Promotorias, ferramentas de monitoramento e transparência ativa das ações das Promotorias de Justiça, a estruturação de tal plano permite, a um só tempo, a priorização das atividades ministeriais a partir de tomada de decisão baseada em evidências, possibilitando-se a adoção de ações estruturantes e proativas em pautas prioritárias definidas a partir da análise da realidade de cada Comarca e unidade ministerial, guardando consonância com as diretrizes de resolutividade dispostas na Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2, de 21 de junho de 2018; e o delineamento de instrumento de transparência das ações ministeriais, permitindo-se *accountability* perante a própria instituição e a sociedade.

Sobre tal ponto, evidenciando-se o alinhamento do PAPJ como ferramenta de resolutividade, ressaltou-se o seguinte conceito fornecido por Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo:



A resolutividade, nessa linha, compõe o cerne do novo desenho da instituição ministerial. De forma reflexiva (obtida com o conhecimento pelos agentes ministeriais da realidade social da adstrição territorial em que atuam), proativa (antecipadamente às situações de crise, visando ao atuar preventivo-proflático) e dialógica (como verdadeira Instituição de articulação e negociação com os demais sujeitos políticos para discussão de estratégias consensuais e democráticas de enfrentamento de crises), o Membro do Ministério Público da atualidade encerra em si o munus da resolução das questões e impasses que lhe são postos preferencialmente de maneira direta e independente, a partir dos procedimentos extrajurisdicionais próprios (2019, p. 149).

Grifa-se, ainda, que a elaboração do PAPJ também auxiliará o processo de gerenciamento e distribuição de tarefas e ações entre os colaboradores do órgão ministerial e, no decorrer dos anos, criará um histórico da promotoria de Justiça, onde cada promotor que suceder naquela unidade ministerial poderá ter conhecimento do trabalho que ali se encontra em desenvolvimento. Não se pode descurar que o PAPJ retroalimenta o planejamento estratégico institucional, fornecendo subsídios aos órgãos departamentais e a Administração Superior, a partir da compilação dos problemas e vulnerabilidades e, igualmente, das ações trilhadas, das necessidades sociais que aspiram do Ministério Público um atuar enérgico.

Observa-se que o instrumento em questão guarda consonância com os princípios e diretrizes gerais de resolutividade e transparência, enquanto que permite o membro do Ministério Público i) o conhecimento das deficiências sociais e das causas locais; ii) a adoção de comportamentos proativos na solução de problemas, baseados em planejamentos estratégicos da instituição; iii) a possibilidade de articulação, diálogo e construção de ações; e iv) o desenvolvimento de ações de transparência e desempenho qualitativo.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A releitura do perfil constitucional do Ministério Público, somado ao incremento de demandas a ele submetidas e a assente limitação de recursos humanos e estruturais, paralelamente ao avanço tecnológico, impôs à instituição a reformulação da sua maneira de atuar, exigindo-lhe, em caráter de urgência, uma ação proativa e resolutiva, a partir do reconhecimento dos graves e estruturais problemas da sociedade.

Tais fatores impuseram, de um lado, a necessidade de incremento de ferramentas extrajudiciais, conforme inteligência hodierna de acesso à justiça; e, de outro lado, a imprescindibilidade do planejamento e priorização de demandas em órgãos finalísticos ministeriais.

Nesse passo, o Ministério Público deve eleger as frentes que deve priorizar sua atuação, com base em um diagnóstico que resulte no levantamento dos pontos fracos e fortes, das ameaças e oportunidades, existentes em cada Promotoria e Procuradoria de Justiça, inclusive com participação social,



para serem definidas metas que serão perseguidas em prazo determinado. A definição de agenda institucional carece, ainda, de ter consonância com toda a tríade de planejamento estratégico, conformando-se como um plano operacional e desdobramento, em nível local, da missão do Ministério Público.

Com esse propósito, a partir da experiência baiana de planejamento, exsurge o PAPJ, como uma ferramenta que auxiliará a instrumentação deste processo de gestão, lastreando-se em metodologia própria que permite, a um só tempo, identificar, localmente, os principais problemas e vulnerabilidades, a partir de diagnóstico multifacetário; priorizar as demandas que carecem de concentração de esforços e energias institucionais; e definir os objetivos, as metas e os responsáveis em conformação de um calendário de ação propositiva e, não, meramente, reativa do agir do Promotor de Justiça.

Nessa perspectiva, todo o processo de construção de planejamento de órgãos ministeriais é realizado a partir de dados técnicos e avaliação da realidade local, bem como embasado em matrizes de priorização. Ao assim ser construído, tal plano se alinha a conceitos definidos, pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público, de resolutividade, para além de permitir a transparência e a historicidade da atuação do membro do Ministério Público, sendo ferramenta capaz de transformar o agir ministerial, que se desamarra de uma atuação institucional formal, burocrática, reativa, para uma ação trilhada com e pela sociedade em próprio de resultados efetivos e mensuráveis de transformação social.

## REFERÊNCIAS

ALVARES, Rocha Lira, V. N., & Alencar Bolwerk, A. **A Proatividade e Resolutividade do Ministério Público como sustento da legitimação social e proteção dos Direitos humanos**. Revista Direito Em Debate, 31(57), e10649. 2022, <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2022.57.10649>. Acesso em: 6 mar. 2023.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; Costa, Rafael de Oliveira. **Dos princípios e das diretrizes Gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018** (Recomendação De Aracaju). In Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social, v. VII, 2019, p. 127-146.

BAHIA. **Lei Complementar nº 11/1996**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/gestao-administrativa/legislacao-e-normas/recursos\\_humanos/lei\\_complementar\\_11\\_1996\\_-\\_institui\\_a\\_lei\\_organica\\_do\\_ministerio\\_publico\\_do\\_estado\\_da\\_bahia\\_e\\_da\\_outras\\_providencias.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/gestao-administrativa/legislacao-e-normas/recursos_humanos/lei_complementar_11_1996_-_institui_a_lei_organica_do_ministerio_publico_do_estado_da_bahia_e_da_outras_providencias.pdf). Acesso em: 6 mar. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA - MPBA. **Plano Estratégico 2011-2023**. 2020. Disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/cecom/2020/plano-estrategico-2020.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de out. de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 6 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Carta de Brasília**. 2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 6 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. 2018. **Recomendação de Caráter Geral Cnmp-CN n.º 02, de 21 de junho de 2018**. Disponível em: <https://diarioeletronico.cnmp.mp.br/apex/f?p=102:1:0>. Acesso em: 6 mar. 2023.

\_\_\_\_\_.c. **Ministério Público: um retrato**. – Vol. VII. – Brasília: CNMP, 2018. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato>. Acesso em: 9 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Relatório - Metas Nacionais do Poder Judiciário. Abril/2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/metas-nacionais-aprovadas-no-15o-enpj.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Justiça em números 2022**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2023.

CARNEIRO, Laise de A. & TRENNEPOHL, Anna Karina O. V. **O protagonismo do Ministério Público nos instrumentos de acordo de não persecução cível**, Salvador, 2022, não publicado.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

COSTA, Hélio B. **Planejamento estratégico**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004. Projeto Eurobrasil.

DAYCHOUW, Merhi. **40 Ferramentas e Técnicas de Gerenciamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

DE SORDI, José Osvaldo. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração** – 3.ed., rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

FABRÍCIO DE MELO, Aliana Cirino Simon. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral

CNMP-CN nº 2/2018 (Carta De Aracaju). In **Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social**, v. VII, 2019, p. 147-158.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**. Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015, p. 37-49.

GOUVÊA, Ana Cecília Junqueira; COUTO, Renan Evangelista; EVANGELISTA, Vanessa Maia de Amorim. **Gestão de Promotorias de Justiça e seus processos de negócio** - Ana Gouvêa - Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

HÉKIS et al. **Análise GUT e a gestão da informação para tomada de decisão em uma empresa de produtos orgânicos do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://periodicos.unifor.br/tec/article/view/4485>. Acesso em: 9 mar. 2023.

ISMAIL FILHO. Salomão. **A importância da atuação preventiva do Ministério Público Ombudsman em prol da boa administração, no combate à improbidade administrativa**. Revista do Conselho Nacional do Ministério Público, 5ª ed., Brasília, 2015, p. 105-128. Disponível em: [https://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/revista\\_cnmp\\_versaoweb-5edicao.pdf](https://www.cnmp.gov.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/revista_cnmp_versaoweb-5edicao.pdf). Acesso em 6 mar. 2023.

MEHTA Ph. D., Kumar. **The Exceptionals: How the Best Become the Best and How You Can Too**. River Grove Books. Edição do Kindle.

MCKEOWN, Greg. **Essencialismo: A disciplinada busca por menos**, Rio de Janeiro: Sextante, 2015.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAVANI JÚNIOR, Orlando; SCUCUGLIA, Rafael. **Mapeamento e Gestão por Processos – BPM**. Gestão orientada à entrega por meio de objetos. Metodologia GAUSS. – São Paulo – M.Books do Brasil Editora Ltda, 2011.

SANTINI JUNIOR, Nelson. **Princípios e ferramentas da estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas 2011.

# MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR E A ATUAÇÃO RESOLUTIVA EM FAVOR DA VÍTIMA DE CRIMES MILITARES

Autor: Cícero Robson Coimbra Neves<sup>45</sup>

## MILITARY PUBLIC PROSECUTION OFFICE AND RESOLVING ACTION IN FAVOR OF VICTIMS OF MILITARY CRIMES

### RESUMO

O presente trabalho indica a defasagem da lei processual penal militar na tutela das vítimas de crimes militares e propõe, no intuito de resguardar o direito dessas, soluções resolutivas para o promotor de justiça militar. O Código de Processo Penal Militar, datado de 21 de outubro de 1969, expressa uma preocupação exacerbada com a reparação de dano à administração militar e esquece-se da pessoa natural quando vítima de crimes militares. Exigir do membro do Parquet uma atuação que busque garantir também os direitos das vítimas poderia sanar essa distorção. Para tal fim, não se deve ignorar soluções propostas no Direito Processual Penal comum e até mesmo no Direito comparado. Defende-se que a vítima não deve ser considerada apenas elemento de prova no processo penal militar, merece ser compreendida como titular de direitos, para o que é essencial a atuação do membro do Ministério Público Militar em sua defesa.

**Palavras-chave:** Direito Processual Penal Militar. Dignidade da Pessoa Humana. Direitos das Vítimas.

### ABSTRACT

---

45 Promotor de Justiça Militar, atualmente designado como Chefe de Gabinete para Assuntos Jurídicos do Procurador-Geral de Justiça Militar. Mestre e doutorando em Direito Penal pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP) e mestre em Ciências Policiais de Segurança e Ordem Pública pelo Centro de Altos Estudos de Segurança (CAES) da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Especialista em Direito Penal pela Escola Superior do Ministério Público (ESMP) de São Paulo. Autor do Livro Manual de Direito Processual Penal Militar, pela Editora Jus Podivm, em sua 7ª Edição (2023), coautor do livro Manual de Direito Penal Militar, pela Editora Jus Podivm, em sua 7ª Edição (2023) e Coordenador e autor do livro Crimes Militares Extravagantes, pela Editora Jus Podivm, em sua 2ª Edição (2023).

*The present work indicates the lag of the military criminal procedural law in the protection of victims of military crimes and proposes, in order to protect their rights, resolute solutions for the military prosecutor. The Code of Military Criminal Procedure, dated October 21, 1969, expresses an exacerbated concern with repairing damage to the military administration and forgets the natural person when a victim of military crimes. Demanding from Parquet members an action that also seeks to guarantee the rights of victims could remedy this distortion. To this end, one should not ignore solutions proposed in common criminal procedural law and even in comparative law. It is argued that the victim should not be considered just a piece of evidence in military criminal proceedings, he/she deserves to be understood as a holder of rights, for which the role of the member of the Military Public Ministry in his/her defense is essential.*

**Keywords:** *Military Criminal Procedural Law. Dignity of the Human Person. Victim's Rights.*

## 1 INTRODUÇÃO

O papel do ofendido no processo penal brasileiro, durante muito tempo, foi relegado a segundo plano, preponderantemente como elemento probante e não como sujeito de direito, o que apenas ocorria à exceção.

A situação ainda é mais anômala ao se analisar o Código de Processo Penal Militar, de 1969, no qual a primazia de tutela recai sobre a administração militar. Percebe-se, por exemplo, que as chamadas medidas preventivas e assecuratórias são destinadas à reparação de dano à administração militar, e não a todos os ofendidos, importando em um vácuo de resolutividade em favor de pessoas naturais vitimadas por crimes militares.

Felizmente, houve uma mudança nesse raciocínio e ela chegou ao Ministério Público brasileiro de maneira formalizada na Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) n. 243, de 18 de outubro de 2021, que dispõe sobre a "Política Institucional de Proteção Integral e de Promoção de Direitos e Apoio às Vítimas". É considerada vítima, ainda segundo a Resolução,

qualquer pessoa natural que tenha sofrido danos físicos, emocionais, em sua própria pessoa, ou em seus bens, causados diretamente pela prática de um crime, ato infracional, calamidade pública, desastres naturais ou graves violações de direitos humanos.

Para o que se pretende construir nesta discussão, interessa especialmente o vitimado por infração penal, também aqui designado, alternativamente, como ofendido.

É verdade que há ações anteriores de unidades do Ministério Público no Brasil que buscaram a tutela especial das vítimas de delitos, sobretudo em grupos mais fragilizados. O mérito maior da mencionada Resolução é a amplitude da conscientização e mobilização, com a criação,

inclusive, no Conselho Nacional do Ministério Público, do Movimento Nacional em Defesa das Vítimas.

Neste artigo, a abordagem procura indicar a defasagem do Código de Processo Penal Militar em relação à verve atual de atuação do Parquet brasileiro. Sequencialmente, sugere soluções para que o Ministério Público Militar não fique aquém nesse importante giro.

## **2 A INSUFICIÊNCIA DA RESOLUTIVIDADE EM FAVOR DA VÍTIMA NO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL MILITAR**

O Código de Processo Penal Militar em vigor foi trazido ao universo jurídico pelo Decreto-lei n. 1.002, de 21 de outubro de 1969, por ato dos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, arrimados que estavam nas atribuições a eles conferidas pelo art. 3º do Ato Institucional n. 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do art. 2º do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968.

Entrando em vigor em 1º de janeiro de 1970, o Código é fruto de um anteprojeto elaborado por uma comissão indicada pelo Superior Tribunal Militar, na Portaria n. 90-B, de 11 de maio de 1965. A comissão foi presidida pelo Ministro General de Exército Olympio Mourão Filho e integrada pelo Almirante de Esquadra Waldemar Figueiredo da Costa e pelos juristas Orlando Ribeiro da Costa (substituído por João Romeiro Neto), Washington Vaz de Mello e Ivo d’Aquino, que foi o relator.<sup>46</sup>

Com tal histórico, portanto, é natural que o instrumento normativo expresse grande preocupação com a hierarquia, a disciplina e com a própria administração militar, ainda que possua diversos pontos de garantia processual em favor daqueles que figuram no polo passivo de uma imputação criminal. Um exemplo é o § 2º de seu art. 296, que materializa na lei – e potencializa – o princípio *nemo tenetur se detegere*, o que não o faz o Código de Processo Penal comum. No mais, a preocupação exacerbada com a administração militar a coloca como sujeito principal de busca de reparação de qualquer status quo antecedente à infração penal, o que se reflete em alguns instrumentos para a reparação do dano causado pela infração penal, muitas vezes olvidando-se de outros ofendidos pelos crimes militares.

Em um primeiro lance, isso fica evidente nos instrumentos que visam assegurar precariamente, cautelarmente, uma futura reparação, especificamente as providências que recaem sobre as coisas, nas medidas preventivas e assecuratórias, entenda-se, as medidas cautelares do sequestro, arresto e hipoteca legal.

No sequestro, por exemplo, o art. 199 do Código de Processo Penal Militar o caracteriza quando da infração penal houver, “de qualquer modo, lesão a patrimônio sob administração militar”, em clara indicação do propósito da

46 ASSIS, Jorge César de. Código de Processo Penal Militar anotado. Curitiba: Juruá, 2004, p. 15.

medida cautelar. Na letra do Código de Processo Penal Militar:

**Bens sujeitos a sequestro**

Art. 199. Estão sujeitos a sequestro os bens adquiridos com os proventos da infração penal, quando desta haja resultado, de qualquer modo, lesão a patrimônio sob administração militar, ainda que já tenham sido transferidos a terceiros por qualquer forma de alienação, ou por abandono ou renúncia.

§ 1º Estão, igualmente, sujeitos a sequestro os bens de responsáveis por contrabando, ou outro ato ilícito, em aeronave ou embarcação militar, em proporção aos prejuízos e riscos por estas sofridos, bem como os dos seus tripulantes, que não tenham participado da prática do ato ilícito.

**Bens insusceptíveis de sequestro**

§ 2º Não poderão ser sequestrados bens a respeito dos quais haja decreto de desapropriação da União, do Estado ou do Município, se anterior à data em que foi praticada a infração penal.

A lógica se repete no caso da hipoteca legal, no art. 206 do Código de Processo Penal Militar:

**Bens sujeitos à hipoteca legal**

Art. 206. Estão sujeitos à hipoteca legal os bens imóveis do acusado, para satisfação do dano causado pela infração penal ao patrimônio sob administração militar.

Novamente, replica-se a visão na disposição do arresto:

**Bens sujeitos a arresto**

Art. 215. O arresto de bens do acusado poderá ser decretado pela autoridade judiciária militar, para satisfação do dano causado pela infração penal ao patrimônio sob a administração militar:

a) se imóveis, para evitar artifício fraudulento que os transfira ou grave, antes da inscrição e especialização da hipoteca legal;

b) se móveis e representarem valor apreciável, tentar ocultá-los ou deles tentar realizar tradição que burle a possibilidade da satisfação do dano, referida no preâmbulo deste artigo.

**Revogação do arresto**

§ 1º Em se tratando de imóvel, o arresto será revogado se, dentro em quinze dias, contados da sua decretação, não for requerida a inscrição e especialização da hipoteca legal.

**Na fase do inquérito**

§ 2º O arresto poderá ser pedido ainda na fase do inquérito.

Extrai-se que o dano causado ao ofendido, pessoa natural, de uma infração penal militar não poderá arrimar, à luz estrita do Código, a decretação dessas medidas preventivas e assecuratórias, o que está, portanto, em grande descompasso com a verve resolutiva que se quer impulsionar no processo penal brasileiro.

A efetiva obtenção de uma decisão judicial satisfatória em favor do ofendido para a reparação do dano é também merecedora de atenção. Alerta-se, antes de discorrer sobre essa efetiva reparação, que, evidentemente, se no curso do processo, como medida preventiva e assecuratória, a preocupação foi

a reparação do dano em relação à administração militar, a efetiva satisfação do dano sofrido, posteriormente à condenação criminal, também será direcionada ao seu patrimônio. O que se quer chamar à atenção é que o Código de Processo Penal Militar não possui, ao contrário do Código de Processo Penal comum, dispositivo de satisfação de quantum mínimo causado pela infração penal, versado em sentença criminal condenatória – uma outra falha do Código de Processo Penal Castrense.

Dispõe o art. 438 do Código de Processo Penal Militar, sobre a sentença condenatória:

Conteúdo da sentença

Art. 438. A sentença conterá:

- a) o nome do acusado e, conforme o caso, seu posto ou condição civil;
- b) a exposição sucinta da acusação e da defesa;
- c) a indicação dos motivos de fato e de direito em que se fundar a decisão;
- d) a indicação, de modo expresso, do artigo ou artigos de lei em que se acha incurso o acusado;
- e) a data e as assinaturas dos juizes do Conselho de Justiça, a começar pelo presidente e por ordem de hierarquia e declaração dos respectivos postos, encerrando-as o auditor.

Percebe-se que nada se menciona sobre fixação de valor mínimo “para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido”, como o faz o inciso IV do art. 387 do Código de Processo Penal comum. Bem verdade que o dispositivo da lei processual penal comum foi inserido pela Lei n. 11.719, de 20 de junho de 2008, mas o legislador poderia, também, ter prestigiado o processo penal militar com essa importante inovação de satisfação em favor da vítima.

Restaria, portanto, no processo penal militar, apenas a ação civil ex delicto, e, mesmo nesse caso, a atuação do Ministério Público Militar passaria pela discussão da legitimidade buscando a aplicação de dispositivo do Código de Processo Penal comum.

Melhor explicando, está legitimado a buscar a reparação do dano em decorrência da condenação criminal transitada em julgado, na ação civil ex delicto, o ofendido pela prática do delito ou, na impossibilidade dele, os seus representantes legais (cônjuge, ascendente, descendente ou irmão) ou herdeiros. No caso de o ofendido ser carente, por aplicação dos §§ 1º e 2º do art. 32 c/c o art. 68 do Código de Processo Penal comum, em face da omissão do Código de Processo Penal Militar (cf. alínea a do art. 3º do Código), o Ministério Público Militar possuirá legitimidade extraordinária para ingressar com a ação civil (conhecimento ou execução, conforme o caso), mas apenas se não houver Defensoria Pública, como decidiu o Pretório Excelso no Recurso Extraordinário



n. 341.717/SP, julgado em 10 de junho de 2002, sob relatoria do Ministro Celso de Mello. Ocorre, nesse caso, inconstitucionalidade progressiva, ou seja, com “o advento da Constituição de 1988, o art. 68 do CPP foi recepcionado, mas, com a estruturação evolutiva da Defensoria Pública, ele vai deixando lentamente de ser recepcionado pela Constituição”.<sup>47</sup>

Esses são apenas alguns exemplos em que se percebe o *déficit* do Código de Processo Penal Militar na tutela das vítimas de crimes militares, o que leva à necessidade da busca por soluções para que essas lacunas sejam preenchidas.

### **3 SUGESTÕES DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR EM FAVOR DA VÍTIMA DE CRIME MILITAR**

Inaugure-se por entender que, nos termos do § 1º do art. 1º da Resolução CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, tem-se por atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro, aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições,

contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

No contexto apresentado, o acolhimento, a satisfação dos anseios da vítima frustrados pela prática delitiva podem, sim, enquadrar-se como atuação resolutiva.

Não se pode dizer que o Código de Processo Penal Militar foi totalmente negligente em relação à tutela dos interesses da vítima. Há, por exemplo, uma preocupação com sua integridade física, ao se permitir a busca de pessoa “vítima de crime” (art. 172, “g”, do Código de Processo Penal Militar), ou quando se demanda, desde o inquérito, a tomada de medidas de proteção do ofendido (art. 13, “i”, do Código de Processo Penal Militar) – o que permite a aplicação da legislação extravagante de tutela, como as medidas trazidas pela Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999, e pela Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (“Lei Maria da Penha”). Aliás, a aplicação da legislação processual penal comum, na omissão do Código de Processo Penal Militar, como acima suscitado ao tratar da legitimidade da ação civil pública *ex delicto*, é perfeitamente possível pelo art. 3º, alínea “a”, do próprio Código de Processo Penal Castrense:

#### **Suprimento dos casos omissos**

Art. 3º Os casos omissos neste Código serão supridos:

---

47 MARTINS, Flávio. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 559.

- a) pela legislação de processo penal comum, quando aplicável ao caso concreto e sem prejuízo da índole do processo penal militar;
- b) pela jurisprudência;
- c) pelos usos e costumes militares;
- d) pelos princípios gerais de Direito;
- e) pela analogia (grifo nosso).

Percebe-se que, na omissão da norma processual penal militar, será possível lançar mão da legislação de processo penal comum, desde que não haja prejuízo da índole do processo penal militar.

Evidentemente, maior tutela da vítima não depõe contra a índole do processo penal militar e permitiria solução para problemas evidenciados pelas lacunas acima apontadas.

Seguindo por essa linha, na atuação mais resolutiva do membro do Ministério Público Militar em favor do ofendido pessoa natural, é perfeitamente cabível que ele, na omissão do Código de Processo Penal Militar, busque em juízo sequestro de bens do autor da infração com arrimo nos arts. 125 e seguintes do Código de Processo Penal comum, combinando-os com a alínea “a” do art. 3º do Código de Processo Penal Militar, na ausência de dano ao patrimônio sob a administração militar. O mesmo pode ser feito no arresto e na hipoteca legal.

Igualmente, na atuação processual, pode o membro do *Parquet* das Armas perquirir a fixação de valor mínimo “para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido”, desde que o faça já na denúncia, para possibilitar o exercício da ampla defesa pelo réu<sup>48</sup>, aplicando o art. 387, IV, do Código de Processo Penal comum, ou o inciso I do art. 4º da Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019, em crime militar de abuso de autoridade, ou também por força da alínea “a” do art. 3º do Código de Processo Penal Militar.

A atuação resolutiva em favor do ofendido, porém, deve anteceder o processo penal militar.

Inaugure-se exatamente pela fixação de valor mínimo indenizatório em sentença condenatória. Ora, se é necessário que o Ministério Público o requeira desde o oferecimento da denúncia, logo, o comportamento na persecução penal militar deve ser condicionado nesse caminho desde a inquisição, o que importa em uma mudança de comportamento do membro do Ministério Público no controle difuso da atividade policial, orientando a produção de elementos de informação no sentido de quantificação do dano material e moral causado ao ofendido pela infração penal militar.

A atuação resolutiva em favor do ofendido, porém, deve anteceder o processo penal militar.

Inaugure-se exatamente pela fixação de valor mínimo indenizatório

---

48 BRASIL. Superior Tribunal da Justiça, Terceira Seção, **REsp 1643051/MS**, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, julgado em 28/02/2018.

em sentença condenatória. Ora, se é necessário que o Ministério Público o requeira desde o oferecimento da denúncia, logo, o comportamento na persecução penal militar deve ser condicionado nesse caminho desde a inquisição, o que importa em uma mudança de comportamento do membro do Ministério Público no controle difuso da atividade policial, orientando a produção de elementos de informação no sentido de quantificação do dano material e moral causado ao ofendido pela infração penal militar.

O art. 13 do Código de Processo Penal Militar traz o rol de medidas a serem conduzidas no inquérito policial militar, a saber:

**Formação do inquérito**

Art. 13. O encarregado do inquérito deverá, para a formação deste:

**Atribuição do seu encarregado**

- a) tomar as medidas previstas no art. 12, se ainda não o tiverem sido;
- b) ouvir o ofendido;
- c) ouvir o indiciado;
- d) ouvir testemunhas;
- e) proceder a reconhecimento de pessoas e coisas, e acareações;
- f) determinar, se for o caso, que se proceda a exame de corpo de delito e a quaisquer outros exames e perícias;
- g) determinar a avaliação e identificação da coisa subtraída, desviada, destruída ou danificada, ou da qual houve indébita apropriação;
- h) proceder a buscas e apreensões, nos termos dos arts. 172 a 184 e 185 a 189;
- i) tomar as medidas necessárias destinadas à proteção de testemunhas, peritos ou do ofendido, quando coactos ou ameaçados de coação que lhes tolha a liberdade de depor, ou a independência para a realização de perícias ou exames.

**Reconstituição dos fatos**

Parágrafo único. Para verificar a possibilidade de haver sido a infração praticada de determinado modo, o encarregado do inquérito poderá proceder à reprodução simulada dos fatos, desde que esta não contrarie a moralidade ou a ordem pública, nem atente contra a hierarquia ou a disciplina militar.

O dispositivo, no caminho proposto, merece uma releitura, porquanto a avaliação do dano de que trata a alínea “g” não servirá apenas em casos de infrações penais das quais restem danos materiais, mas também deve-se buscar avaliar, quando for o caso, o dano moral a ser reparado, como forma de satisfação da vítima, o que deve ser quantificado desde a inaugural persecução.

Ainda anteriormente ao processo penal militar, deve-se refletir sobre o acordo de não persecução penal. Trata-se de algo controverso no processo penal militar, especialmente no âmbito da Justiça Militar da União, guardando um histórico curioso. De início, logo após a edição da Resolução CNMP n. 181, de 7 de agosto de 2017, o Conselho Superior do Ministério Público

Militar (CSMPM) editou a Resolução n. 101, de 26 de setembro de 2018, que em seu art. 18, assimilava a hipótese do acordo de não persecução penal em crimes militares. A possibilidade ganhou força com a edição da Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que trouxe o instituto para o art. 28-A do Código de Processo Penal comum, sem restrição a crimes militares, possibilitando a aplicação no Direito Castrense, novamente, com base na alínea “a” do art. 3º do Código de Processo Penal Militar.

Entretanto, diante de decisões do Superior Tribunal Militar no sentido de não aceitação do acordo de não persecução penal no âmbito da Justiça Militar da União<sup>49</sup>, o Conselho Superior do Ministério Público Militar recuou e revogou o dispositivo que assimilava a celebração do acordo, através da Resolução CSMPM n. 115, de 29 de outubro de 2020.

Ocorre que, mesmo com a recalcitrância da Corte Maior castrense e com a revogação do dispositivo normativo, os quadros de primeira instância do Ministério Público Militar continuaram a celebrar o acordo de não persecução penal, diretamente com espeque no art. 28-A do Código de Processo Penal comum e na alínea “a” do art. 3º do Código de Processo Penal Militar. Tal fato foi levado à reflexão no Colégio de Procuradores, em encontro havido em novembro de 2021, que, por maioria, aceitou a continuidade da celebração dessa modalidade de acordo extrajudicial.

Em sequência, o Conselho Superior do Ministério Público Militar, reestudando o assunto, retomou a possibilidade de celebração de acordo de não persecução penal na própria Resolução CSMPM n. 101/2018, o fazendo pelo acréscimo do art. 18-A, por força da Resolução CSMPM n. 126, de 24 de maio de 2022, hoje remanescendo o seguinte teor:

Art. 18-A. Não sendo o caso de arquivamento, exclusivamente nos crimes militares de conceito estendido, tal como prevê o artigo 9º, II, do CPM, com a redação dada pela Lei 13.491/17, o Ministério Público Militar poderá propor ao investigado acordo de não persecução penal, quando, cominada pena mínima inferior a 4 (quatro) anos e o crime não for cometido com violência ou grave ameaça à pessoa, inclusive violência doméstica, o autor tiver confessado formal e circunstanciadamente a sua prática, mediante as seguintes condições, ajustadas cumulativa ou alternativamente:

I – reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, salvo impossibilidade de fazê-lo;

II – renunciar voluntariamente a bens e direitos, indicados pelo Ministério Público Militar como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III – prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito, diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo Ministério Público Militar, preferencialmente em Organização Militar, no caso de investigado militar da ativa;

IV – pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Código Penal, à entidade pública ou de interesse social a ser indicada pelo Ministério Público Militar, devendo a prestação ser destinada preferencialmente àquelas entidades que tenham como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito, preferencialmente Organização Militar;

V – cumprir outra condição estipulada pelo Ministério Público Militar, desde que proporcional e compatível com a infração penal aparentemente praticada.

§ 1º Não se admitirá a proposta nos casos em que:

---

49 É um exemplo a seguinte referência: BRASIL. Superior Tribunal Militar, Habeas Corpus 7000374-06.2020.7.00.0000, rel. Min. José Coêlho Ferreira, j. 26/08/2020.

I – o dano causado for superior a vinte salários mínimos, ou a parâmetro econômico diverso, definido pela Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Militar;

II – ter sido o autor da infração condenado pela prática de crime à pena privativa de liberdade, por sentença definitiva;

III – ter sido o agente beneficiado anteriormente, no prazo de cinco anos, pela aplicação de pena restritiva ou multa;

IV – não indicarem os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, ser necessária e suficiente a adoção da medida;

V – o aguardo para o cumprimento do acordo possa acarretar a prescrição da pretensão punitiva estatal;

VI – o delito for hediondo ou equiparado;

VII – a celebração do acordo não atender ao que seja necessário e suficiente para a reprovação e prevenção do crime;

VIII – se for cabível transação penal, na forma como dispuser a Lei 9.099/95;

IX – ter sido o agente beneficiado nos 5 (cinco) anos anteriores ao cometimento da infração, em acordo de não persecução penal, transação penal ou suspensão condicional do processo.

X – o delito for cometido por militar, isoladamente ou em coautoria com civil, e afetar a hierarquia e a disciplina, circunstância a ser devidamente justificada.

O Superior Tribunal Militar, por fim, editou a Súmula n. 18, segundo a qual o “art. 28-A do Código de Processo Penal comum, que dispõe sobre o Acordo de Não Persecução Penal, não se aplica à Justiça Militar da União”, mas, como não tem efeito vinculante, ainda tem havido a celebração de acordo de não persecução penal em primeiro grau, com a homologação de alguns juízes da Justiça Militar da União, como ocorreu no juízo da 2ª Auditoria da 3ª Circunscrição Judiciária Militar, no curso do Inquérito Policial Militar n. 7000030-14.2020.7.03.0203.

Mas o que acordo de não persecução penal tem a ver com a atuação resolutiva em favor da vítima? Ora, com atuação resolutiva, tudo, pois busca evitar o ajuizamento da ação penal militar, em casos condicionados, de acordo com uma política criminal imposta pelo Ministério Público Militar. O acordo de não persecução penal é um instrumento de imposição de política criminal desenvolvido pelo Parquet, com aplicação concreta da norma penal, em que

o Ministério Público, por ser o titular da ação penal pública, figura como o grande protagonista, uma vez que seus Membros, na qualidade de agentes políticos, têm a prerrogativa e o dever funcional de escolher prioridades político-criminais na concretização dos objetivos da persecução penal.<sup>50</sup>

Porém, enxerga-se essa prerrogativa em favor ou envolvendo o autor da infração penal, quando também se deveria considerar o papel do ofendido na celebração do acordo de não persecução penal. Como bem aponta Renee do Ó Souza, é possível, com essa visão, a redescoberta da vítima no

---

50 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: Jus Podivm, 2022, p. 87.

processo penal, “primeiro como destinatária da reparação dos danos e depois como titular do direito de ser intimada acerca da homologação de um determinado acordo e de seu descumprimento (§ 9º)”<sup>51</sup>, sendo importante para o autor, inclusive, que a vítima participe das negociações, com o objetivo de garantir seu interesse patrimonial, antes de ser efetivamente celebrado o acordo.<sup>52</sup> É também essa a visão de Rodrigo Cabral:

nada impede – é inclusive recomendável – que a vítima tenha oportunidade de participar da negociação do acordo de não persecução penal, auxiliando o Ministério Público (ainda que não na qualidade de assistente de acusação, por não existir ainda processo), mas de modo a identificar como deverá ser feita a reparação do dano, mesmo porque o ofendido é diretamente interessado nesse tema.<sup>53</sup>

Outro ponto de atuação importante, no sentido de uma maior compreensão da satisfação da vítima no processo penal militar, está no relacionamento entre o membro do Ministério Público e o assistente da acusação.

No Código de Processo Penal Militar há a previsão do assistente da acusação, contudo, com limitada atuação, especialmente nos termos de seu art. 65, não sendo dado ao assistente recorrer da decisão do órgão jurisdicional, mas apenas “arrazoar os recursos interpostos pelo Ministério Público”. Dessa maneira, havendo um descompasso, por exemplo, entre o entendimento do membro do *Parquet* e do ofendido no que concerne à justeza de uma absolvição, e não havendo recurso do Ministério Público, estaria a vítima obrigada a se conformar com a decisão. Essa realidade, no entanto, tem se mostrado incongruente com a nova visão do papel do ofendido no processo penal brasileiro.

Inaugure-se lembrando que, mesmo diante da titularidade da ação penal pública para o Ministério Público (art. 129, I, da Constituição Federal), o ofendido pode intentar, à exceção, a ação penal subsidiariamente, nos termos do inciso LIX do art. 5º da Constituição Federal, não sendo compreensível o motivo de a fórmula não se repetir em momento recursal. Aliás, frise-se que o Código de Processo Penal comum, ainda que de maneira limitada aos crimes dolosos contra a vida, já inovou o sistema recursal em um sentido mais consentâneo com a nova visão, dispondo no art. 598 que nos

crimes de competência do Tribunal do Júri, ou do juiz singular, se da sentença não for interposta apelação pelo Ministério Público no prazo legal, o ofendido ou qualquer das pessoas enumeradas no art. 31, ainda que não se tenha habilitado como assistente, poderá interpor apelação, que não terá, porém, efeito suspensivo.

Enquanto essa alteração legislativa não chega ao Código de Processo Penal Militar, soluções jurisprudenciais têm sido construídas. Nesse sentido, no Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo, tome-se a Correição Parcial n. 0900272-53.2021.9.26.0000, rel. Juiz Silvio Hiroshi

51 SOUZA, Renee do Ó. Acordo de não persecução penal previsto no novo art. 28-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei 13.964/2019. In: SOUZA, Renee do Ó (Org.). **Lei anticrime: comentários à lei 13.964/2019**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 131.

52 *Idem. Ibidem.*

53 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: Jus Podivm, 2022, p. 156.

Oyama, j. 10/02/2022, cuja ementa se transcreve:

Correição Parcial interposta contra ato do MM. Juiz de Direito da 1ª AJME, que negou seguimento ao Recurso em Sentido Estrito interposto pelo assistente de acusação em face do não conhecimento da apelação por meio da qual se insurgiu contra a sentença exarada nos autos do processo-crime – Processamento desobstruído por força de decisão liminar exarada nos autos do MS nº 0900268-16.2021.9.26.0000 impetrado pelo assistente de acusação, sendo que nesta data, em julgamento perante este órgão fracionário, foi confirmada a liminar com a concessão em definitivo da ordem no aludido mandamus - Em homenagem à fungibilidade recursal conheço da Correição Parcial como Carta Testemunhável, nos termos do art. 514 do CPPM – Tese de legitimidade do assistente de acusação para recorrer – Acolhimento - Salutar sentir que novos ares sopram neste cenário para afastar da vítima o papel de mero expectador, dando-lhe mais protagonismo para buscar na Justiça, não apenas uma decisão condenatória para fins de ressarcimento civil, mas também e principalmente um ressarcimento moral com a justa apenação de seu algoz - Da mesma forma que o legislador previu a ação penal subsidiária da pública para coibir eventual inércia do órgão acusatório e municiou a vítima ou seu representante com a prerrogativa de interpor reclamação sobre o arquivamento de inquérito policial - É de se admitir que o ofendido possa manejar os recursos para que as portas do tribunal sejam abertas e nele ingresse bradando sua verdade na busca de decisão que, no seu entendimento, seja justa - Se encontrará ou não o que almeja vai depender das provas que foram produzidas nos autos - Daí a necessidade de que seu apelo seja processado - Provejo a Carta Testemunhável para receber o recurso em sentido estrito e de logo dar-lhe igualmente provimento, na forma do art. 644 do Código de Processo Penal c.c. o art. 3º do Código de Processo Penal Militar - Reformo a decisão que negou seguimento à Apelação interposta pela douta Defensoria Pública, na qualidade de assistente de acusação (grifos nossos).

Assim, compreendendo a nova verve do papel do assistente da acusação, inclusive para além da literalidade das possibilidades ou impossibilidades recursais, o membro do Ministério Público Militar, na existência dessa figura no caso concreto, deve buscar uma maior interação no sentido de verificar se o provimento jurisdicional obtido atende também aos interesses do ofendido.

Como última forma exemplificativa de atuação ministerial em favor da vítima no processo penal militar, impõe-se lembrar que a Resolução CNMP n. 243, de 18 de outubro de 2021, lança vetores importantes, que permitem, inclusive, o comportamento arrimado no Direito comparado e, por que não, com base em boas práticas ainda não representadas em normativas. Para tanto, basta analisar o art. 4º da mencionada Resolução e compreender sua força expansiva:

Art. 4º Incumbe ao Ministério Público zelar para que sejam assegurados os direitos à informação, segurança, apoio, proteção física, patrimonial, psicológica, documental, inclusive de dados pessoais, participação e reparação dos danos materiais, psicológicos e morais suportados pelas vítimas em decorrência de delitos penais e atos infracionais.

Parágrafo único. A vítima tem o direito de ser protegida contra a repetição de delitos da mesma natureza e contra a vitimização secundária e terciária.

Note-se, pelo dispositivo, que a vítima, in exemplis, tem o direito à informação, o que pode ser configurado, com base em dispositivo de Direito comparado, para que se materialize em uma orientação do órgão do Ministério Público no controle difuso da atividade policial, quando da análise de um inquérito policial militar.

Nessa senda, pode-se tomar o que dispõe, na Espanha, a Lei



4/2015, de 27 de abril, o “Estatuto da vítima do crime”, especificamente no seu art. 7º:

Artigo 7. Direito de receber informações sobre o processo criminal.

1. Todas as vítimas serão imediatamente informadas da data, hora e local do julgamento, bem como do conteúdo da acusação formulada contra o agente, e serão notificadas das seguintes deliberações:

- a) A resolução pela qual se acorde a não instauração de procedimento criminal.
- b) A sentença que ponha fim ao procedimento.
- c) As deliberações que acordem a prisão ou posterior libertação do arguido, bem como a eventual fuga do mesmo.
- d) As resoluções que convençionem a adoção de medidas cautelares pessoais ou que modifiquem as já pactuadas, quando tiverem por finalidade garantir a segurança da vítima.
- e) As resoluções ou decisões de qualquer autoridade judiciária ou prisional que afetem indivíduos condenados por crimes cometidos com violência ou intimidação e que ponham em risco a segurança da vítima. Nesses casos e para esses efeitos, a administração prisional comunicará imediatamente a autoridade judiciária da resolução adotada para sua notificação à vítima afetada.
- f) As deliberações referidas no artigo 13 (tradução nossa).

Note-se a simples, mas fundamental, medida de informar à vítima da colocação em liberdade do autor da infração (art. 7, 1., c.), permitindo, assim, que possa, conforme lhe convenha, redobrar os cuidados com sua segurança pessoal e de seus entes, sem prejuízo de outras medidas protetivas.

Verdade que o direito a conhecer o momento da saída do autor da infração do cárcere pode ser também extraído do art. 201, § 2º, do Código de Processo Penal comum – permitindo-se a aplicação à persecução penal militar pela alínea “a” do art. 3º do CPPM – na alínea “b” do inciso II do art. 4º da Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 253, de 4 de setembro de 2018, e também no art. 8º da Resolução CNMP n. 243/2021, mas ainda que não houvesse essas previsões, o Direito comparado seria uma boa fonte.

Muito adequada, nesse caminho, mostra-se a prática, por parte do Ministério Público Militar e da Polícia Judiciária Militar que, especialmente nos crimes praticados com violência contra a pessoa, o ofendido seja informado da colocação em liberdade do autor da infração quando, por exemplo, haja a revogação de uma prisão preventiva ou a concessão de liberdade provisória.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na defesa do regime democrático e da ordem jurídica, mister constitucional atribuído ao Ministério Público, a defesa dos direitos fundamentais ganha relevância indiscutível, porquanto inafastável a essa compreensão está a tutela da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa



do Brasil, anunciada de forma inaugural na Constituição Cidadão de 1988.

À evidência, aquele que tem contra si a persecução penal merece a tutela detida, para que os órgãos envolvidos nessa atuação não olvidem suas garantias, o que eleva a sensibilidade da ação do Ministério Público a um grau peculiar, com dosagem específica, sem déficits nem exageros.

Ao lado dessa tutela, entretanto, outro envolvido na relação jurídica de direito material merece preocupação, a vítima, ou ofendido, na infração penal, também titular de direitos e que deve ter sua relevância reconhecida no cenário da persecução penal, também sob o olhar da preservação de sua dignidade humana.

Sob esse vetor se dá a atuação do promotor de justiça militar, muitas vezes inovando, criando soluções de tutela dos direitos das vítimas fora da estrita previsão do Código de Processo Penal Militar, idealizado, primordialmente, para satisfazer a administração militar como ofendida, por exemplo, em crimes militares contra o patrimônio.

Não se pode esquecer que o Ministério é “público” e, como tal, há de se sensibilizar ao clamor atual da sociedade, ao público que serve, que por vezes sente-se desamparado, sem o apoio do Estado, ao ser vitimado por infração penal.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Jorge César de. **Código de Processo Penal Militar anotado**. Curitiba: Juruá, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Último acesso: 16 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto no 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm) Último acesso: 14 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm) Último acesso: 14 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983**. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7170.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm) Último acesso: 14 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 14.197, de 1º de setembro de 2021**. Acrescenta o Título XII na Parte Especial do Decreto-Lei nº

2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14197.htm) Último acesso: 14 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria-Geral. **Lei nº 13.491, de 13 de outubro de 2017**. Altera o Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969 - Código Penal Militar. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.491%2C%20DE%2013%20DE%20OUTUBRO%20DE%202017.&text=Alterar%20o%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,Art](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13491.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.491%2C%20DE%2013%20DE%20OUTUBRO%20DE%202017.&text=Alterar%20o%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,Art). Último acesso: 14 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal da Justiça, Terceira Seção, **REsp 1643051/MS**, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em 28/02/2018.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal Militar, **Habeas Corpus 7000374-06.2020.7.00.0000**, rel. Min. José Coêlho Ferreira, 26/08/2020.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do acordo de não persecução penal**. Salvador: Jus Podivm, 2022.

ESPAÑA. **Ley 4/2015, de 27 de abril de 2015**. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-4606-consolidado.pdf> Último acesso: 22 mar. 2023.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2019.

SOUZA, Renee do Ó. **Acordo de não persecução penal previsto no novo art. 28-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei 13.964/2019**. In: SOUZA, Renee do Ó (Org.). Lei anticrime: comentários à lei 13.964/2019. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

# ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ENFRENTAMENTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS A LEI 14.230/2021

Autor: Ernani de Menezes Vilhena Junior<sup>54</sup>

## RESOLUTIVE ACTION IN THE FACE OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY AFTER THE LAW 14.230/2021

### RESUMO

O objeto do presente estudo é a apresentação de sugestões para soluções alternativas na atuação do Ministério Público quando do enfrentamento dos atos de improbidade administrativa, após as sensíveis modificações trazidas pela Lei 14.230/2021 à Lei 8.429/1992. Inicia-se pela análise das condutas excluídas pela nova norma, passando-se então à apreciação das limitações trazidas ao acordo de não persecução civil, estratégias para a obtenção de prova e ressarcimento ao erário. Depois de discorrer sobre a efetividade das sanções, é feita uma análise do princípio da moralidade administrativa, e da importância de bem informar a população a respeito do desvio da moralidade por parte dos agentes públicos, como um exercício pelo Ministério Público de defesa do regime democrático. Por fim, é feita uma análise das estratégias de atuação ministerial destinadas a suprir as dificuldades para a responsabilização dos agentes ímprobos.

**Palavras-chave:** Improbidade. Moralidade. Informação. Defesa da democracia.

### ABSTRACT

*The aim of the current study is to present suggestions for alternative solutions for the actions of the Public Prosecutor's Office in dealing with acts of administrative misconduct after the significant changes brought by*

---

54 Promotor de Justiça do Estado de São Paulo. Assessor da Subprocuradoria-Geral de Justiça Jurídica (2020-). Assessor do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Patrimônio Público e Social (2016-2019). Membro colaborador da Corregedoria Nacional (2015-2017). Integrante do Projeto Especial Tutela Coletiva da Procuradoria Geral de Justiça – Área do Patrimônio Público (2011-2019). Especialista em Direito Constitucional (2008). Autor do Livro “Prática Penal, Civil e Tutela Coletiva – Ministério Público” em parceria com Cleber Masson. Menção Honrosa no VIII Prêmio Innovare (2011).

*Law 14.230/2021 to Law 8.429/1992. It begins by analyzing the conducts excluded by the new rule, then goes on to the appreciation of the limitations brought to the agreement not to prosecute, strategies for obtaining evidence and reimbursement to the treasury. After discussing the effectiveness of the sanctions, an analysis is made of the principle of administrative morality, and the importance of well informing the population about the deviation of morality by public agents, as an exercise by the Public Prosecutor's Office to defend the democratic regime. Finally, an analysis is made of the strategies of ministerial action aimed at overcoming the difficulties for the accountability of the idle agents.*

**Keywords:** *Improbability. Morality. Information. Defense of democracy.*

## 1 INTRODUÇÃO

A partir da vigência da Lei 14.230/2021, que modificou a Lei de Improbidade Administrativa, com graves mutilações em seu potencial, verificou-se a atipicidade de uma série de condutas antes caracterizadoras de atos de improbidade administrativa que, se não encontrarem adequação à lei penal, poderiam ser consideradas condutas lícitas, a despeito de amiúde gerarem grave ofensa a princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Além da supressão de condutas, foi eliminada a modalidade culposa e acrescida significativa dificuldade para a prova do dolo.

O vácuo trazido pela mutilação do art. 11 da Lei 8.429/1992, assim como as alterações no elemento subjetivo, criou para o Ministério Público o desafio de buscar alternativas para que o enfrentamento de um sem-número de atentados não fique sem uma resposta que, se não mais abrange a aplicação de sanções pré-definidas, ao menos traga para o agente ímprobo consequências capazes de inibir a prática do ato indesejado.

Numa proposta de resolutividade, esse artigo busca apontar alternativas para a atuação ministerial de maneira a que seja atingida, tanto quanto possível, a almejada eficiência para a prevenção e repressão dos atentados aos princípios regentes da Administração Pública e condutas revestidas de má-fé que geram prejuízo ao erário.

## 2 AS CONDUTAS “ÓRFÃS” DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992

São diversas as condutas não mais abrangidas pelo art. 11 após a vigência da Lei 14.230/2021 e o objetivo deste artigo não é traçar um rol exauriente, já que o próprio legislador não o fez quando, em tipo aberto no caput,

havia permitido ali o abrigo de situações em que se constatasse “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

A conduta, por exemplo, daquele agente público que disponibiliza vaga para a remoção de servidor com o único intuito de satisfazer o filho de um amigo que pretendia ir para a cidade de sua preferência. Se, no caso concreto, a disponibilização da vaga não atendia a critérios objetivos de interesse público, mas estava simplesmente calcada no interesse pessoal do agente, verificou-se claro desvio de finalidade, com flagrante violação dos deveres de honestidade e lealdade e do princípio da moralidade. Antes da vigência da Lei 14.230/2021, a conduta seria enquadrada no art. 11, inciso I, agora revogado.

Outro exemplo seria a conduta do servidor encarregado de subsidiar, com informações, as decisões de outro agente público. O fornecimento doloso de uma informação errada, que gera uma decisão equivocada, tanto quanto a conduta descrita no primeiro exemplo, poderá vir a caracterizar uma conduta ilícita (por afronta à moralidade), mas impunível, por não configurar improbidade, ou infração penal.

Ilustrando o exemplo de maneira mais concreta: imagine-se que um servidor encarregado da viagem aérea do Chefe do Executivo para participar de um ato político, forneça, de forma verbal, dolosamente, informações meteorológicas falsas, com o intuito de atrasar a viagem e impedir a participação do agente no ato político numa tentativa de desagradá-lo. Imagine-se que a viagem, por conta dessa informação, não se realizou. Não houve prejuízo ao erário. Não estando mais vigente o inciso I, que punia o desvio de finalidade, a conduta do agente público, não tipificada pelo Direito Penal, constituiria um indiferente também na esfera da improbidade, a despeito da indiscutível afronta à moralidade administrativa.

Outro caso concreto, adequável ao caput quando rol exemplificativo, ou mesmo no inciso I, é do médico do SUS, candidato a vereador, que “furava” a fila de exames eletivos, promovendo a internação de pacientes no hospital, simulando emergência, fazia com que o exame fosse realizado no mesmo dia, e em seguida lhes dava alta, permitindo que saíssem no mesmo dia da internação. Caso típico de atentado à moralidade, que agora é atípico.

Situações outras ocorrem em que há um correspondente penal, como a prática de prevaricação pelo servidor que “engaveta” procedimento até que atinja a prescrição para beneficiar o investigado. Anteriormente típica a conduta pelo inciso II do art. 11, agora punida eventualmente no âmbito penal.

Condutas abrangidas pelo Direito Penal, que não geram enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário como a tortura, o abuso de autoridade, o assédio sexual, a perseguição ou a desobediência a decisão judicial agora estão também alijadas da improbidade.

Mas não só o art. 11 perdeu sua abrangência.

### 3 AS MUTILAÇÕES DO ART. 10 DA LEI 8.429/1992

O principal prejuízo em relação ao art. 10 ocorreu a partir do elemento subjetivo. A eliminação da culpa e a criação de uma espécie de dolo “qualificado”, gerou obstáculos muitas vezes intransponíveis para a prova.

No caso da culpa, sua presença no art. 10 conferia significativo respaldo à prova do dolo. Eram raros os casos de ações com improbidade culposa “pura”, até porque doutrina e jurisprudência exigiam uma culpa grave para a configuração da improbidade. E é inegável que em certos casos, a despeito da clara demonstração de deslealdade do agente público, do rompimento com a ética da boa gestão<sup>55</sup>, a interpretação da presença do dolo comportava um subjetivismo que, não fosse a punição também a título culposo, teria gerado a impunidade. Assim, ainda que houvesse dúvida do julgador sobre a incidência do dolo, estando demonstrada a deslealdade, não havia maior dificuldade em articular a fundamentação, vez que a incidência da improbidade ocorreria mesmo a título de culpa.

A questão fica mais clara quando ilustrada com um exemplo. O art. 10, inciso XIX da Lei 8.429/1992 previa conduta tipicamente culposa: “XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;”. Após a Lei 14.230/2021, a redação foi alterada para: “XIX - agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;”.

Inicialmente bastava a prova de uma conduta negligente na celebração de uma parceria. Hoje, necessário comprovar que o gestor agiu “para a configuração de ilícito”.

Suponha-se então que um determinado agente público, quando eleito prefeito, decidiu contratar um gerente para administrar seu supermercado enquanto estivesse ocupado com a administração do município. Analisou currículos dos candidatos e pediu informações a seus antigos empregadores. O mesmo prefeito, quando se trata da coisa pública não foi tão cauteloso. Ao celebrar parceria com uma entidade privada para administrar a saúde municipal, entregou a gestão do hospital a uma entidade suspeita, cujo dirigente responde a diversas ações por improbidade, e não tomou cautelas para evitar possível desvio.

Percebe-se, nesse caso, claramente a diferença de condutas em relação ao patrimônio privado e o patrimônio público. A despeito de patente, no mínimo a conduta negligente, exige-se agora a prova de que o gestor agiu “para a configuração do ilícito”, prova que, a rigor, só seria possível com a confissão.

<sup>55</sup> VILHENA JUNIOR, Ernani de Menezes. **A Improbidade Culposa e a Ética da Boa Gestão**. Tese aprovada no III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo. 2015. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso\\_PatPublico\\_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf). Consulta em: 29 mar. 2023.

## **4 A INVIABILIZAÇÃO DOS ACORDOS DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL**

A solução negociada no âmbito da improbidade administrativa, trazida inicialmente pela Resolução 179, de 26 de julho de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, acabou apresentando tempo de vida eficaz muito curto, na medida em que o reconhecimento oficial trazido pela Lei 13.964/2019, que permitiu o acordo de não persecução civil na esfera da improbidade, acabou sendo esvaziado quando da entrada em vigor da Lei 14.230/2021. Claro, com a extinção de condutas e a dificuldade probatória trazidas pela reforma da Lei de Improbidade, perdeu o Ministério Público o poder de barganha que a força da norma anterior lhe concedia.

Uma solução rápida através de um acordo de não persecução era interessante para o agente ímprobo quando a certeza da punição era maior, até pela maior facilidade da prova, ou pelo inconveniente de uma indisponibilidade de bens se arrastar pelo longo percurso processual.

Se a judicialização já era um “mau negócio” antes para uma boa parte dos casos, diante da nada razoável duração dos processos, as dificuldades de se alcançar uma condenação acrescentaram mais um elemento que demanda uma criteriosa análise da melhor estratégia a ser adotada doravante.

## **5 ALTERNATIVA PARA A OBTENÇÃO DA PROVA**

As dificuldades criadas para a obtenção da prova, principalmente no que se refere ao elemento subjetivo, podem ser em parte superadas com a estratégia do uso da Lei Anticorrupção Empresarial, nos casos em que for aplicável.

Se a lei de improbidade exige um dolo “qualificado” para a responsabilização, para a Lei Anticorrupção Empresarial a imputação da mesma conduta às pessoas jurídicas de direito privado satisfaz-se com a responsabilidade objetiva. Isso aumenta significativamente o poder de barganha para firmar um acordo de leniência que pressupõe a obtenção dos seguintes resultados (art. 16 da Lei 12.846/2013): *“I - a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber;” e “II - a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração”.*

Assim, a prova contra os agentes públicos poderá ser obtida com a colaboração das empresas envolvidas em acordo de leniência, nos casos, por exemplo, de fraude em licitações (art. 5º, IV da Lei 12.846/2013).

## **6 RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO: ERRO GROSSEIRO E OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA**

Outro aspecto importante e que pode passar despercebido é o fato de que, apesar de a Lei de Improbidade ter extirpado a culpa do art. 10, assim como a solidariedade no ressarcimento do dano ao erário (art.17 “c”, § 2º), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aplicável à situação pelo princípio da especialidade, autoriza a responsabilização por erro grosseiro, no que se refere ao ressarcimento do dano ao erário, e a solidariedade da obrigação:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

E não poderia ser diferente, já que toda a estrutura da responsabilidade civil está calcada na admissão da responsabilidade culposa (art. 186 do Código Civil), não sendo possível o estabelecimento de regra privilegiada ao agente público que dá causa ao prejuízo ao erário, até porque a própria Lei de Improbidade em nenhum momento vincula o ressarcimento do dano à prova do dolo.

Seja na ação civil pública destinada ao simples ressarcimento do dano ao erário, ou mesmo na ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa, especificamente no que se refere ao ressarcimento do dano, basta a comprovação do erro grosseiro, sendo desnecessária a prova do dolo, só exigível para a imposição das sanções.

E a despeito de ter sido vedada a solidariedade pela Lei 14.230/2021, posterior, pode-se interpretar como aplicável o princípio da especialidade nos casos de o dano ser resultado de fraude em licitação ou na execução contratual, obrigando à solidariedade.

## **7 A EFETIVIDADE DAS SANÇÕES**

A nova redação do art. 12 da Lei de Improbidade trouxe sensível prejuízo à efetividade das sanções.

Para as infrações do art. 9º, a suspensão dos direitos políticos perdeu o patamar mínimo de 08 anos, o que, em tese, autorizaria uma suspensão de dias; a multa civil que poderia atingir até três vezes o valor do acréscimo patrimonial agora não pode superá-lo; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que tinha o prazo fixo de 10 anos, agora tem apenas o limite máximo estabelecido em 14 anos, o que também significa que, em tese, poderia ser fixada em patamar irrisório.

Com o art. 10 não foi diferente. A suspensão dos direitos políticos perdeu o patamar mínimo de 05 anos, o que, em tese, autorizaria uma suspensão de dias; a multa civil que poderia atingir até três vezes o valor do



dano agora não pode superá-lo; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, que tinha o prazo fixo de 05 anos, agora tem apenas o limite máximo estabelecido em 12 anos, o que mais uma vez significa que, em tese, poderia ser fixada em patamar irrisório.

Mas a maior perda foi, sem dúvida, em relação às sanções do art.

11. Foi suprimida a possibilidade de perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, que era de 03 a 05 anos, agora tem apenas o limite máximo de 04 anos; e pagamento de multa civil que poderia chegar a 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, foi reduzida para 24 vezes.

Nessa última hipótese, ainda que grave o atentado aos princípios constitucionais da Administração Pública, a punição com multa àquele que não possui bens em seu nome e não contrata com o poder público significará a absoluta impunidade.

Não é difícil considerar fato lamentavelmente ainda corriqueiro pelo interior do Brasil que é o nepotismo. A despeito da existência de súmula vinculante, gestores públicos em conduta de explícita má-fé continuam nomeando todo um séquito de parentes para cargos comissionados, algumas vezes em nepotismo cruzado. Pessoas desqualificadas ficam às vezes anos ocupando cargos que nem deveriam existir, auferindo vencimentos do poder público, e, ao final, sequer a perda do cargo poderá ser aplicada ao agente ímprobo, que será punido com uma multa (amiúde inexecutável) e uma proibição de contratar com o poder público para quem já não contrata.

E em relação à perda da função pública, ainda dispôs o § 1º do art. 12 que se limita, em regra, apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o Poder Público na época do cometimento da infração. Ou seja, na hipótese de um Chefe do Legislativo que nomeou diversos parentes em situação de nepotismo, sendo considerado ímprobo, nomeado posteriormente para o cargo de tesoureiro, a alteração da função teria um efeito depurativo em seu caráter, permitindo a manutenção da nova posição.

Necessário se faz, então, que aqueles casos em que a lei não mais propicia uma efetividade direta, para a repressão e prevenção do ato ímprobo, sejam buscadas alternativas de atuação a partir da raiz constitucional da moralidade administrativa e de mecanismos capazes, de alguma forma, atribuir consequências à prática indesejada.

## **8 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE**

A moralidade administrativa é entendida como a obediência a parâmetros alinhados com o que a sociedade, num determinado momento histórico, considera justo, adequado, bom e razoável para atender a uma dada

situação no âmbito da Administração Pública.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro <sup>56</sup>:

(...) sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

É para demonstrar sua relevância, Wallace Paiva Martins Junior afirmou ser o princípio da moralidade administrativa “um super princípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios) não podendo reduzi-lo a um mero integrante do princípio da legalidade”. <sup>57</sup>

De fato, a simples observância da lei em muitos casos não basta para a satisfação daquilo que a sociedade considera justo e adequado. Não raras são as situações em que a despeito da observância dos limites da lei, o ato administrativo acaba por gerar efeitos que ultrapassam o conceito de moralidade. E em situações como essas, o agente público, movido pelo dolo da improbidade, a despeito de não gerar prejuízo material ao erário, estará “cuspidando” na face do cidadão, valendo-se do poder que emana do povo para a satisfação de interesses pessoais, sob os auspícios da impunidade.

## 9 AS CONSEQUÊNCIAS DA OFENSA À MORALIDADE

É intuitivo afirmar que, a despeito de ter o legislador limitado o art. 11 a um rol de *numerus clausus*, aquelas condutas que encerram clara violação à moralidade e não mais se adequam aos tipos do referido artigo, ainda que isentas de um sancionamento direto, continuam tuteladas pelo ordenamento jurídico de maneira a garantir os efeitos do princípio constitucional.

Ou seja, havendo ofensa à moralidade, não é porque a conduta não está mais abrangida pelo rol do art. 11, que estaria o agente público livre de consequências por tê-la consumado.

A primeira consequência à violação da moralidade será, por óbvio, a invalidade do ato, passível de ser buscada pelo Ministério Público, o que poderá ocorrer pela via da ação civil pública.

Ocorre que a simples invalidade do ato não constituirá sanção ao agente ímprobo, tanto quanto a reparação do dano ao erário é mera consequência do ato de improbidade que obriga o responsável a restituir o status quo. E, em muitos casos, quando da apreciação do Ministério Público, o ato já terá cessado seus efeitos, tornando desnecessária uma ação para invalidá-lo.

É necessário então que se encontre no ordenamento jurídico uma maneira de não apenas invalidar o ato imoral, mas de fazer com que o agente ímprobo que dolosamente o praticou, sinta as consequências do atentado à

56 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Atlas, p. 71.

57 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 3ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 2006, p. 31.

Constituição.

## 10 AS INSTÂNCIAS DE JULGAMENTO

Tendo o afrouxamento da lei gerado ineficácia para as soluções negociadas do Ministério Público e acrescentado ainda maiores dificuldades para a obtenção da tutela jurisdicional, há que se pensar em estratégias de submissão da conduta do agente ao julgamento de outras instâncias.

É certo que quaisquer das condutas ímprobas, abrangidas ou excluídas da Lei de Improbidade atentam contra o princípio da moralidade administrativa. O agente ímprobo quando se enriquece ilicitamente; quando imbuído de má-fé (por dolo ou por rompimento com a ética da boa gestão), gera prejuízo ao erário; ou quando viola seus deveres de lealdade, honestidade, imparcialidade ou legalidade, estará afrontando o princípio da moralidade administrativa.

E não se pode conceber que pelo fato de a lei ter fechado seu rol de atentados à moralidade, dificultado sobremaneira ou inviabilizado sua repressão, os princípios inseridos no caput do art. 37 tenham virado letra morta a ponto de não trazer ao agente público que o pisoteia qualquer consequência.

Frustrada a possibilidade de acordo de não persecução civil, fechadas as portas do Judiciário para o sancionamento do agente ímprobo, a questão terá que ser submetida a instância superior.

Parece estranho falar em uma instância superior depois que o próprio Poder Judiciário foi excluído da apreciação de certas condutas pelo legislador; mas o constituinte deixou muito claro, logo no artigo primeiro da Carta Magna qual é a fonte de todo o poder em um regime democrático: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal).

Necessário, portanto, que, inviabilizada a responsabilização do agente ímprobo por atentado à moralidade administrativa, a informação sobre o ocorrido seja submetida, com ética, com cautela e com responsabilidade, ao “tribunal popular”.

## 11 O DIREITO À INFORMAÇÃO<sup>58</sup>

O acesso à informação adequada constitui um dos pilares da democracia<sup>59</sup>, na medida em que proporciona aos cidadãos o conhecimento

58 VILHENA JUNIOR, Ernani de Menezes. **Defesa da Democracia no Combate às Fake News**. STEFANI, Marcos; ALMEIDA, Gregório Assagra de. (Coordenadores). O Direito em Épocas Extraordinárias. Belo Horizonte. Editora D'Plácido. 2020, p. 21.

59 “O direito à informação é outro pré-requisito para a democracia”. OSIATYŃSKI, Wiktor. **Human Rights and Their Limits**. Cambridge University Press. New York: 2009. 1st published. p. 72. (Tradução livre do

necessário para participar da vida política tomando as decisões que julguem mais acertadas para os destinos da Administração Pública.

E o direito a uma informação adequada pode ser considerado um direito fundamental do cidadão, na medida em que serve de base à própria manutenção de um Estado Democrático de Direito.

Segundo Alexy, baseando-se no posicionamento de Carl Schmitt, a identificação de um direito fundamental pode ocorrer a partir da constatação de que tais direitos "*constituem o fundamento do próprio Estado*"<sup>60</sup>.

A partir dessa premissa, pode-se afirmar que o direito de acesso à informação, previsto no art. 5º, inciso XIV da Constituição Federal não se exaure, obviamente, a permitir ao cidadão o acesso a informações de posse da Administração. Essa é apenas uma de suas acepções.

Vale lembrar que o §2º do art. 5º possibilitou a ampliação dos direitos fundamentais para abranger outros direitos decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição Federal, como no caso em que o direito de acesso à informação não pode ficar restrito a uma conduta ativa do cidadão.

De acordo com Sarlet<sup>61</sup>:

Neste sentido, é lição pacífica da doutrina que a regra citada implica a impossibilidade de aplicar-se o tradicional princípio hermenêutico do "*inclusio unius est exclusio*", o que, em outras palavras, significa que na Constituição também está incluído o que não foi expressamente previsto, mas que implícita e indiretamente pode ser deduzido, doutrina esta que se encontra perfeitamente sedimentada em toda a história do constitucionalismo republicano.

Esmiuçando um pouco mais o direito à informação, constata-se que o próprio conceito de informação, por óbvio, abrange a informação pertinente e adequada, ainda que não solicitada pelo cidadão.

De acordo com Alexandre de Moraes<sup>62</sup>:

O direito de receber informações verdadeiras é um direito de liberdade e caracteriza-se essencialmente por estar dirigido a todos os cidadãos, independentemente de raça, credo ou convicção político-filosófica, com a finalidade de fornecimento de subsídios para a formação de convicções relativas a assuntos públicos.

## 12 A INFORMAÇÃO VERDADEIRA EM DEFESA DO REGIME DEMOCRÁTICO

O exercício da função de defesa do regime democrático, atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988<sup>63</sup> se materializa no combate a qualquer situação que, de qualquer modo, possa prejudicar a livre expressão do "poder que emana do povo". E se um dos pilares da democracia é a

original em inglês).

60 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. 5ª ed. p. 66.

61 SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 91.

62 MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. 2ª ed. p. 252.

63 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

informação, sempre que a informação for necessária para subsidiar o exercício do poder pelo cidadão, o Ministério Público estará legitimado a agir.

E mesmo se assim não fosse, o direito à informação adequada constitui também interesse difuso, perfazendo a legitimidade do Ministério Público por estar abrangido pelo art. 129, inciso III da Constituição Federal.

A atuação ministerial, em tais casos, seria direcionada a dar concretude e veracidade à informação, o que poderá ser feito de formas diversas, a depender da necessidade e peculiaridades do caso concreto, como se verá na sequência.

### **13 A RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**

De acordo com o art. 1º da Resolução nº. 164/2017 do Conselho Superior do Ministério Público:

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Se a recomendação é um instrumento destinado a persuadir o destinatário a “deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos”, e tem por objeto o “respeito aos interesses, direitos e bens defendidos” pelo Ministério Público, dentre os quais obviamente se inserem a defesa da moralidade administrativa e do regime democrático, não é demais afirmar que a recomendação pode ser um instrumento eficaz para a correção de condutas que, a despeito de ofenderem a moralidade, não mais encontram punição pela Lei de Improbidade.

Imagine-se, por exemplo, a situação de uma conduta tentada de enriquecimento ilícito (art. 9º) ou com potencial para causar prejuízo ao erário (art. 10), mas que, por circunstâncias alheias à vontade do agente ímprobo acabou não se consumando. Não tendo havido o enriquecimento ilícito ou efetivo prejuízo ao erário, e não se adequando a conduta a um dos incisos do art. 11, ter-se-ia um indiferente, em termos de improbidade administrativa.

Concretizando melhor o exemplo, imagine-se a situação de um agente público encarregado de fiscalização que manifesta expressamente sua aceitação em receber para si vantagem econômica a ser paga por uma empresa fiscalizada e que pode ser beneficiada por sua omissão. Se recebida a vantagem, estaria caracterizada a conduta descrita no art. 9º, inciso I da Lei de Improbidade. Mas, se por circunstâncias alheias à vontade do agente a empresa decidisse não mais presenteá-lo, o seu rompimento com os deveres de lealdade e honestidade e consequente afronta à moralidade administrativa ficariam impunes pela atual configuração da Lei de Improbidade.

Antes da reforma da Lei de Improbidade, a conduta não consumada

dos arts. 9º e 10 que redundassem em ofensa à moralidade poderia caracterizar improbidade adequada ao art. 11, cujo rol era meramente exemplificativo. Agora, não mais.

Adequado e razoável, em atenção ao princípio da eficiência, que o Ministério Público lance mão do instrumento da recomendação que cumprirá duas finalidades: 1ª) a prevenção de condutas semelhantes no futuro; e 2ª) dar publicidade ao fato para a submissão da conduta do agente que afrontou a moralidade administrativa à apreciação de quem possui o poder originário para julgá-lo: o povo.

Para tanto, deve-se considerar que a publicidade constitui elemento da recomendação, instituída pelo art. 27, parágrafo único, inciso IV da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)

Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:

(...)

IV – promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.

Sendo o agente público titular de mandato eletivo, a população contará com mais elementos para avaliar sua probidade no próximo pleito e julgar se merece ser ele novamente sufragado. Em se tratando de ocupante de cargo comissionado ou mesmo de servidor efetivo, caberá à população julgar a eficácia dos meios de controle e cobrar de seus representantes as atitudes adequadas, até mesmo com a alteração da legislação.

Vale lembrar que a recomendação deve ser expedida no seio de um procedimento, que pode ser um inquérito civil, um procedimento preparatório de inquérito civil, ou mesmo um procedimento administrativo (art. 3º da Resolução n.º 164/2017 do CNMP), obviamente após atingir o Ministério Público a certeza da ocorrência do atentado à moralidade administrativa.

Considerando que a representação exige a exposição das *“razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão”* (art. 1º da Resolução n.º 164/2017 do CNMP), está claro que a conduta do agente que se considera atentatória à moralidade, deve ser descrita com todos os detalhes, demonstrando-se a fundamentação jurídica que leva à conclusão do atentado à moralidade administrativa, utilizando-se da linguagem mais acessível possível à população.

A necessária publicidade da recomendação que de acordo com a lei deverá ser *“adequada”*, pode ser potencializada pela réplica em meios de comunicação, de maneira a chegar ao conhecimento da população.

## 14 PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

É possível que em algumas situações a publicidade obtida pela recomendação não seja adequada e suficiente à submissão do ocorrido ao conhecimento da população.

Há então um outro instrumento, cujo uso tem sido deturpado pelos gestores públicos: a publicidade institucional.

Prescreve o art. 37, § 1º da Constituição Federal:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A deturpação ocorre na medida em que, na maioria das vezes, a publicidade institucional é utilizada como propaganda de governo. “Propaganda” é espécie do gênero “publicidade”. A propaganda é a publicidade qualificada pelo interesse em promover algo ou alguém. E, na prática, a publicidade institucional mostra apenas aquilo que convém à promoção do governo e do administrador público, tornando-se uma espécie de propaganda.

Mas, na medida em que o objetivo da publicidade institucional é educar, informar e orientar a sociedade, (conforme dispõe o referido § 1º), a informação não poderá ser seletiva. Não pode a Administração usar a publicidade institucional para informar apenas aquilo que é conveniente ao gestor público. A população tem que ser também informada sobre os erros, os malfeitos, as afrontas à moralidade administrativa, os atos de seus agentes que, a despeito de não mais caracterizarem atos de improbidade, continuam despertando no cidadão comum a repulsa pela ofensa à ética da boa gestão.

A abrangência da publicidade institucional para incluir os atentados à moralidade pode ser obtida, por exemplo, através de termo de ajustamento de conduta que preveja a obrigatoriedade de incluir na publicidade institucional, com especificação de modo, da descrição das condutas ímprobadas imputadas a agente público que só não puderam ser alcançadas pela Lei de Improbidade por conta de sua alteração pela Lei 14.230/2021, conforme reconhecido em arquivamento do Ministério Público homologado pelo órgão revisor. Se um gestor comprometido com a ética firmar esse termo de compromisso de ajustamento, seus sucessores, ainda que não concordando, serão obrigados a cumpri-lo.

Possível também é a inclusão da informação na publicidade institucional através de ação civil pública. Vale lembrar que a questão muitas vezes é meramente de direito, ou tem prova documental, viabilizando a obtenção de uma tutela de evidência.

Quando um agente público, no exercício da função ou em razão dela, pratica um ato que afronta o princípio da moralidade administrativa, quando se vale de desvio de finalidade para a satisfação de um interesse

pessoal, ou quando vê frustrada sua vontade de atingir a consumação de um ato de improbidade, esse ato há de ser objeto da publicidade institucional.

## **15 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O período de rápidas transformações que se vivencia exige do operador do Direito em geral, e do Ministério Público em particular, a redefinição de estratégias capazes de perseguir, com maior eficácia, a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre os quais se destaca a construção de uma sociedade justa (art. 3º, I da Constituição Federal).

O conceito de justiça em uma sociedade passa, necessariamente, pela adequada repressão e prevenção de atos de improbidade administrativa praticados por aqueles que, exercendo uma parcela do poder do Estado, ou no exercício da burocracia estatal, violam os princípios fundamentais da Administração Pública, em especial o princípio da moralidade administrativa.

Em um mundo não globalizado, destituído da rede mundial de computadores, da atual tecnologia da informação e comunicação, e limitado pelo registro dos atos processuais em papel, alguns conceitos como o princípio do promotor natural, e o próprio conceito de comarca faziam sentidos e era pertinentes àquela realidade. Hoje, com a fluidez da informação, o rompimento de barreiras espaciais pelo formato digital, tais conceitos terão que ser repensados para que o Ministério Público possa dar concretude ao princípio da eficiência e promover uma sociedade mais justa.

Nesse contexto, e a despeito dos relevantes prejuízos experimentados no enfrentamento da improbidade administrativa a partir da vigência da Lei 14.230/2021, não se pode ignorar a existência de toda uma estrutura constitucional, com princípios que devem nortear a conduta do agente público, como a moralidade administrativa, e que violados, devem continuar gerando consequências para o agente ímprobo, ainda que agora isento de sancionamento pela lei ordinária.

Demonstrado que a informação adequada e verdadeira constitui elemento fundamental para o bom funcionamento do regime democrático, cabe ao Ministério Público, encarregado pelo constituinte de sua defesa, a missão de zelar para que a informação da ofensa à moralidade por agentes públicos e da deficiência do sistema para reprimir tais atos chegue ao conhecimento da população.

Para tanto, a utilização de mecanismos a seu alcance, como a recomendação administrativa e a adequação da publicidade institucional constituem alternativas viáveis e eficientes para o enfrentamento dos desafios que o momento atual impôs.



## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. 5ª ed. p. 66.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, p. 71.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 3ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva. 2006, p. 31.
- MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003. 2ª ed. p. 252.
- OSIATYŃSKI, Wiktor. **Human Rights and Their Limits**. Cambridge University Press. New York: 2009. 1st published. p. 72.
- SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 91.
- VILHENA JUNIOR, Ernani de Menezes. **A Improbidade Culposa e a Ética da Boa Gestão**. Tese aprovada no III Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo. 2015. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso\\_PatPublico\\_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Congresso_PatPublico_III/Teses/Livro%20de%20teses.pdf). Consulta em: 29 mar. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Defesa da Democracia no Combate às Fake News**. STEFANI, Marcos; ALMEIDA, Gregório Assagra de. (Coordenadores). *O Direito em Épocas Extraordinárias*. Belo Horizonte. Editora D'Plácido. 2020, p. 21.

# **POR ALTOS E BAIXOS: O DESGASTE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA IRRADIADO DE UMA CONSTITUIÇÃO SIMBÓLICA**

**Autor:** Gabriel Thomaz da Silva<sup>64</sup> e Gabriele Delsasso Lavorato Manfré<sup>65</sup>

## ***THROUGH UPS AND DOWNS: THE WEAR AND TEAR OF BRAZILIAN DEMOCRACY RADIATED FROM A SYMBOLIC CONSTITUTION***

### **RESUMO**

O presente artigo enaltece as dificuldades enfrentadas pela democracia brasileira para sua autoafirmação e sobrevivência nos dias atuais. Aponta-se que os elementos da democracia entrelaçam necessariamente a análise das classes de poder e a tentativa de proporcionar aos indivíduos menos favorecidos as condições de participação democrática, sendo que a democracia brasileira é tardia. Isso porque, a Constituição possui normas que se destinam ao viés democrático, contudo, sem eficácia social prática, de modo a limitar intrinsecamente a afirmação da cidadania. Com vistas ao cenário político brasileiro, sustenta a inexistência de crise da democracia, pois entende que a hiperpolitização não necessariamente é negativa, mas pode congrega ao regime democrático, considerado em sua essência e não a ideais autoritários. A democracia brasileira segue oscilando, cujo seu desgaste e descontentamento do povo atrelam-se a inefetividade dos direitos e garantias fundamentais oriunda de uma Constituição Simbólica. Defende, ao fim, a necessidade de ação transformadora na vida em sociedade, capaz de contribuir para a emancipação dos cidadãos e, de fato, a atuação do Ministério Público na defesa e na promoção da ordem jurídica, ao todo dos direitos fundamentais. Sustenta, por derradeiro, uma democracia militante, oriunda do imperativo de autoproteção e autopreservação do regime político através das Instituições basilares do

---

64 Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR.

65 Mestre em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná. Servidora do Ministério Público do Estado do Paraná – MPPR.

país, ao passo em que a celeuma subsiste na concretização das normas, cuja efetividade e generalização plena ocasionaria uma inclusão e democracia real.

**Palavras-Chave:** Democracia. Direitos Fundamentais. Constituição Simbólica. Crise.

### **ABSTRACT**

*This article highlights the difficulties faced by Brazilian democracy for its self-assertion and survival today. It is pointed out that the elements of democracy necessarily intertwine the analysis of power classes and the attempt to provide less favored individuals with the conditions for democratic participation, given that Brazilian democracy is late. This is because the Constitution has norms that are intended for democratic bias, however, without practical social effectiveness, in order to intrinsically limit the affirmation of citizenship. With a view to the Brazilian political scenario, it supports the non-existence of a crisis of democracy, as it understands that hyperpoliticization is not necessarily negative, but can congregate to the democratic regime, considered in its essence and not to authoritarian ideals. Brazilian democracy continues to oscillate, whose erosion and discontent of the people are linked to the ineffectiveness of fundamental rights and guarantees arising from a Symbolic Constitution. Finally, it defends the need for transforming action in society, capable of contributing to the emancipation of citizens and, in fact, the performance of the Public Ministry in the defense and promotion of the legal order, in all fundamental rights. Finally, it supports a militant democracy, arising from the imperative of self-protection and self-preservation of the political regime through the country's basic institutions, while the stir remains in the implementation of norms, whose effectiveness and full generalization would lead to real inclusion and democracy.*

**KeyWords:** Democracy. Fundamental rights. Symbolic Constitution. Crisis.

### **INTRODUÇÃO**

Historicamente, a humanidade sempre procurou se organizar para enfrentar problemas diversos, resultando em inúmeros arranjos sócio-políticos ao longo do tempo, adotando ora formas autoritárias, ora democráticas.

A questão discutida no primeiro capítulo narra os percalços enfrentados pela sociedade brasileira para o estabelecimento da democracia. Apontam-se os elementos da democracia no Brasil, os quais entrelaçam necessariamente a análise das classes de poder, bem como contradições de ordem política e econômica. Discorre sobre as desigualdades econômicas e a suas influências na limitação do exercício da democracia brasileira, a qual é tardia.

Mais adiante, no segundo capítulo, discute-se a faceta da

Constituição da República de 1988, a qual, embora tenha rompido com um passado antidemocrático, consagrando um rol amplo de direitos fundamentais àqueles que sempre estiveram à margem, carrega a inexistência de instrumentos efetivos de socialização primária, com flagrante violação dos direitos constitucionais conferidos à população.

Ainda no segundo capítulo, evidencia-se que a Constituição, ao restar ausente de concretização, em esvaziamento da realidade dos cidadãos, enfraquece também o exercício da democracia. É o caso do Brasil, em que se faz possível identificar os reflexos do instituto da Constitucionalização Simbólica diante da realidade sistêmica vivenciada.

Discute-se, ao fim, à luz da perspectiva de inefetividade sistêmica dos valores constitucionais, refletida por uma “Constituição Simbólica”, a (in) existência de crise da democracia brasileira. Demonstra-se que o povo tem agido contra a democracia deturpando seu verdadeiro significado e essência, com falsas pautas e instigação aos regimes ditatoriais.

Afirma-se a necessária atuação do Ministério Público na defesa e na promoção da ordem jurídica, ao todo dos direitos fundamentais, especialmente pela demonstração de que a supressão de direitos irradia o desgaste da democracia brasileira.

## **1 O ESTABELECIMENTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Antes de mais nada, é preciso definir o termo democracia. De origem grega, etimologicamente, tem-se *demos* (povo), *kratos* (poder), sendo em geral a prática política de dissolução do poder e das decisões políticas em meio aos cidadãos.

Há muitos séculos, nas antigas repúblicas gregas, com destaque para o Estado ateniense, ocorreram as primeiras manifestações concretas de governo democrático. Nelas, o povo governava-se por si mesmo em reuniões realizadas nas praças públicas e já nesta época a democracia era considerada como o *governo da maioria* e não como o *governo de todos*, pois somente os cidadãos gregos (homens, livres, maiores de 18 anos e com posses) poderiam decidir a vida política do estado.

A democracia grega era restrita e essa ideia começou a mudar a partir da Revolução Francesa e do Iluminismo moderno, que, por meio do republicanismo, passaram a advogar por uma participação política de todas as classes sociais.

Assim, os gregos foram o primeiro povo a pensar formalmente a democracia como um regime político, mas há evidências da existência de práticas democráticas em outras sociedades mais antigas. De qualquer forma, nas palavras do historiador Moses I. Finley:

(...) foram os gregos que descobriram não apenas a democracia, mas também a política – a arte de decidir através da discussão pública – e, então, de obedecer às

decisões como condição necessária da existência social civilizada. Não pretendo negar a possibilidade de que houvesse exemplos anteriores de democracias, as chamadas democracias tribais, por exemplo, ou as democracias na antiga Mesopotâmia, que alguns assiriologistas acreditam poder reconstituir através de investigação. Quaisquer que possam ser os fatos sobre estas últimas, eles não tiveram impacto histórico algum nas sociedades mais recentes. Os gregos, e apenas os gregos, descobriram a democracia nesse sentido; exatamente como Cristóvão Colombo, e não algum navegador viking, descobriu a América.

Retoma-se o início da formação da sociedade, propriamente do Estado, o pensamento de Jean Jacques Rousseau, o qual tomou frente com a famosa frase: “O homem nasce bom, mas a sociedade o corrumpê”. Para o filósofo, caberia ao Estado gerir a sociedade em aspectos de soberania e vontade coletiva, em busca da segurança, bem-estar, instituindo a paz, justiça e bem comum, pontos atingidos através “Contrato Social”, cuja formação se deu pela disposição de parcela de liberdade dos indivíduos (ROUSSEAU, 2003).

Segundo Rousseau, existe uma sociedade desigual cuja igualdade vai se concretizar na figura do Estado, onde os elementos desiguais acordam entre si para a criação de um ente com capacidade de suprimir os elementos limitativos da desigualdade existente entre os homens.

Em paralelo, há uma linha tênue de referência entre as ideias de Rosseau na época e a conjuntura política e econômica vivenciada pelos brasileiros hodiernamente, considerando a existência de um ente - o Estado - como responsável em tutelar os bens mais importantes aos cidadãos, entre outros, atingindo o bem comum ao seu povo.

Em uma retrospectiva histórica, como tantas outras coisas no Brasil, a relação entre democracia e política é difícil. Na Primeira República, ocorreu um período provisório comandado por setores militares (1889 – 1894), sendo que a chamada “política café com leite” deu início a uma conspiração entre líderes de São Paulo e Minas Gerais para a presidência do país.

No ano de 1930, Júlio Prestes, então paulista, é indicado e eleito, todavia, políticos mineiros não aceitam a eleição, iniciando a Revolução de 1930, desaguando na Era Vargas. Frisa-se que a Primeira República foi marcada pelo voto de cabresto, em que os coronéis locais mandavam e fiscalizavam as pessoas quando votavam, descaracterizando a legitimidade do processo democrático.

A democracia brasileira só foi restabelecida em 1945, ao passo que em 1964, o país vive outro golpe contra a república brasileira e contra a democracia. Trata-se do golpe civil-militar que impôs um regime de exceção entre 1964 e 1965, suspendendo direitos civis e a constituição, impondo a censura contra a imprensa e fechando, por alguns momentos, o Congresso Nacional.

Teve fim a ditadura militar no ano de 1985, mas deixa as eleições indiretas como paradigma da escolha para presidente. Com o fim da ditadura, inicia-se o movimento “Diretas Já!”, o qual reivindicava o estabelecimento de eleições diretas para presidente. Em 1988, acontece a Assembleia Constituinte

que cria a Constituição Federal de 1988 e restabelece a possibilidade da democracia plena, reforçando direitos e promovendo a igualdade.

Afirmar que “o poder emana do povo” é o mesmo que dizer que o povo é o detentor do poder e o governo apenas representa a vontade geral da população e zela por seus interesses. Essa afirmação abre a Constituição Federal Brasileira e, por conseguinte, expressa o fundamento principal da democracia, com verdadeira mudança de paradigma e gama prerrogativas exigíveis à totalidade de indivíduos, como regra.

Em meio a altos e baixos, o viés democrático brasileiro segue oscilando. Nas palavras de Zaverucha a democracia:

deve ser vista como a tentativa de minimização da dominação de uns indivíduos sobre outros. É impossível minimizar tal dominação, no Brasil, sem se levar em conta o relacionamento entre o poder político e a disparidade na distribuição de renda e riqueza (2010, p.75).

Em verdade, no Brasil, os elementos da democracia entrelaçam necessariamente a análise das classes de poder estruturadas e a tentativa de proporcionar aos indivíduos menos favorecidos as condições de participação democrática. Logo, os pressupostos democráticos básicos não se encontram presentes, colocando em “xeque” os próprios espaços democráticos. A respeito,

A questão da relação da democracia e dos direitos fundamentais é, nos países de modernidade tardia, problema absolutamente típico. Por exemplo, enquanto hoje, na Europa, a questão dos direitos de minorias se polariza em torno de questões culturais (associadas à migração etc), na periferia do sistema, as questões predominantes estão associadas ao pleno exercício dos direitos civis e sociais. (ALVES, 2013, p.119)

Ainda,

Enquanto na Europa se observam medidas de exceção de caráter legislativo, pelo fato de que se reconhece nesses países uma tradição maior de universalização dos direitos fundamentais, o mesmo não se constata na América Latina e em países de capitalismo periférico e democracia incipiente. Isto porque não existe a necessidade, no processo de dominação, de se estabelecer a exceção por norma geral e abstrata, já que, de fato, a exceção já está inserida nas suas tradições, chancelada, muitas vezes, pela jurisdição. (SERRANO, 2016, p.108)

Vale referenciar o Índice de Democracia (*Democracy Index*), criado em 2006, pela revista *The Economist* para examinar o estado da democracia em alguns países. Na avaliação mais recente, divulgada em fevereiro de 2022, o *Democracy Index 2021* reportou a Noruega com marco total de 9.75 em uma escala de 0 a 10, que foi o maior resultado (1º país no *ranking* geral), enquanto o Afeganistão teve a pior nota. Pela indexação, países como Nova Zelândia, Finlândia e Suécia seguem o *ranking* no ápice de uma democracia plena<sup>66</sup>.

Pelo *Democracy Index 2021*, o Brasil teve uma piora em sua pontuação no *ranking* caindo de 6,92 para 6,82, em 2021, classificando-se como “democracia imperfeita”, ou seja, eleições livres, mas com falhas significativas em outros aspectos democráticos, incluindo cultura política subdesenvolvida, baixos níveis de participação política e problemas no funcionamento da governança. De igual forma, nos parâmetros da revista, o Chile foi reclassificado para uma democracia imperfeita, ao passo que Equador, México e Paraguai

66 [Democracy Index 2021: the China challenge: EIU - The Economist Group.](#)

passaram para regimes híbridos (nações com fraudes eleitorais, impedindo-as de serem democracias justas e livres).

Infelizmente, pode-se dizer que a democracia brasileira é tardia (além de imperfeita). A Constituição possui normas que se destinam ao viés democrático, contudo, sem eficácia social prática, de modo a limitar intrinsecamente a afirmação da cidadania, a qual transcende seu conceito somente à possibilidade de votar e ser votado.

Tem-se a democracia brasileira – tardia – perpassada por contradições de ordem política e econômica. Sem dúvidas as desigualdades econômicas funcionam como um fator limitativo da democracia, tão gritante no país e próprio do subdesenvolvimento. Isso porque a ampliação das dimensões política e cultural da democracia estão intimamente ligadas à criação de condições sociais mínimas para permitir ao cidadão integrar-se no verdadeiro paradigma democrático.

A construção da democracia, alicerçada na cidadania, aponta para o advento de uma cultura democrática, concebida como alternativa à organização hierárquica e desigual do conjunto das relações sociais, baseada predominantemente em critérios de classe, raça e gênero: o que tem sido chamado de autoritarismo social (DAGNINO, FERLIN, ROMANELLI e TEIXEIRA 1995, p.3).

Para romper então com este citado autoritarismo, não basta tão somente criar normas e realizar eleições frequentes para se caracterizar como uma democracia de fato, o que ocorre atualmente no Brasil. É necessário romper com esse dito autoritarismo social e reconhecer o indivíduo em sua peculiar dignidade e unidade.

Vive-se em um Brasil democrático no aspecto formal, mas, em questões práticas, democracia e cidadania estão interligadas e giram em torno das condições materiais, sendo cada vez mais alarmantes a violação sistêmica dos valores constitucionais e o desgaste do regime político.

## **2 O SIMBOLISMO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E SEU REFLEXO NO EXERCÍCIO DA DEMOCRACIA**

Uma sociedade como a brasileira - que carrega a herança da escravidão, opressão e dominação europeia - tem grandes dificuldades em todos os seus planos de sua afirmação, inclusive no político, para reconhecer e institucionalizar a diversidade dos outros. Nessas circunstâncias, a tentativa de construir um verdadeiro regime democrático inclui, em verdade, práticas para alcançar graus razoáveis de modernização e de democratização de relações sociais, com fortalecimento do papel do Estado.

Denota-se que o extenso rol de direitos fundamentais previstos na Constituição da República não foi suficiente para alterar a realidade

brasileira, transparecendo-se de modo paradoxal, vez que não é fato novo a má distribuição de renda em detrimento da exploração de grandes massas, onde muitos não alcançam condições mínimas de cidadania:

a desigualdade social corresponde a um fenômeno histórico-estrutural que se impõe sobre a sociedade, ou seja, é fruto da vontade daqueles que subjagam um povo, uma raça, uma classe. Essa forma de desigualdade, no entanto, é erradicável no sentido de que não é destino insuperável que quase tudo esteja em poucas mãos (DEMO, 2006, p. 20).

Para Demo (2002, p. 05), “o maior problema das populações pobres não é propriamente a fome, mas a falta de cidadania que os impede de se tornarem sujeitos da história própria, inclusive de ver que a fome é imposta” e continua ao afirmar que “mais drástico do que não ter mínimos materiais para sobreviver é não *ser nada na vida*” (DEMO, 2006, p. 26) (*Grifo do autor*).

O contexto fático de inúmeras famílias brasileiras denota a aguda carência material e existencial desses seres humanos, expostos a perigo, risco e extrema vulnerabilidade, cuja tentativa é de se buscar um significado para suas vidas.

Malgrado a Constituição da República de 1988 tenha rompido com um passado antidemocrático, consagrando um rol amplo de direitos fundamentais àqueles que sempre estiveram à margem, na verdade, inexistem instrumentos efetivos de socialização primária, deixando o Estado muito a desejar.

Evidentemente, “a falta de políticas que interferissem nos processos de socialização primária produziu uma divisão social que marca o Brasil até os dias de hoje” (SOUZA, 2018, p. 379), pois se vive em uma sociedade cindida por uma desigualdade de classe abissal, a qual desvirtua veementemente a ação do Estado em todas as suas funções (Legislativo, Executivo e Judiciário) e, que até o momento, não há perspectiva de cessar.

Basta olhar para a celeuma brasileira e notar a flagrante violação dos direitos constitucionais conferidos à população, ditos reflexos da dignidade da pessoa humana, mas que, em verdade, não passam de mera expectativa em futuro remoto, inalcançável e simbólico, o que deflagra veementemente a inconsistência do protagonismo estatal. Miranda (2011, p. 163), posiciona-se quanto a importância da Constituição:

A ideia de Constituição é de uma garantia e, ainda mais, de uma direção de garantia. Para o constitucionalismo, o fim está na proteção que se conquista em favor dos indivíduos, dos homens e cidadãos, e a Constituição não passa de meio para o atingir. O Estado constitucional é o que entrega à Constituição o prosseguir a salvaguarda da liberdade e dos direitos dos cidadãos, depositando as virtualidades de melhoramento na observância dos seus preceitos, por ela ser a primeira garantia desses direitos.

Neves (2011, p. 29), em sua obra “Constitucionalização Simbólica”, expõe a respeito deste tipo de situação. Senão veja-se:

A concepção instrumental do Direito Positivo, no sentido de que as leis constituem meios insuperáveis para alcançar determinados fins “desejados” pelo legislador, especialmente a mudança social, implica um modelo funcional simplista e ilusório, como têm demonstrado seus críticos. Por um lado, observa-se que há um grande



número de leis que servem apenas para codificar juridicamente “normas sociais” reconhecidas.

O pensamento do autor se reduz a concepção de que, em países de modernidade tardia, a supercomplexidade social com a falta de autonomia operacional do sistema jurídico se entrelaça com a hipertrofia da função político-simbólica do texto constitucional em detrimento de sua eficácia normativo-jurídico, ou seja, o aspecto político sobressai ao aspecto jurídico e real do povo.

Não se pode negar que a Constituição de um Estado é a Lei Suprema; chave- mestra de qualquer país no que se refere a influenciar a ordenação das vontades e organização e funcionamento das instituições essenciais:

A Constituição possa ser apreendida como “uma limitação jurídica ao governo”, “a antítese do regime arbitrário” (...) é fator e produto da diferenciação funcional entre o direito e política como subsistemas da sociedade. Nessa perspectiva, a constitucionalização apresenta-se como o processo através do qual se realiza essa diferenciação (NEVES, 2011, p. 65).

Luhmann (1990, p. 50 apud NEVES, 2011, p. 193), acrescenta ser:

a Constituição como “acoplamento estrutural” entre política e direito. Nesta perspectiva, a Constituição em sentido especificadamente moderno apresenta-se como via de “prestações” recíprocas e, sobretudo, como mecanismos de interpenetração (ou mesmo interferência) entre dois sistemas sociais autônomos, a política e o direito, na medida em que ela possibilita uma solução jurídica do problema de autorreferência do sistema político e, ao mesmo tempo, uma solução política do problema de autorreferência do sistema jurídico.

A Constituição, portanto,

cria ou reconstrói o Estado, organizando e limitando o poder político, dispendo acerca de direitos fundamentais, valores e fins público e disciplinando o modo de produção e os limites de conteúdo das normas que integrarão a ordem jurídica por ela instituída. Como regra geral, terá a forma de um documento escrito e sistemático, cabendo-lhe o papel, decisivo no mundo moderno, de transportar o fenômeno político para o mundo jurídico, convertendo o poder em Direito (BARROSO, 2015, p. 99-100).

Partindo das definições acima, fácil aferir a grandiosidade e importância para a conjuntura social da necessidade de concretização do texto constitucional em um país como o Brasil, em que a sociedade é circunda por uma desigualdade social extrema, com alusão novamente aos direitos fundamentais negligenciados.

Sendo que a Constituição configura a Lei Fundamental de um Estado, ao restar ausente de concretização, em puro esvaziamento da realidade dos cidadãos, por consequência, as demais legislações que dela decorrem também falharão, já que a matriz está enfraquecida.

Não se pode conceber, quando se trata da hierarquização interna das normas, em planos estritamente isolados, Constituição *versus* Leis, mas sim uma hierarquização interligada à norma suprema, à luz do requisito de condição de reprodução das leis em razão da compatibilidade e justiça com a Carta Magna. Por esta razão, o efeito cascata se encontra enraizado no ordenamento jurídico em que a “Constitucionalização Simbólica” toma conta.

É o caso do Brasil, em que se faz possível identificar os reflexos do instituto da Constitucionalização Simbólica diante da realidade sistêmica vivenciada.

Um dos mais notáveis reflexos do simbolismo constitucional, é a ineficácia prática de alguns textos legislativos. Conforme será abordado mais adiante, por vezes se editam leis no afã de implementar direitos e garantias fundamentais que existem apenas no texto constitucional. Entretanto, em sendo a Carta Magna meramente simbólica, os textos legislativos acabam se tornando meramente simbólicos e com pouco (ou nenhum) efeito prático. Por isso que se diz que no Brasil existem leis que “pegam” e leis que “não pegam”, o que enfraquece a ideia de um Estado soberano capaz de adimplir com as normas editadas por ele mesmo.

No Estado Democrático de Direito, perdura a tênue linha entre Direito e política, na medida em que é inconcebível um sem o outro quando se analisa o processo constituinte e legislativo, reflexo da maioria. “O Direito é, na verdade, um dos principais produtos da política, o troféu pelo qual muitas batalhas são disputadas. Em um estado de direito, a Constituição e as leis, a um só tempo, legitimam e limitam o poder político” (BARROSO, 2015, p. 448).

Infelizmente, o cenário hoje deflagrado no Brasil nos mostra outra realidade. A Constituição “não é compreendida como dever-ser ideal” (NEVES, 2011, p. 67). Persiste a intersecção entre o Direito e a política, no entanto, esta passa a tomar a frente do Direito servindo para imunizar o sistema, de forma ilusória, contra tentativas de novos caminhos de mudanças sociais para a efetividade dos direitos fundamentais e, por consequência, evitar o cair das máscaras dos representantes. Para Neves (2011, p. 99):

A fórmula ideologicamente carregada “sociedade democrática” é utilizada pelos governantes (em sentido amplo) com “Constituições Simbólicas” tão regularmente como pelos seus colegas sob “Constituições Normativas”, supondo-se que se trata da mesma realidade constitucional. Daí decorre a deturpação pragmática da linguagem constitucional, que se, por um lado, diminui a tensão social e obstrui os caminhos para transformação da sociedade, imunizando o sistema contra outras alternativas, pode, por outro lado, conduzir, nos casos extremos, à desconfiança pública no sistema político e nos agentes estatais.

Tratar da constitucionalização simbólica ao bem ver se está diante da falta de concretude da estrutura operacional do ordenamento jurídico, visto que a Constituição é o valor-fonte de todas as demais legislações. Portanto, “fala-se de constitucionalização simbólica quando o problema do funcionamento hipertroficamente político-ideológico da atividade e texto constitucionais afeta os alicerces do sistema jurídico” (NEVES, 2011, p. 100), exatamente como ocorre no Brasil.

À falta de concretização das normas constitucionais torna visível a existência de uma legislação simbólica, abrangentemente considerada, com referência à hipertrofia de texto em confronto à realidade fática da população, cujas finalidades são políticas e não normativo-jurídica, verdadeira camuflagem ao poder eleitoral e reforço à confiança do povo ao governo, mesmo que

equivocadamente.

Segundo Kindermann (1988, p. 230 *apud* NEVES, 2011, p. 182), para o modelo tricotômico de identificação da legislação simbólica (*lato sensu*): “Conteúdo da legislação simbólica pode ser: a) confirmar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado e c) adiar a solução de conflitos sociais através de compromissos dilatatórios”.

De forma a esclarecer cada um dos requisitos, ainda que de maneira sucinta, a confirmação de valores sociais configura a postura do legislador frente a dissídio em torno de valores sociais, de modo a fazer prevalecer àqueles defendidos por um ou outro grupo. Nestes casos, o objetivo buscado não é a efetividade de eventual lei resultante do movimento, mas sim, mediante a influência na atividade legiferante, o grupo vencedor satisfaz suas expectativas reconhecendo sua preponderância social e estatal. Nesse sentido:

A legislação simbólica destinada primariamente à confirmação de valores sociais tem sido tratada basicamente como meio de diferenciar grupos e os respectivos valores ou interesses. Constituiria um caso de política simbólica por “gestos de diferenciação”, os quais “apontam para a glorificação ou degradação de um grupo em oposição a outros dentro da sociedade” (NEVES, 2011, p. 35).

Tocante à capacidade de ação do estado, pode-se dizer que o escopo de uma legislação-álibi se reduz a fortificar a confiança dos cidadãos no governo, no sistema político-jurídico, no próprio Estado Democrático de Direito. Assim, o legislador, no uso de suas atribuições, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas da população, sem que haja quaisquer condições de efetividade plena, todavia, liberta-se das pressões políticas e apresenta o Estado como sensível às necessidades contemporâneas do povo. Neves (2011, p. 37), expõe:

É secundário, então, se a lei surti os efeitos socialmente “desejados”, principalmente porque o período da legislatura é muito curto para que se comprove o sucesso das leis então aprovadas. Importante é que os membros do parlamento e do governo se apresentem como atuantes e, portanto, o Estado- Legislador mantenha-se merecedor da confiança do cidadão. (...) em face da insatisfação popular perante determinados acontecimentos ou emergência de problemas sociais, exige-se do Estado muito frequentemente uma reação solucionadora imediata. Embora, nestes casos, seja improvável que a regulamentação normativa possa contribuir para a solução dos respectivos problemas, a atitude legiferante serve como um álibi do legislador perante a população que exigia uma reação do Estado.

Portanto, quando se refere à capacidade de ação do Estado, verifica-se a legislação simbólica, *lato sensu*, como o agir estatal em mera aparência resolutiva dos problemas sociais momentâneos e levados a sua apreciação, cuja pretensão é demonstrar as boas intenções do governo aos eleitores, em uma função puramente ideológica, que não só deixa os problemas sem solução, como também impede novos caminhos de mudanças e participação democrática.

Soma-se a isto, a legislação utilizada como fórmula de compromisso dilatatório. Vale dizer, a legislação simbólica transparece o fracasso da vigência social da norma, isto é, o insucesso de sua função de generalização de expectativas normativas ao povo, que tanto espera por inovações.

Como compromisso dilatatório, o Estado lança mão de um texto legal,

o qual não se funda no âmago de seu conteúdo, entretanto, procura transferir a solução do conflito para um futuro ou momento indeterminado (NEVES, 2011, p. 41). A título de exemplo, no caso do Brasil, tem-se a Reforma Agrária, que até hoje não foi solucionada à espera dos *limites e utilização a ser definida em lei*, conforme dispõe o artigo 184 da Constituição Federal/88. Corroborando, Neves (2011, p. 54):

A legislação-álibi é um mecanismo com amplos efeitos políticos-ideológicos. Como já enfatizei, descarrega o sistema político de pressões sociais concretas, constitui respaldo eleitoral para os respectivos políticos- legisladores, ou serve à exposição simbólica das instituições estatais como merecedoras da confiança pública. **O efeito básico da legislação como fórmula de compromisso dilatatório é o de adiar conflitos políticos sem resolver realmente os problemas sociais subjacentes. A “conciliação” implica a manutenção do status quo e, perante o público- expectador, uma “representação” / “encenação” coerente dos grupos políticos divergentes (Grifo Nosso).**

E continua o autor:

A insuficiente concretização normativa do texto constitucional, no qual todas as instituições referidas são proclamadas, é um sintoma da incapacidade do sistema jurídico de responder às exigências do seu “ambiente”. Os direitos fundamentais constituem-se, então, em privilégios de minorias, sobrevivendo, para a maioria da população, quase apenas na retórica político-social dos “direitos humanos”, tanto dos “ideológicos do sistema de dominação quanto dos seus críticos. A inclusão através do Estado de bem-estar, proclamado no diploma constitucional, é relevante apenas no discurso da realização das normas programáticas em um futuro remoto (NEVES, 2011, p. 161).

Sob a ótica da tríade apontada, a Constituição da República Federativa do Brasil/88 sem dúvida reflete os indícios da constitucionalização simbólica, inclusive transpassando para as demais legislações do ordenamento jurídico.

Mais um exemplo do simbolismo brasileiro se reflete com a precária garantia do direito à saúde ao povo durante a pandemia do Covid-19. O colapso dos atendimentos médicos, falta de leitos, vacinas e mortes por asfixia foram inegáveis, fazendo parte imanente de muitas famílias que perderam seus entes queridos. Enfatiza-se a triste crise causada pela falta de oxigênio em Manaus/AM, em que muitos peregrinavam tentando recarregar os cilindros de oxigênio para a sobrevivência de alguém especial. Hoje, restaram as lembranças, doloridas e impossíveis de serem esquecidas, a caminhar pela história do Brasil.

A realidade brasileira é totalmente discrepante do modelo constitucional adotado, ou melhor idealizado, de maneira que a realização dos intentos normativos fica adstrita a momentos indeterminados, razão pela qual se afirmar que a Constituição de 1988 é “a mais programática entre todas as que tivemos e se atribui sua legitimidade à promessa e esperança de sua realização no futuro” (NEVES, 2011, p. 186). Ao mesmo tempo, “a promessa de uma sociedade socialmente justa, a esperança de sua realização” (FERRAZ JUNIOR, 1989, p. 58 apud NEVES, 2011, p. 187).

À falta de condições para uma democracia adequada e satisfatória, à luz da retórica dos agentes políticos, a responsabilidade pelos problemas sociais é posta sobre a Constituição, a serem solucionados com simples emendas ou alterações constitucionais, pura e simplesmente, ocultando o fato

de que os recorrentes empecilhos dos cidadãos brasileiros estão associados à deficiente concretização normativo-jurídica do texto constitucional existente, para a eficácia da democracia e do Estado de Direito:

No âmbito da retórica do reformismo constitucional, os programas de governo ficam reduzidos a programas de reforma da Constituição; estes são frequentemente executados (quer dizer, as emendas constitucionais são aprovadas e promulgadas), contudo, as respectivas estruturas sociais e relações de poder permanecem intocáveis. **Não raramente, o discurso do poder invoca a “desconstitucionalização” como panaceia ou vara de condão, isto é, como solução mágica para todos os problemas constitucionais (NEVES, 2011, p. 187) (Grifo Nosso).**

O discurso dos governantes frente aos problemas da população mantém os reflexos da constitucionalização simbólica no país, exercendo função imediatista e hipertroficamente ilusória, cujo escopo é evitar a intensificação do grau de desconfiança no Estado e, por via oblíqua, a estagnação política.

À vista dos pensamentos de Miranda (2011, p. 346-347),

em qualquer circunstância, parece que os princípios e certas regras básicas do ordenamento constitucional do Estado não poderão aí ser postergados sob pena de incoerência e de se enfraquecer a legitimidade do seu poder.

Com efeito, refere-se o autor, não ao poder político/eleitoral dos governantes, mas sim da própria força normativa da Constituição, base de todo o ordenamento jurídico brasileiro.

Atualmente, é possível identificar o Brasil como incurso nos ditames da Constitucionalização Simbólica. No entanto, destaca-se que não implica a falta de regramentos, ao contrário, o problema subsiste na concretização dos comandos legais já existentes, cuja generalização dos direitos à população está longe de ser alcançada, pois, “trata-se de ‘colonização política e econômica’ do mundo do direito” (NEVES, 2011, p. 169).

Diante da celeuma apresentada, entre uma regular legislação constitucional e a sua inadequada concretização, não se modifica a norma ou o regime democrático, com vistas à legislação-álibi, ao contrário, aperfeiçoa-se sua prática e o papel do Estado.

### 3 A DEMOCRACIA EM CRISE?

Nesta perspectiva de inefetividade sistêmica dos valores constitucionais, refletida por uma “Constituição Simbólica”, oportuno reproduzir: “E agora, José? A festa acabou, a luz apagou, o povo sumiu, a noite esfriou, e agora, José?”. Trata-se de um trecho do poema de Carlos Drummond de Andrade, o qual ilustra sentimento de solidão e abandono do indivíduo quando na cidade grande, a sua falta de esperança e a sensação de que está perdido na vida, sem saber o caminho a seguir.

A partir desta interdisciplinaridade, indaga-se: “E agora José?”. No contexto do Brasil, a dúvida sobre a crise da democracia aumenta a cada dia face a tamanha insatisfação popular, capaz de ensejar manifestações como os casos dos motoristas de ônibus e transportes públicos (2017) a greve dos

caminhoneiros (2018), esperando um agir congruente do Estado.

Falar em democracia é equivalente a falar em sistema representativo de governo. E não é só. Democracia é o regime do dissenso, o regime em que prevalece a discordância, e ao mesmo tempo, tem a igualdade como um dos seus pilares, estampada em “todos são iguais perante a lei”.

Essa carga axiológica (democracia e igualdade) não permite escravidão, a discriminação racial, religiosa, ideológica, social, não amplia ou restringe os direitos por razões de ordem pessoal, busca afirmar o sufrágio indistintamente ao povo.

Ora, como já mencionado, a realidade diverge da igualdade escrita, sinais explícitos da constitucionalização simbólica. Conforme afirmou o sociólogo Abelardo Montenegro, “de nada serve dizer que o povo é soberano na democracia, se nela o povo não passa de um soberano descalço, de um soberano analfabeto, de um soberano doente e miserável.” Em nada adianta falar em igualdade jurídica, de sufrágio e de oportunidades, se o povo está ocupado demais tentando sobreviver para preocupar-se com elas.

Neste quadro, onde por conta das desigualdades sociais e econômicas muitos cidadãos encontram-se aquém do necessário para usufruir dos seus direitos, a inquietação popular toma conta e com ela a hiperpolitização da sociedade. Logo, não há que se falar em crise da democracia somente por surgimento de manifestações populares, como se explica:

Não há que se falar em crise da democracia representativa em razão da insatisfação da população com a atuação de seus representantes e do conseqüente desejo de participação direta no meio público. Há que se ver este cenário sobre outro viés: a hiperpolitização das sociedades significa o amadurecimento da democracia, de modo que a vontade de participação e o interesse pelo público só podem significar justamente o contrário do conceito atribuído ao signo crise pelo denominado senso comum teórico. (ALVES e OLIVEIRA, 2016)

Igualmente, Chantal Mouffe:

O debate democrático é concebido como diálogo entre indivíduos cuja meta é criar novas solidariedades e expandir as bases de uma confiança ativa. Os conflitos podem ser pacificados graças a ‘abertura’ de uma variedade de esferas públicas em que, através do diálogo, pessoas com interesses muitos diferentes vão decidir sobre uma variedade de questões que as afetam e deste modo desenvolver uma relação de tolerância mútua que os permita viverem juntos. Divergências vão continuar a existir, certamente, mas elas não assumirão um formato antagônico (MOUFFE, 2005, p. 48)

Ao ver dos autores, portanto, a hiperpolitização das sociedades significa o amadurecimento da democracia, ao passo que a vontade de integração e participação social face a supremacia do interesse público dá margem para que pessoas distintas decidam questões que lhes afetam e desenvolvem uma relação de tolerância mútua que os permita viverem juntos.

Afirma-se: não há crise na democracia quando há dissenso, discordância e diálogo. Isso é democracia. É participação, questionamentos, interação. É o conflito pacificado por renúncias de vontades pessoais em prol de uma vontade geral, por uma atitude conciliatória e tolerante.

Infelizmente, ao contrário, o povo tem agido contra a democracia deturpando seu verdadeiro significado e essência. Em janeiro de 2023, em ápice

do novo extremismo de direita no Brasil, grupos organizados promoveram atos de vandalismo em Brasília, invadindo e danificando o Congresso Nacional, o Palácio do Planalto e a sede do Supremo Tribunal Federal, sendo inexoravelmente o momento mais violento da política brasileira pós-redemocratização, como forma de reverter às forças o resultado da última eleição presidencial.

Lamentável. Não se pode permitir uma participação popular, que se diz falsamente em nome da democracia, decida tiranicamente sobre aquilo que não se pode definir pois, como pontua Luigi Ferrajoli,

não é precisamente que sobre tudo se deva decidir por maioria, mas que nem tudo se pode decidir (ou não decidir), nem mesmo pela maioria” e que “a democracia política mais perfeita, representativa ou direta, é precisamente um regime absoluto ou totalitário se o poder for nela ilimitado (1999, p. 689).

Notadamente, representantes com falsas pautas e instigação aos regimes ditatoriais, supressão de direitos fundamentais, em verdade são autoritários que não respeitam os seus adversários e, com isso, propagam o fim da democracia como forma de eliminação do seu oposto. Inicia-se o anseio leviano pela ditadura e as barbáries.

É neste panorama que ocorre a ascensão de partidos e candidatos populistas que, visando romper com o viés democrático conquistado, angariam um amplo eleitorado para reforçar suas falácias como se fossem a “voz de deus”, envolvendo exclusão ou mesmo combate ao que lhe é diferente/adversário. Alicerçados em expressões de nacionalismo e de pátria, entrelaçam-se com a xenofobia, discriminação, vandalismos e imposição de certa identidade sobre as demais, abalando as bases da vida democrática.

Mouffe assevera:

É claro que se trata de uma esperança ilusória, fundada sobre premissas falsas e mecanismos inaceitáveis de exclusão onde a xenofobia frequentemente tem um papel central. Mas quando eles são os únicos canais de expressão das paixões políticas, a sua presença representa uma alternativa bastante sedutora. É por isso que eu acredito que o sucesso dos partidos populistas de direita é consequência da falta de um debate democrático vibrante em nossas pós-democracias (MOUFFE, 2005, p. 71)

Para impedir o arbítrio do poder, o Estado lança mão de suas competências para que cada um dos poderes seja controlado pelos outros, mantendo um equilíbrio a partir da racionalização da divisão das atividades.

Neste cenário, o Ministério Público firma-se como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme dispõe o artigo 127 da Lei Fundamental.

Trata-se, em outras palavras, de um defensor da sociedade, do povo, já que todo o seu trabalho está voltado à proteção e à tutela dos interesses da comunidade, ao próprio interesse público. Detentor de autonomia funcional e administrativa, o Órgão Ministerial tem liberdade de atuação, não sendo *longa manus* dos outros poderes do Estado, mas sim órgão constitucional independente e não vinculado. Pode-se dizer que o *Parquet* nem é governo, nem oposição, é



a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições (...) pedaço vivo da Constituição; órgão que o Executivo, mergulhado num oceano de podridão, num mar de lama, num abismo de miséria, desejara morto ou inibido para o desempenho de sua missão ética e saneadora das instituições. (BONAVIDES, 2003, p. 383-384 e 388).

Dessa forma, o Ministério Público, assumindo uma postura ativa e voltada para a efetivação dos direitos fundamentais, exerce um papel primordial como legitimado na defesa social da justiça, visando a implementação de garantias fundamentais e sociais, como a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Ao dispor de vários mecanismos jurídicos e administrativos de atuação, o Órgão age na prevenção e repressão às práticas delituosas, em todas as suas vertentes. Por isso, cabe ao *Parquet* interpor medidas e ações de interesses individuais indisponíveis, coletivos, difusos e sociais, em defesa da cidadania e da dignidade humana, princípios fundamentais da República. Nesse sentido, assevera Santin:

Essa postura mais participativa em todas as fases ligadas ao crime e os seus reflexos na sociedade não pode ser interpretada como invasão sem mandato de atribuições alheias, e sim uma busca do Ministério Público de ocupar os espaços sinalizados pelo constituinte de 1988 para o cumprimento de suas finalidades de exercer a ação penal pública, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promover inquérito civil e ação civil pública para a defesa dos interesses sociais, coletivos e difusos e promover ação de inconstitucionalidade (art.129, CF). A legitimação da atuação do Ministério Público decorre da própria Carta Magna. (2007, p. 223).

É por essa razão que se advoga a necessidade de ação transformadora na vida em sociedade, capaz de contribuir para a emancipação dos cidadãos e, de fato, restam claras as possibilidades de atuação do Ministério Público na defesa e na promoção da ordem jurídica, ao todo dos direitos fundamentais. Aliás, não há dúvidas a respeito da atuação no Ministério Público na tutela desses direitos, sobretudo em momentos difíceis como o que se verifica atualmente, inclusive, pela demonstração explícita de que a supressão de direitos irradia o desgaste da democracia brasileira. A esse respeito, Gilberto Giacóia esclarece que

(...) se é a violência que grassa, tornando o homem presente um refém de seu próprio tempo; se é a fraude que se generaliza, transformando o nosso País no reino da malícia, da esperteza e do enriquecimento ilícito; se é a miséria a se instalar no entorno dos centros urbanos e na distância dos campos com toda sua vasta e nefasta gama de consequências; se é, enfim, a despeito da complexidade cada vez maior das relações sociais e do sofisticado avanço tecnológico, uma sociedade cada vez mais contraditória e desigual que se enxerga na janela de nossa realidade; ressaí a extraordinária importância do Ministério Público no enfrentamento dessa realidade adversa. (2007, p. 283).

Há que se mencionar ainda o exercício de suas funções intrínsecas pelo *Parquet*, especialmente no tocante à busca pela efetivação de direitos, reflete-se na prevenção de crimes, na efetivação da cidadania e participação no sistema democrático, promovendo sem dúvidas medidas necessárias à garantia e à tutela de direitos fundamentais.

É crível enfatizar o delicado período que o regime político brasileiro enfrenta. Nesta perspectiva, como legitimado permanente e em prol da voz do povo e perpetuação da vontade geral, o Ministério Público do Estado do Paraná



em combate aos atos antidemocráticos, por meio do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), enviou ao Grupo Estratégico de Combate aos Atos Antidemocráticos, do Ministério Público Federal, informações sobre 71 pessoas suspeitas de participação em ilegalidades relacionadas às recentes ações contra a democracia.<sup>67</sup> Isso demonstra a inexorável parceria institucional e busca na efetiva missão do Órgão em consolidação do Estado Democrático e Social de Direito.

Assim, não se pode afirmar que a democracia brasileira está em crise. Em verdade, a alternância do poder demonstra que ela sobrevive, ainda que por altos e baixos. Líderes até tentaram dismantelar instituições bases do Brasil, mas fracassaram em conquistar seu objetivo-chave, qual seja, manter-se no poder.

Malgrado a discordância do resultado eletivo, os atores políticos precisam aceitar a legitimidade da decisão se elas foram frutos de um processo inclusivo de discussão pública, afastando o conceito de democracia enquanto dogma da estrita vontade majoritária (por vezes, tirana) em favor de uma vontade geral (social).

Na democracia de verdade há a permanente realidade dialógica. No totalitarismo, rompe-se o diálogo, aniquilam-se as liberdades e impede o exercício dos direitos. Por isso, a necessidade de uma democracia militante, oriunda do imperativo de autoproteção e autopreservação da democracia (LOEWENSTEIN, 1937, p. 429).

No Brasil, o flerte de ditadura e autogolpe demonstram o desgaste da democracia irradiado de uma Constituição Simbólica, de descontentamento e descrédito do povo, cujos direitos e garantias ditos fundamentais estão aquém de aplicação imediata e indistinta. Contudo, tais mazelas não colocam a democracia em crise, de modo que contra seu esfalecimento há uma “luz no fim do túnel” como as premissas da democracia militante.

Pela democracia militante, o regime político deve lançar mãos de mecanismos capazes de evitar que agentes partidários com ideais totalitários utilizem instrumentos ditos democráticos para chegar ao poder, já que a democracia não pode se transformar em um acordo autodestrutivo, razão pela qual devem ser garantidos meios para a legítima defesa da ordem democrática.

Por esta erosão da democracia, as instituições, como o Ministério Público, devem agir de forma eficiente ao ataque, legitimando sua missão institucional. Efetivar as normas Constitucionais é o único caminho viável e democrático para a superação do atual conflito.

O Brasil não tem problema em suas leis, na verdade, porém, o problema subsiste na concretização de seus regramentos, cuja efetividade e generalização plena, ainda que paulatinamente, certamente proporcionaria

---

67 Disponível em: <https://mppr.mp.br/Noticia/MPPR-envia-ao-Grupo-Estrategico-de-Combate-aos-Atos-Antidemocraticos-do-MPF-informacoes>. Acesso em: 25 de jan. 2023

uma inclusão e democracia real.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que fora explanado, ao longo dos três capítulos, foi possível afirmar que não há crise na democracia brasileira, mesmo considerando os grandes movimentos sociais vivenciados nos últimos anos.

Na verdade, na democracia há dissenso, discordância e ideias contrapostas. Há participação, questionamentos, insatisfação. Viver em democracia é renunciar vontades pessoais em prol de uma vontade geral, aceitando a decisão que foi fruto de discussão pública e não estabelecer o conceito de democracia como simples vontade majoritária (muitas vezes tiranas).

Por altos e baixos, a democracia no Brasil sobrevive, inobstante a existência de influenciadores tentando dismantlar instituições bases do Brasil, mas, visivelmente fracassaram, pois não se mantiveram no poder. Típico de uma Constitucionalização Simbólica, tenta-se transferir o foco do problema e, com respostas imediatistas, torná-lo ainda maior e complexo com totalitarismo e aniquilação de liberdades e direitos.

A insatisfação popular e descrédito na efetivação dos direitos fundamentais, aumenta a sensação de insegurança no governo e as abruptas desigualdades sociais. Entretanto, a solução não é a ruptura do regime democrático, mas sim tornar palpáveis as normas Constitucionais para a superação do atual conflito.

Pela erosão da democracia, devem as instituições brasileiras, como o Ministério Público, agir de forma eficiente às ameaças golpistas, inserindo mecanismos capazes de evitar e reprimir que estes agentes alcancem o poder, daí a necessidade de uma democracia militante, oriunda do imperativo de autoproteção, autopreservação e contra o regresso da democracia no Brasil, ainda que tardia.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular**: a construção histórica discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. **“Crise” da Democracia Representativa e a Função Política do Judiciário**: É o Judiciário a “Tábua de Salvação” da Democracia? Revista RJLB, Ano 2, nº 3. 2016, p. 519-540. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1903>. Acesso em: 05 Jan. 2023.

ARANÃO, Adriano. **Conhecimento das Leis e Democracia: A Importância do Direito na Formação e Inclusão Social do Cidadão.** 1ª ed. Birigui: Boreal Editora, 2014.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida.** Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** Coimbra: Almedina, 1998.

COSTA, Pietro. **Soberania, Representação, Democracia: ensaios de história do pensamento jurídico.** Curitiba: Juruá, 2010.

DAGNINO, Evelina; FERLIN, Uliana; ROMANELLI, Daniela da Silva; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Cultura Democrática e Cidadania.** OPINIÃO PÚBLICA, 1995

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Enunciados pela Organização das Nações Unidas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.** Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em 05 jan. 2023.

DEMO, Pedro. **Charme da Exclusão Social.** 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2002

\_\_\_\_\_. **Pobreza Política: A Pobreza Mais Intensa da Pobreza Brasileira.** Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

FERRAIOLI, Luigi. **Prefácio a infância, Ley y Democracia em América Latina.** Buenos Aires: Temis, 1999.

FINLEY, Moses I. **Democracy ancient and modern.** Rutgers University Press, 1985.

GIACÓIA, Gilberto. *Ministério Público vocacional.* Revista Justitia. São Paulo, 2007.

- GRAHAM, Maria. **Diário de uma Viagem ao Brasil**. São Paulo: Edusp, 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Democracia Militante**. 1937.
- MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a Nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Tradução de Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. Traduzido por Pablo Sanges Ghuetti. In: **Revista de Sociologia e Política: dossiê Democracias e Autoritarismos**, n. 25, Curitiba: UFPR, Nov/2005, p. 11-23.
- \_\_\_\_\_. Chantal. **On the Political**. London: Routledge, 2005.
- NEVES, Marcelo. **Constitucionalização Simbólica**. 3ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.
- SANTIN, Valter Foletto. **O Ministério Público na investigação Criminal**. 2ª ed. Bauru, SP: Edipro, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9ª ed. ver. atual., e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- SERRANO, Pedro. **Autoritarismo e golpes na América Latina: breve ensaio sobre jurisdição e exceção**. 1ª ed. São Paulo: Alameda, 2016.
- SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira: Quem é e Como Vive**. 3ª ed. amp. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.
- ZAVERUCHA, Jorge. **Relações Civil-Militares: O legado autoritário da Constituição Brasileira de 1988**. In: Edson Teles e Vladimir Safatle. (Org.). O que restou da ditadura-- A exceção brasileira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, v., p. 41-76.

# ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL COMO INSTRUMENTO DE AMPLIAÇÃO DO ESPAÇO DE CONSENSO NA JUSTIÇA CRIMINAL BRASILEIRA: UM NOVO PARADIGMA PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO?

Autor: Graziella Maria Deprá Bittencourt Gadelha<sup>68</sup>

## NON-CRIMINAL PERSECUTION AGREEMENT AS AN INSTRUMENT FOR EXPANDING THE CONSENSUS SPACE IN BRAZILIAN CRIMINAL JUSTICE: A NEW PARADIGM FOR THE PROSECUTION SERVICE?

### RESUMO

O presente artigo tem por objetivo (re)pensar o papel do Ministério Público sob as novas perspectivas do sistema de justiça criminal, decorrente da expansão da justiça penal negocial. Para tanto, propõe-se a compreender as razões da crise global de legitimidade dos atores do sistema de justiça criminal, notadamente pelo fracasso do modelo processual penal tradicional na contenção da criminalidade e sua relação simbiótica com o processo expansionista de consensualidade criminal, bem como reflexos desse movimento no ordenamento jurídico brasileiro, em especial pela inserção do instituto do acordo de não persecução penal. A partir de uma reflexão acerca

<sup>68</sup> Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES). Subcoordenadora do Núcleo de Proteção aos Direitos Humanos (NPDHJ – Norte) do Ministério Público do Estado do Espírito Santo. Membro da Comissão de Crimes e Criminologia Crítica da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ-ES).

da crítica dogmática ao modelo consensual penal, desvelará a compatibilidade entre o princípio da indisponibilidade da ação penal pública e a discricionariedade persecutória do Ministério Público na fase pré-processual, à luz do sistema acusatório preconizado pela Constituição Republicana de 1988.

**Palavras-chave:** Justiça penal negocial. Acordo de não persecução penal. Ministério Público.

## ABSTRACT

*The article aims to (re)think the role of the Prosecution Service under the new perspectives of the criminal justice system, resulting from the expansion of criminal justice in business. To this end, it is proposed to understand the reasons for the global crisis of legitimacy of the actors of the criminal justice system, notably for the failure of the traditional model of criminal procedure to contain crime and its symbiotic relationship with the expansionist process of criminal consensuality, as well as the reflexes of this movement in the Brazilian legal system, especially by the insertion of the non-criminal prosecution agreement. Based on a reflection on dogmatic criticism of the criminal consensual model, the compatibility between the principle of unavailability of public criminal action and the prosecutorial discretion of the Federal Prosecution Service in the pre-procedural phase will be revealed, in the light of the accusatory system recommended by the Republican Constitution of 1988.*

**Keywords:** *Negotiating criminal justice. Non-criminal prosecution agreement. Federal Prosecution Service.*

## INTRODUÇÃO

Tempos difíceis são os vivenciados no paradigma do Estado Democrático de Direito. Em meio a uma sociedade dinâmica, fluida, típica de uma modernidade líquida, no dizer de Bauman, instituições tradicionais do sistema de justiça, como o Ministério Público, caminham a passos firmes na busca do cumprimento de sua missão constitucional, porém não menos exaustas em razão da tentativa de atender, em sua plenitude, a plúrima gama de atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988.

Ao cabo de mais de trinta anos da tipologia constitucional, é possível constatar, sem hercúleos esforços, que o Ministério Público não se tornou a instituição idealizada pelo Constituinte de 1987-1988. Dentre os diversos dogmas que regem a atividade ministerial, o do princípio da obrigatoriedade da

ação penal é um dos que se demonstrou factualmente inviável de cumprimento na totalidade dos casos submetidos à apreciação daquela instituição.

As razões para o descompasso entre a missão constitucional e a prática vivenciada pelo Ministério Público são de múltiplas ordens, como a morosidade da justiça, o avanço da criminalidade, a superlotação dos presídios, a limitação dos recursos públicos destinados à segurança pública, dentre tantas outras. Reflexo disto são os dados do sistema prisional divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2021, n.p), referentes ao ano de 2020, informando que o número de pessoas presas em regime fechado ou semiaberto corresponde a 682,2 mil presos, enquanto a superlotação corresponde a 54,9% das vagas disponíveis à população carcerária.

Para a solução desta aporia, ganham espaço, em nosso ordenamento jurídico, instrumentos de justiça penal negocial, sobretudo a partir da edição da Lei n.º 9.099/95 – densificando o artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988 –, a qual introduziu institutos como a transação penal, a suspensão condicional do processo, a composição civil dos danos e a necessidade de representação do ofendido nas lesões corporais leves e culposas.

A abertura para o consenso em matéria criminal reveste-se de expressiva envergadura em 07 de agosto de 2017, com a edição da Resolução n.º 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, introduzindo o instituto do acordo de não persecução penal no ordenamento jurídico brasileiro, o qual, posteriormente, ganha status de lei com a inserção do artigo 28-A do Código de Processo Penal, através da redação conferida pela Lei n.º 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime.

No acordo de não persecução penal autoriza-se, em apertada síntese, ao Ministério Público e ao imputado firmarem um negócio jurídico-processual (acordo), com vistas a arquivar a investigação preliminar do ilícito penal praticado sem violência ou grave ameaça à pessoa, em troca do cumprimento das obrigações nele impostas, a partir de uma confissão do imputado arrimada em outros elementos de convicção que, em tese, ensejariam o exercício do *jus puniendi*. Firmado o acordo, esse será submetido à apreciação judicial em audiência e, caso homologado e cumprido integralmente, acarretará a extinção da punibilidade do agente.

Nesse sentido, a dilação da atuação consensual evidenciada pelo acordo de não persecução penal, em detrimento do exercício obrigatório da ação penal, põe em xeque a visão tradicional dos papéis dos atores do sistema de justiça, dentre eles do Ministério Público, sem passar ao largo da tensão entre as diversas posições dogmáticas divergentes sobre os mais variados espectros que tangenciam o instituto.

Nesse contexto, o artigo se propõe a investigar a (re)construção do papel do Ministério Público em face da política criminal e do sistema acusatório

à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito. Para tanto, analisará se o acordo de não persecução penal é instituto constitucionalmente adequado ao mister ministerial no contexto de uma crise do processo penal tradicional. Utilizará, para tanto, o método dedutivo e, em relação às técnicas para o seu desenvolvimento, pesquisa teórica e análise de conteúdo. No que tange aos procedimentos metodológicos, utilizará coleta de documentos e da legislação, que serão analisados no curso do texto.

Para tanto, propõe-se, no primeiro tópico, a identificar o movimento global de expansão do modelo negocial na seara criminal, à luz do direito comparado e de seus reflexos no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da paulatina inserção de institutos de justiça negociada no sistema penal brasileiro até a introdução do instituto do acordo de não persecução penal. No segundo tópico, busca-se analisar o novo papel do Ministério Público no sistema de justiça criminal, sob a perspectiva de um aprimoramento de sua atuação na fase pré-processual no âmbito do consenso, identificando os reflexos dessa perspectiva na atuação persecutória do Estado. No terceiro tópico, apresentam-se as críticas dogmáticas ao modelo consensual penal e, ao final, desvela-se a percepção dos autores sobre o tema.

## **1 A EXPANSÃO DO MODELO NEGOCIAL NO PARADIGMA DA JUSTIÇA PENAL GLOBAL**

### **1.1 O RECRUESCIMENTO DA BARGANHA CRIMINAL NO DIREITO COMPARADO E A CRISE DO SISTEMA DE JUSTIÇA GLOBAL**

Em decorrência de uma crise global de legitimidade do sistema de justiça, haurida de questões multifacetadas, o modelo tradicional de processo penal nos países de matriz *civil law* – destacado como um modelo processual penal misto (inquisitório e acusatório), diverso do modelo acusatório mais extremado, típico do *common law* – demonstrou-se incapaz de sanar as disfunções do sistema de justiça, tanto nos ordenamentos jurídicos da Europa continental como nos dos demais países que perifericamente nele se inspiram, a exemplo dos países latino-americanos.

O autor Jorge de Figueiredo Dias (2011, p. 13), ao descrever os reflexos da crise do sistema de justiça global em Portugal, alertava há uma década:

Tornou-se um truísmo afirmar que o sistema da Justiça em Portugal, especialmente o sistema da justiça penal, enfrenta hoje uma crise generalizada gravíssima e que ameaça eternizar-se, por mais que se sucedam a ritmo quase alucinante as revisões legislativas. Quaisquer que sejam as razões mais fundas desta crise – objectivas e subjectivas, externas e internas, estruturais e funcionais, institucionais



e pessoais – uma verificação imediata a comprova (independentemente de análises jurídicas, políticas, sociológicas, históricas e culturais mais profundas e complexas, decerto sempre bem-vindas): o povo português perdeu a confiança no seu sistema da justiça, em particular da justiça criminal, e este tem-se revelado incapaz de estabilizar as expectativas comunitárias na sua correcção e funcionalidade.

Dentre as múltiplas causas da citada crise de confiança do povo português no sistema de justiça, as quais também são identificadas globalmente nos processos penais de cariz *civil law*, sublinham-se o aumento da criminalidade, a morosidade da justiça, a existência de instruções processuais e recursos infundáveis, o descrédito nas instituições, a corrupção, a impunidade, os processos extintos por prescrição, o desinteresse do público na solução final dos casos, entre outras destacadas pelo autor (DIAS, 2011, p. 14-15).

Lorena Bachmaier (2018, p. 236), ao analisar a crise de legitimidade dos sistemas de justiça criminais europeus, em especial no contexto do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, afirma: “Atualmente, quase todos os sistemas de justiça criminal enfrentam o problema da sobrecarga dos tribunais e consequentes atrasos, devido não só ao aumento da criminalidade, mas também às políticas que limitam os recursos económicos e humanos.”

No contexto latino-americano, a disfuncionalidade dos sistemas de justiça criminais ganha especial atenção quanto ao aumento da criminalidade, fortalecido pela acentuada desigualdade social, conforme destacado por David Hidalgo e outros pesquisadores, a partir de um estudo comparativo entre quatro cidades latino-americanas:

Para as cidades de Medellín, Guayaquil, Rio de Janeiro e Curitiba, a realidade não é diferente e tem peculiaridades que refletem nas suas respectivas políticas de segurança. Medellín teve altos índices de violência urbana na segunda metade do século XX. Guayaquil na medida em que cresceu a diferença socioeconómica ao final do século XX e início do século XXI apresentava maiores índices de criminalidade. Rio de Janeiro e Curitiba em um país com a taxa de homicídio mais alta do mundo continuam sem um sistema nacional de segurança pública. Essas realidades constituem um contexto desafiante para a implementação de políticas públicas de segurança urbana por estarem em territórios de conflito com tensões sociais e económicas históricas. (HIDALGO e outros, 2021, p. 2)

Como sugestão de solução aos percalços do modelo tradicional de processo penal, observa-se, há algumas décadas, uma virada estrutural do processo penal em âmbito global. Trata-se da expansão do consenso em matéria criminal, representando o novo paradigma global da justiça penal negociada.

Inspirado em institutos negociais do processo penal *common law*, que encontra no *plea bargaining* do processo penal norte-americano sua máxima expressão (MOREIRA, 2000, p. 07), sobressai no *deal* o rompimento epistemológico do processo penal tradicional, cedendo espaço à elevação do consenso no âmbito da cultura acusatória, a título de solução ao problema da ineficácia da sanção penal.

No novo paradigma, a estrutura de consenso do processo penal não elide a tradicional estrutura de conflito entre os sujeitos processuais, mas com ela coexiste. Afinal, é no processo processual tradicional que se alcança

a máxima proteção dos direitos fundamentais dos imputados. Entrementes, a estrutura consensual não passa ao largo da noção de processo penal dotado de “eficiência funcionalmente orientada” (DIAS, 2011, p. 16), na qual há uma ponderação entre o princípio da celeridade processual e os demais princípios adequados ao Estado de Direito, isto é, direitos, liberdades e garantias dos arguidos nos processos.

A consensualização na Europa continental consiste em uma realidade sedimentada em diversos ordenamentos jurídicos, dos quais destacam-se alguns institutos de direito comparado, sem a pretensão de aprofundar na temática. No direito italiano, o *patteggiamento* consiste em um acordo formulado entre o órgão acusador e o arguido nos casos de crimes punidos com até cinco anos de pena, em que se requer ao juiz a aplicação de uma sanção substitutiva ou pena pecuniária ou, ainda, uma medida detentiva, sendo possível a diminuição de até um terço da pena, cumulada ou não com prestação pecuniária (BRANDALISE, 2016, p. 99).

No direito espanhol, a negociação criminal encontra no instituto da *conformidad* sua grande expressão. Trata-se de um procedimento abreviado em que o imputado, assistido por advogado, se conforma com a qualificação mais grave formulada pelo órgão acusador e com a pena por ele solicitada, desde que não exceda seis anos de prisão (GIACOMOLLI, 2006, p. 161-162).

No direito francês, a *composition pénale* consiste no instrumento de consensualidade entre órgão acusador e imputado, aplicável às contravenções penais e aos delitos punidos com pena de prisão até 5 anos, sem resultar, entretanto, na aplicação de pena propriamente dita, mas, sim, em alguma pena alternativa decorrente do acordo, enquanto a *reconnaissance préalable de culpabilité* consiste em um acordo proposto pelo procurador da República ao arguido, com base na confissão dos fatos e na aceitação de pena, em crimes punidos com multa ou prisão de até cinco anos. Se aceito, o acordo é homologado pelo tribunal e executado imediatamente (DIAS, 2011, p. 20).

No direito alemão, o instituto do *absprachen* é admitido informalmente pela jurisprudência alemã desde o final dos anos 70, muito embora sem previsão legal (sem vedação legal), sendo inserido no código de processo penal alemão em 2009. Trata-se de um acordo sobre a sentença, instrumento de simplificação e aceleração do processo penal entre acusação e defesa, a partir de uma confissão integral e sem reservas, que implica na renúncia à produção de prova relativa a fatos imputados e conseqüente consideração desses como provados, submetido a controle judicial. Nele, há uma “[...] espécie de consenso entre magistrado, o *parquet* e o acusado [...]”, que “[...] pode efetivar-se em qualquer momento, salvo na fase da audiência oral” (GIACOMOLLI, 2006, p. 131), sendo possível a aplicação de pena propriamente dita e não só de institutos despenalizadores, como na *composition pénale*

francesa.

Tais institutos, como se vê, evidenciam a inspiração no modelo negocial estadunidense, praticado há mais de um século, sendo o *plea bargaining* formalmente inserido na legislação dos Estados Unidos da América na década de 1970. Em resumo, trata-se de um acordo em que:

O promotor e o advogado de defesa, ou o próprio acusado quando se autorrepresenta, podem debater o caso e chegar a acordo. O juiz não deve participar das discussões. Se o acusado se declara culpado ou *nolo contendere* da imputação, ou de delito de menor gravidade, o acordo deverá especificar que o promotor:

(A) não formulará ou desistirá de outras imputações;

(B) recomendará ou concordará com o pleito da defesa de que determinada sentença ou parâmetro de pena seja apropriado, ou que uma particular provisão do guia de sentença, ou política criminal, ou circunstância é ou não aplicável (tal recomendação ou concordância ao pedido não obriga o juízo); ou

(C) concordará que determinada sentença ou parâmetro de pena seja apropriado, ou que uma particular provisão do guia de sentença, ou política criminal, ou circunstância seja ou não aplicável (tal recomendação ou solicitação obriga o juízo se ele homologar o acordo). (CASTRO, 2020, p. 84)

Registre-se, por oportuno, que os institutos de justiça penal negociada extraídos dos ordenamentos jurídicos de matriz civil law não reproduzem mimeticamente o modelo processual penal estadunidense, caracterizado pela ampla possibilidade negocial do órgão acusador, incluindo crimes de alta gravidade, como o terrorismo, em diversas legislações de entes federados estadunidenses, além da utilização de práticas investigatórias não admitidas no *civil law*, como o *bluffing*<sup>69</sup>, o que reforça a tese fraca dos transplantes jurídicos defendida por Máximo Langer (2017, p. 28), notadamente diante das diferentes culturas jurídicas que orientam os sistemas jurídicos transplantado (adversarial extremado) e receptor (misto).

## 1.2 A JUSTIÇA CRIMINAL NEGOCIADA NO SISTEMA BRASILEIRO

A arquitetura normativa delineada no atual Código de Processo Penal pátrio (Decreto-lei n.º 3.689/1941) inspirou-se no já revogado *Codice di Procedura Penale* de 1930, denominado Código Rocco de 1930, que consagrava o sistema processual penal misto, “[...] caracterizado por uma instrução inquisitorial, isto é, escrita e secreta, e por uma audiência pública e oral, do modelo acusatório” (GIACOMOLLI, 2006, p. 253). Note-se que também o Código de Processual Penal italiano, reformado em 1988, acompanhou a tendência europeia continental em se aproximar do modelo acusatório (extremado) de matriz *common law*<sup>70</sup>, diante da crescente criminalidade organizada e demais

69 Trata-se de espécie de blefe pelo órgão acusador (prosecutor), informando ao investigado e sua defesa que possui mais elementos probatórios do que realmente tem, uma vez que as investigações extrajudiciais pelas partes são dotadas de sigilo interno (CABRAL, 2020, p.118).

70 Por questões conceituais e seguindo a doutrina de Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (2009, p. 103-104), a qual defende que não existem mais modelos processuais penais puros (modelo acusatório puro e modelo inquisitório puro, típicos do início do século XVIII), optou-se por denominar sistema acusatório (mitigado) o processo penal modernamente adotado pelos ordenamentos jurídicos de matriz civil law, em

razões já expostas nesta pesquisa, as quais culminaram na crise de legitimidade do sistema de justiça criminal global.

Com efeito, os operadores do direito brasileiro, também há décadas, vêm discutindo formas de soluções às disfunções do sistema de justiça criminal, ensejando reformas legislativas no campo do penal e processual penal e repensando a atuação formalista e conflitual ínsita ao tradicional sistema de persecução penal pátrio, regido pelo princípio da indisponibilidade da ação penal.

Nesse contexto, a edição da Lei n.º 9.099/95, concretizando o disposto no artigo 98, inciso I, da Constituição Federal de 1988, inaugurou, com grande relevo, a temática da justiça penal negocial, introduzindo institutos como a transação penal, a suspensão condicional do processo, a composição civil dos danos e a necessidade de representação do ofendido nas lesões corporais leves e culposas, com vistas à racionalização das políticas criminais e atenção aos direitos humanos, conforme leciona Fernanda Tartuce (2020, n.p):

A lei 9.099/95, elaborada com base em tal premissa constitucional, foi pioneira ao preconizar um novo modelo de justiça criminal. Tal legislação empreendeu uma **verdadeira revolução** (jurídica e de mentalidade) no campo penal ao quebrar a inflexibilidade do clássico princípio da obrigatoriedade da ação penal: ao prever espaço para o consenso, cotejou, além do clássico princípio da verdade material, a verdade consensuada, seja por meio da proposta de transação penal, seja pela possibilidade de proposta e aceitação de suspensão condicional do processo.

Vê-se, pois, que no âmbito dos crimes de menor potencial ofensivo, mirou-se na efetividade da prestação jurisdicional criminal, na perspectiva da primeira onda de acesso à justiça desenhada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2015, p. 19-20), representando um avanço na remodelagem do sistema de justiça de nosso país.

Os anos subsequentes foram marcados por diversas reformas do Código Penal e do Código de Processo Penal, adequando o ordenamento jurídico infraconstitucional à lógica do sistema acusatório (mitigado) e dos demais direitos e garantias fundamentais do imputado deduzidos da Constituição Cidadã de 1988, a exemplo das Leis: n.º 10.792/2003, que alterou o procedimento do interrogatório do réu; n.º 11.689/2008, que simplificou o rito do júri; n.º 11.690/2008, que inseriu novas regras de caracterização da prova ilícita; n.º 12.403/2011, que inseriu nove medidas cautelares diversas da prisão; e n.º 12.850/2013, que aprimorou a regulamentação sobre a colaboração premiada, sendo este também um instituto de justiça penal negocial. Tais reformas, alinhadas a uma atuação legislativa mais punitivista, foram insuficientes para frear as questões que tangenciam a já citada crise de legitimidade do sistema de justiça, mormente diante do avanço da população carcerária, bem como da endêmica e crescente criminalidade.

A propósito, acerca da temática, é importante destacar alguns dados sobre a população prisional brasileira no ano de 2016, veiculados pelo

---

contraposição ao sistema acusatório (extremado) adotado pelos ordenamentos jurídicos de matriz *common law*, haja vista que ambos os sistemas foram afetados com os transplantes jurídicos de institutos de direito alienígenas.

Conselho Nacional de Justiça em publicação sobre Tratados Internacionais de Direitos Humanos, por ocasião da apresentação das Regras de Tóquio pelo então Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Ricardo Lewandowski (2016, p. 11), que assinalou:

O Estado Brasileiro mantém sob custódia mais de 620.000 pessoas, dentre as quais 41% ainda sem condenação definitiva. Mais significativo é perceber que no período entre 1990 a 2014, o aumento da população prisional foi de 575%, algo que reflete a curva ascendente do encarceramento em massa que se amplificou no Brasil, seguindo uma tendência mundial.

Esse crescimento desenfreado da população prisional, dá-se em meio à sofisticação e o aprimoramento das formas de organização e funcionamento do aparato repressivo, notadamente sob a perspectiva de uma autorização legislativa mais punitivista.

[...] Enfim, o instituto da prisão, no Brasil, assim como em todo o continente sul-americano, é um assunto que reivindica uma indispensável revisitação, notadamente porque a seletividade como opera o sistema penal, majoritariamente alcançando as populações menos favorecidas, econômica e socialmente, denota o quanto tentamos encobrir, através de respostas penais, situações que demandam outra modalidade de intervenção e interferência. [...] Disposições legais recomendando um maior investimento em tratamentos penitenciários comprometidos com estratégias menos agressivas à condição humana ainda não vingaram. Tampouco se concretizaram!

Não obstante, o esforço legislativo na racionalização das políticas de justiça penal, carecia ao nosso ordenamento jurídico conferir concretude às Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), aprovadas em 14 de dezembro de 1990 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (8º Congresso), integrando a Resolução nº 45/110, especialmente no tocante a medidas substitutivas ao aprisionamento, conforme preconizado no item 5.1:

5.1 Quando tal for adequado e compatível com o sistema jurídico do país em causa, a polícia, o Ministério Público ou outros serviços encarregados da justiça penal devem dispor de competência para arquivar os processos instaurados contra o delinquentes se considerarem que não é necessário prosseguir com o caso para efeitos de protecção da sociedade, prevenção do crime ou promoção do respeito pela lei ou pelos direitos das vítimas. Para decidir sobre a adequação do arquivamento ou decisão do processo, será estabelecido um conjunto de critérios em cada sistema jurídico. No caso de infrações menores, o Ministério Público pode impor, sendo caso disso, medidas não privativas de liberdade adequadas. (BRASIL, 2016, p. 17)

Em resposta a tais aporias, em 07 de agosto de 2017 veio a lume em nosso ordenamento jurídico a Resolução n.º 181 do Conselho Nacional do Ministério Público, introduzindo o instituto do acordo de não persecução penal, posteriormente ganhando roupagem legal através do artigo 28-A do Código de Processo Penal, conforme redação conferida pela Lei n.º 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime, com mínimas alterações ao texto da resolução anterior, nos seguintes termos:

Art. 28-A. Não sendo caso de arquivamento e tendo o investigado confessado formal e circunstancialmente a prática de infração penal sem violência ou grave ameaça e com pena mínima inferior a 4 [quatro] anos, o Ministério Público poderá propor acordo de não persecução penal, desde que necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime, mediante as seguintes condições ajustadas cumulativa e alternativamente:

I - reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo;

II - renunciar voluntariamente a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime;

III - prestar serviço à comunidade ou a entidades públicas por período correspondente à pena mínima cominada ao delito diminuída de um a dois terços, em local a ser indicado pelo juízo da execução, na forma do art. 46 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal);

IV - pagar prestação pecuniária, a ser estipulada nos termos do art. 45 do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), a entidade pública ou de interesse social, a ser indicada pelo juízo da execução, que tenha, preferencialmente, como função proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos aparentemente lesados pelo delito; ou

V - cumprir, por prazo determinado, outra condição indicada pelo Ministério Público, desde que proporcional e compatível com a infração penal imputada. [...] (BRASIL, 2019, n.p)

Pela delineação legislativa retrotranscrita, verifica-se que o acordo de não persecução penal autoriza ao Ministério Público pactuar com o imputado, necessariamente assistido por advogado (nomeado ou constituído), um acordo, com vistas a promover o arquivamento do inquérito policial ou qualquer outro procedimento investigatório criminal extrajudicial, a partir de uma confissão, lastreada em outros instrumentos de prova, em casos de crimes de pequena ou média gravidade cuja pena mínima seja inferior a quatro anos.

Para tanto, o legislador elencou algumas condicionantes, tais como: que o ilícito penal negociado seja praticado sem violência ou grave ameaça à pessoa; que o ilícito não envolva violência doméstica e familiar contra a mulher; que a conduta imputada não seja habitual, reiterada ou profissional; entre outras. Isso conferiu ao Ministério Público uma cláusula aberta no exercício da persecução penal, ao incluir também como condicionante à aplicação do instituto a necessidade e a suficiência para reprovação e prevenção do crime.

Dentro da racionalidade do instituto, não seria aplicável o acordo, *verbi gratia*, aos crimes de homicídio culposo e de injúria racial, lógica extraída de um juízo de reprovabilidade adequado e da função penal preventiva que orientam o negócio.

Outro aspecto relevante é o que o acordo de não persecução penal não implica na imposição de pena propriamente dita, como reclusão ou detenção, mas de medidas alternativas à pena. Na lição de Rodrigo Leite Ferreira Cabral (2020), a obrigação assumida pelo imputado no acordo ostenta natureza jurídica de equivalente funcional da pena. Vejamos:

Por isso é possível afirmar que o investigado, ao cumprir tal obrigação (v.g. pagamento de multa ou prestação de serviços à comunidade), não está cumprindo pena, justamente por faltar uma das características fundamentais do conceito de pena, que é a sua imperatividade. É dizer na pena o Estado pode impor coercitivamente o seu cumprimento, independentemente da vontade do condenado. (CABRAL, 2020, p. 86)

Sem a pretensão de esmiuçar o instituto, o consenso estabelecido entre o Ministério Público e o imputado se firma a partir de vantagens recíprocas, uma vez que o *Parquet* deixa de oferecer a ação penal em face do imputado,

a despeito da existência de justa causa para o seu exercício, enquanto o imputado, ao confessar o fato criminoso, constrói democraticamente uma resposta à transgressão penal, obtendo uma atenuação na sanção penal imposta sem passar pelas agruras típicas de um processo criminal propenso à sua condenação, como a existência de diversas etapas, mácula à sua primariedade e toda sorte de efeitos que dela provêm.

Na perspectiva da proteção da vítima, muito embora não constitua parte formal no negócio jurídico criminal, houve uma preocupação expressa com a reparação dos danos sofridos, elencando-se como obrigação possível “reparar o dano ou restituir a coisa à vítima, exceto na impossibilidade de fazê-lo” (FISCHER, 2017, p. 67), além da imposição do dever legal de informação, ao estabelecer que “A vítima será intimada da homologação do acordo de não persecução penal e de seu descumprimento” (FISCHER, 2017, p. 67). A opção legislativa de tutela dos direitos da vítima reforça a concepção teórica defendida pela doutrina do garantismo penal integral, sustentada por parcela da doutrina nacional capitaneada por Douglas Fischer (2017).

Por derradeiro, firmado o acordo de não persecução penal, as partes provocarão sua submissão a controle judicial, ocasião em que o juízo competente designará audiência para verificar a legalidade do negócio jurídico e a voluntariedade do imputado para fins de extinção da punibilidade, o que não significa uma análise meramente formal dos pressupostos legais. Nessa fase, cabe ao magistrado identificar se o procedimento extrajudicial reúne elementos probatórios capazes de lastrear a justa causa para oferecimento de eventual denúncia, bem como recusar sua homologação, caso julgue inadequadas, insuficientes ou abusivas as condições consignadas no acordo. Em tal hipótese, o magistrado devolverá os autos ao Ministério Público, para que seja reformulada a proposta de acordo de não persecução penal, com concordância do imputado e seu defensor.

## **2 (RE)PENSANDO O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL**

A Constituição Federal de 1988 promoveu uma ruptura paradigmática no ordenamento jurídico brasileiro, definindo como matriz epistemológica o Estado Democrático de Direito. Como consequência, oxigenou-se o papel do Ministério Público, reposicionando-o no palco dos atores do sistema de justiça, bem como a ele conferindo vasta gama de atribuições, com destaque à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127 do documento.

A multiplicidade de atribuições constitucionais desencadeou uma grande resistência de setores econômicos e políticos, em especial dos



afetados pelo combate à corrupção e pela defesa dos direitos e garantias fundamentais, conseqüência da tensão entre novos e velhos valores decorrente do giro hermenêutico, colocando em xeque crenças próprias de tradições paradigmáticas anteriores. Nesse contexto emancipatório, não se descarta que “A tradição, decerto, patenteia uma natureza ritual ou simbólica que almeja inculcar certos valores e normas de comportamento pela repetição e implica continuidade do passado [...]” (COURA; FONSECA, 2015, p. 106).

Afinada com a proposta neoconstitucionalista, a leitura do ordenamento jurídico em matéria criminal, sob as lentes da Constituição Federal de 1988, permitiu superar mitos típicos do direito penal e do processo penal tradicionais, autoritários, formalistas, pensamento próprio do positivismo jurídico e da filosofia da consciência, tornando a interpretação da dogmática criminal mais alinhada com a textura aberta da definição de políticas públicas criminais e com a (re)construção do papel do Ministério Público no sistema de justiça criminal.

Um dos grandes dogmas do processo penal clássico (senão o maior), que engessa a concretização dos direitos fundamentais da celeridade e da eficiência da resposta estatal à criminalidade, é o princípio da obrigatoriedade da ação penal. O enfoque eminentemente formal e litigioso da atuação ministerial, obrigando o exercício do direito de ação, retira do Ministério Público sua missão constitucional de agente transformador e definidor de políticas criminais, reforçando a pretensão de neutralidade de seus representantes, uma atitude hermenêutica típica dos valores paradigmáticos já superados.

A resposta constitucionalmente adequada às questões criminais perpassa pela visão idiossincrática das instituições, dotadas de visões de mundo abertas e carregadas de valores plurais próprios das democracias modernas, permitindo a construção da resposta criminal correta a cada caso concreto como desenvolvimento teórico que melhor justifica o uso da força estatal, na proposta de Ronald Dworkin (2003, p. 176). Para tanto, é necessário reforçar os instrumentos evocativos do plano democrático, inclusive em matéria criminal, adequando a lógica da atividade investigatória pelo Ministério Público (titular da ação penal) ao sistema acusatório (mitigado) extraído do texto constitucional de 1988 (artigo 129, inciso I), como ensina Vladimir Aras (2020, p. 294).

A doutrina de Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (2009), ao analisar o novo papel do Ministério Público à luz do princípio acusatório (mitigado) preconizado no projeto de reforma ao Código de Processo Penal (PL n.º 8.045/2010), corrobora a compreensão da relativização do princípio da obrigatoriedade da ação penal como visão constitucionalmente adequada ao mister ministerial:

A noção do *dominus lictis* agora poderá, enfim, calhar-se como devido. Afinal, é para ele que se produzem as provas na investigação preliminar e, por isso, ser-lhe primário o controle externo dela. Ganha, por outro lado, uma mitigação do princípio da obrigatoriedade da ação e, por isso, em muitos casos poderá optar, entre outras coisas, por uma forma peculiar de *bargaining*, embora ainda seja acanhada a proposta do Projeto. Da mesma maneira, embora tenha havido evolução na aplicação



do princípio da disponibilidade do conteúdo do processo, ela ainda foi tímida: num processo penal de matriz acusatória o MP deve ter a mais ampla liberdade neste sentido porque, valendo quase tão-só a prova da instrução processual (a ressalva são aquelas reais), é mais coerente poder retirar a acusação que ser forçado a levar os pedidos até o final e vê-los improcedentes, com trânsito em julgado material da sentença, logo, sem a menor possibilidade de renovação da ação. (COUTINHO, 2009, p. 113)

Nesse contexto, o acordo de não persecução penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal, afigura-se como instrumento adequado à atuação constitucionalmente delineada ao Ministério Público na perspectiva do Estado Democrático de Direito e do acesso à Justiça. Reforça-se, pois, o papel ministerial de condutor da persecução penal dentro do juízo de reprovação e prevenção do ilícito penal, colocando-o em seu devido assento demarcado no sistema acusatório (mitigado). Isso porque não se mostrou factível a “unicidade de resposta do Estado por meio do exercício do direito de ação” (SUXBERGER, 2020, p. 128), em razão da plúrima gama de razões que desencadearam a crise de legitimidade do sistema de justiça enquanto fenômeno global.

Pelo recorte na persecução penal, proporcionado pela aplicação novo instituto, adota-se uma postura ativa na definição de existência (ou não) do interesse público na punição penal, conferindo ao Ministério Público a tarefa de sopesar o grau de afetação social decorrente do ilícito penal praticado e, a partir desta compreensão, construir com o imputado, assistido por advogado, a resposta mais adequada ao caso concreto.

É importante assinalar que a construção da resposta correta, materializada no acordo (*deal*), se dá em um ambiente de racionalidade, calcado em balizas legais claras (requisitos legais objetivos e subjetivos), apresentando vantagens recíprocas aos pactuantes e respeitando a paridade de armas, o princípio da cooperação e da boa-fé que regem o acordo de não persecução penal.

No processo dialético de construção do acordo, o órgão ministerial e a defesa analisam, à luz do caso concreto, os bônus e os ônus da proposta *ex adversa*, a partir de suas pré-compreensões acerca dos desdobramentos de eventual ajuizamento da ação penal, afastando o mito da neutralidade dos sujeitos da relação jurídica criminal. A expansão da justiça penal negocial prestigia, com isso, “[...] uma mínima racionalização ou controle dos danos trazidos por um sistema de justiça criminal que, a pretexto de cumprir suas funções, traduz-se em sua prática (especialmente nos temas de prisão e cárcere) num sistema de violação de direitos” (SUXBERGER, 2020, p. 129).

Definidos os termos do acordo, cabe ao Poder Judiciário exercer sua função também constitucionalmente definida no modelo processual adotado, qual seja, a de garantidor dos direitos e garantias fundamentais do imputado e a de limitador do poder punitivo estatal, sem prestar o papel de órgão acusador, sob pena de perpetuar as velhas tradições dos paradigmas passados, próprias do autoritarismo sedimentado no mundo por séculos e com

alguns resquícios na modernidade.

Curioso observar que, a partir da vigência da Lei n.º 13.964/2019 e, portanto, da ampliação da racionalidade negocial em matéria criminal, o Brasil experimentou um progresso nos indicadores do sistema prisional, conforme dados noticiados pelo Conselho Nacional de Justiça em 20 de maio de 2021 (BRASIL, 2021, n.p):

Os dados divulgados nesta semana pelo Monitor da Violência são os mais recentes sobre o sistema prisional em escala nacional, e foram coletados junto aos governos locais via Lei de Acesso à Informação. A análise se deu com parceria entre o site G1, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo. De acordo com o levantamento, em um ano, o número de pessoas presas – em regime fechado ou semiaberto – caiu de 709,2 mil para 682,2 mil, enquanto a superlotação foi de 67,5% para 54,9%.

Lado outro, não se descarta a complexidade do fenômeno da violência e da existência de diversos outros fatos que interferem na correta leitura de tais indicadores. Entrementes, a ampliação do consenso na persecução penal não pode ser relevada do processo de compreensão deste fenômeno.

### **3 CRÍTICAS DOGMÁTICAS AO MODELO CONSENSUAL PENAL**

A expansão do modelo negocial penal encontra resistência de parcela da doutrina no Brasil e noutros países de matriz processual penal civil law, com destaque à crítica à política utilitário-economicista do direito penal e processual penal estadunidenses, nascedouro do *plea bargaining*, e aos intensos questionamentos acerca da relativização de direitos fundamentais dos imputados dela decorrentes.

Em relação à doutrina estrangeira, Jorge de Figueiredo Dias (2011, p. 23) destaca que muito embora os acordos criminais sejam amplamente reconhecidos e aceitos pela jurisprudência germânica desde a década de 1970, “[...] Esta prática mereceu majoritária e por vezes acérrima e mesmo violenta reprovação doutrinal, tendo-se ela, todavia mantido e mesmo incrementado”.

À guisa de exemplo dessa corrente estrangeira contrária à negociação criminal, a doutrina de Winfried Hassemer (2005), expoente da “Escola de Frankfurt” do Direito Penal, lança uma cética percepção sobre a opção político-procedimental pelos acordos criminais, pressupondo uma posição de desvantagem para o imputado, sujeito a prováveis pressões da acusação:

O fato de que o princípio da oportunidade satisfaz em uma larga medida os desejos de uma justiça penal orientada pela eficiência e consciência dos custos, é fácil perceber. Uma audiência principal mais cara e inclusive dispendiosa é evitada; as autoridades podem reagir de maneira mais flexível porque elas não estão vinculadas a um programa de decisão permanente; o acusado pode ser sensivelmente incriminado, mas sem ser punido; sua adesão proporciona ao resultado uma maior legitimação; a opinião pública é ignorada por todos: a proporção que vai da pequena criminalidade até a intermediária pode ser executada de um modo relativamente rápido, barato e indolor.

Porém, também são bastante visíveis – observados, em todo caso, pelos fundamentos do Direito Penal – os problemas com os quais o princípio da oportunidade carrega o Processo Penal. Este princípio orienta, e não por acaso, a persecução dos ilícitos ao ordenamento, isto é, dos desvios não-criminais de menor importância, e para as matérias criminais é extremamente liberal e flexível. Ele confunde (*verwisch*) os limites da divisão dos poderes (Art. 20, III, 92 da GG), porque ele entrega a realização do objeto material às autoridades de investigação. Os pressupostos vagos de decisão deixam em dúvida a determinação legal (Art. 103, II GG e § 1 do StGB). A adesão do acusado não é absolutamente autônoma, pois ela é resultado típico de uma pressão. O fato de que o público não participa, sob o ponto de vista do Estado de Direito, não aparece como lucro, mas como prejuízo. [...] (HASSEMER, 2005, p. 235-236)

O rechaço da doutrina alemã à barganha no processo penal é comungado por parcela da doutrina brasileira, atribuindo-lhe diversas problemáticas à questão, tais como a simbiose entre a ampliação do punitivismo penal e dos mecanismos negociais em processo penal, a distorção do papel dos atores do sistema de justiça (PRADO, 2006, p. 05) e, em especial, a violação aos direitos e garantias fundamentais dos imputados.

No tocante à crítica quanto à função do processo de limitador do poder punitivo estatal e à violação aos direitos e garantias fundamentais dos imputados, Vinícius Gomes de Vasconcellos (2020) destaca três aspectos fulcrais, assentados na violação ao princípio da presunção de inocência, ao direito de não autoincriminação (corolário do brocardo latino *nemo tenetur se detegere*) e ao dever de motivação do ato judicial, aduzindo:

[...] Primeiramente, a presunção de inocência, numa das pedras de toque da configuração de um processo penal democrático dissipa-se e inverte-se em um campo jurídico-penal pautado pela barganha. Somada à problemática renunciabilidade, tal garantia acaba distorcida com a consagração de uma presunção de culpa ou até um “dever de confissão”. Embora se tente afastar tal violação com argumentos teóricos, como um suposto não reconhecimento da culpabilidade (na transação brasileira) ou obscurecendo eventuais pressões impostas ao acusado, como exposto, há inescapavelmente o tensionamento do ditame da presunção de inocência na concretização dos mecanismos negociais no campo jurídico.

Em segundo lugar, há cristalina problemática envolvida ao direito de não autoincriminação. Especialmente intrincada em razão da coação inerente à proposta de barganha, tal aporia desvela que esse mecanismo “não foi projetado para ser utilizado aos réus confessos, mas para gerar réus confessos a quem aplicá-lo”. Por fim, fundamental perceber o esvaziamento completo do dever de motivação judicial, pois o ato de homologação impõe análise meramente formal dos pressupostos para a condenação, o qual, em realidade, é geralmente desvalorizado na prática pela “atuação burocrática do juiz”. (VASCONCELLOS, 2020, p.147-148)

Tendo como premissa a visão reducionista do Poder Judiciário na negociação criminal, conforme assinalado pelo citado autor, e qualificando negativamente o ato homologatório do acordo de não persecução penal como uma “atuação burocrática do juiz”, é possível deduzir, como consectário lógico dessa corrente, que haveria um desequilíbrio da balança da relação existente entre o Ministério Público e a defesa: de um lado, o Ministério Público como máxima expressão do autoritarismo, já que sem o controle vigilante do juiz, afastado de sua função constitucional garantidora; de outro, o imputado e sua defesa, renegando seus direitos fundamentais, sob a ilusão do exercício da autonomia da vontade.

Ainda quanto à alegada ofensa aos direitos e garantias fundamentais

dos imputados, a doutrina de Nereu José Giacomolli (2006) endossa as críticas aos critérios de oportunidade e de consenso em matéria criminal, aduzindo:

Já se disse, acertadamente, que este paradigma de consenso é mais ingênuo, menos convincente e menos seguro no plano das garantias processuais, pois o reino do sentido comum, tão desvanecente como facilmente manipulável com os atuais meios de criação de opinião, conduzirá a resultados jusnaturalistas e voláteis.

O Estado estabelece quais são os fatos criminais e determina a obrigatoriedade de investigá-los. Uma vez provados, sem causas excludentes, a eles se aplica uma sanção criminal. Nenhum órgão acusador pode dispor da aplicação da pena, não podendo, um dos órgãos estatais, decidir quais são os fatos tipificados que investiga, sob pena de deixar a aplicação do *ius puniendi* ao livre arbítrio de determinados sujeitos. (GIACOMOLLI, 2006, p.101)

A partir de uma reflexão acerca da negociação criminal brasileira à luz dos dissabores experimentados ao longo de três décadas de existência dos Juizados Especiais Criminais, Aury Lopes Júnior (2021, p. 4) pontua que “Os juizados especiais criminais não só defraudaram a expectativa de desafogo da justiça criminal, como se mostraram perversos na ampliação do Direito Penal bagatelar.”

## 4 CONCLUSÃO

A partir do arquétipo dogmático da crise global do sistema de justiça penal e de seus reflexos no direito pátrio, é possível afirmar que a racionalidade do processo penal tradicional não foi capaz de estancar as plúrimas razões que deflagraram a apontada crise, o que impulsionou o avançar na justiça penal negocial nos países de matriz processual penal *civil law*, tanto nos ordenamentos jurídicos europeus continentais como nos dos países que periféricamente nele se inspiram, como o Brasil.

A posição doutrinal pátria contrária ao movimento de expansão do modelo negocial criminal, arrimada em parcela da doutrina estrangeira, revela uma visão obtusa da persecução penal e apartada da realidade das delegacias e dos corredores das varas criminais. Desconsideram a queda dos indicadores da população carcerária, noticiada pelo Conselho Nacional de Justiça, referentes ao ano de 2020, de 709,2 mil para 682,2 mil pessoas presas (em regime fechado ou semiaberto), sendo que a superlotação reduziu de 67,5% para 54,9%, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 13.964/2019, denominada Pacote Anticrime.

Nesse sentido, a ampliação dos espaços de consenso criminal no Estado Brasileiro, potencializada pela instituição do acordo de não persecução penal, afigura-se como uma resposta heurística constitucionalmente adequada da função dos atores do sistema de justiça em meio à crise de legitimidade, na medida em que (re)aloca a posição de cada qual à luz do sistema acusatório (mitigado), preconizado pela Constituição Republicana de 1988. Desvelou-se, portanto, a compatibilidade entre o princípio da indisponibilidade da ação penal pública e a discricionariedade persecutória do Ministério Público na fase pré-processual, a partir da leitura constitucional das funções ministeriais sob as

lentes do sistema acusatório (mitigado).

A alegada distorção dos papéis dos atores de sistema de justiça no acordo de não persecução penal e demais instrumentos de justiça penal negociada é um retorno à mítica tese da neutralidade do intérprete, própria do pensamento positivista. O discurso de violação dos direitos e garantias fundamentais é uma negação à função garantidora do Poder Judiciário, reduzindo o juiz a um mero chancelador do negócio jurídico criminal e subtraindo o assento constitucional a ele reservado dentro da matriz epistemológica do Estado Democrático de Direito.

É necessário caminhar na direção do espraiamento dos espaços de consenso em matéria criminal, conferindo um olhar mais fino e crítico à discricionariedade persecutória e reforçando as práticas predominantemente adversariais, inspiradas no modelo processual penal de matriz *common law*, sem passar ao largo das críticas existentes às disfuncionalidades de seus institutos, a exemplo do diminuto controle judicial do *plea bargaining*, da adoção de práticas antigarantistas, como o *bluffing*, entre outros abusos não admissíveis pela hermenêutica constitucional pátria.

Urge ao direito pátrio constantemente (re)pensar o papel do Ministério Público no sistema de justiça criminal, caminhando em direção ao protagonismo da seara da barganha criminal, conferindo-se concretude ao sistema constitucional acusatório (mitigado), à valorização da cooperação do imputado na resposta ao ilícito penal praticado e ao escopo de elaboração de medidas não privativas de liberdades previstas nas Regras de Tóquio, bem como com vistas a estancar a tendência de deslegitimação das instituições que compõem o sistema de justiça, afastando-se das raízes do sistema inquisitorial clássico, calcadas na visão de neutralidade dos agentes estatais, sob pena de ainda admitirmos um processo penal autoritário e avesso à autonomia da vontade do imputado e da defesa.

É preciso desnudar-se da falaciosa premissa de violação à legalidade estrita e, derradeiramente, da obrigatoriedade da persecução punitiva, tornando a interpretação da dogmática criminal mais alinhada com a (re)construção do papel constitucional do Ministério Público no sistema de justiça criminal, a partir de uma textura aberta da definição de políticas públicas criminais. Há, pois, um longo caminho a percorrer rumo à ampliação das potencialidades da justiça penal consensual, o que exige uma mudança de espírito dos aplicadores do Direito, sob pena de ficarmos, perenemente, à margem de nós mesmos. Avancemos.

## REFERÊNCIAS

ARAS, Vladimir. Acordos penais no Brasil: uma análise à luz do direito comparado. In: CUNHA, Rogério Sanches et al (Org.). **Acordo de não persecução penal: Resolução nº 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018.**

3. ed. Salvador: Jus Podivum, 2020.

BACHMAIER, Lorena. The European Court of Human Rights on Negotiated Justice and Coercion. **European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice**, Leiden (Holanda), v. 26, p. 236-259, 2018.

BARROS, Francisco Dirceu. **Acordos criminais**. São Paulo: JH Mizuno, 2020.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Justiça penal negociada**: negociação de sentença criminal e princípios processuais relevantes. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 45/110, de 14 de dezembro de 1990. **Regras mínimas das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade** (Regras de Tóquio). Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://www.cnjus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca>

0729122b2d38-2.pdf. Acesso em: 13 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Novos dados do sistema prisional reforçam políticas judiciárias do CNJ. **Agência CNJ de Notícias**, Brasília, 20 maio 2021. Disponível em: <https://www.cnjus.br/novos-dados-do-sistema-prisional-reforcam-politicas-judiciarias-do-cnj/> Acesso em: 30 set. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 181**, de 07 de agosto de 2017. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Brasília, DF: CNMP, [2017]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluco-181-1.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 24 out. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em: 06 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em: 06 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347**. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio de Mello.

Julgamento em 09 de set. 2015. Publicado em: 19 de fev. 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur339101/false>. Acesso em: 08 jan. 2021.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal – À luz da Lei 13.964/2019 (Pacote Anticrime)**. 1. ed. 3. tir. Salvador: JusPodivm, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. 3. reimp. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2015.

CASTRO, Ana Lara Camargo de. **Plea Bargain: resolução penal pactuada nos Estados Unidos**. 1. ed. 3. reimp. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes da. **Ministério Público brasileiro: entre unidade e independência**. São Paulo: LTr, 2015.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Sistema acusatório – Cada parte no lugar constitucionalmente demarcado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 183, p. 103-115, jul./set. 2009.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Acordos sobre a sentença em processo penal: o fim do Estado de Direito ou um novo princípio**. Coimbra (Portugal): Almedina, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeiera. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **O império do direito**. Tradução: Jefferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

FISCHER, Douglas. O que é garantismo penal (integral)? In: CALABRICH, Bruno; PELELLA, Eduardo; FISCHER, Douglas (Coord.) **Garantismo penal integral**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. O acordo de não persecução penal: permissões e vedações. In: CUNHA, Rogério Sanches et al (Org.). **Acordo de não persecução penal: Resolução nº 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018**. 3. ed. Salvador: Jus Podivum, 2020.

GIACOMOLLI, Nereu José. **Legalidade, oportunidade e consenso no processo penal na perspectiva das garantias constitucionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

HASSEMER, Winfried. **Introdução aos fundamentos do Direito Penal**. Tradução: Paulo Rodrigo Alflen da Silva. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Ed., 2005.

HIDALGO, D. et al. Violência urbana e políticas de segurança: análise em quatro cidades latino-americanas. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano**



**Regionales**, Santiago (Chile), v. 47, n. 141, mai. 2021. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612021000200165](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612021000200165). Acesso em: 30 set. 2021.

LANGER, Máximo. Dos transplantes jurídicos às traduções jurídicas: a globalização do plea bargaining e a tese da Americanização do Processo Penal. **Delictae**, Belo Horizonte, v. 2. n. 3, p. 19-115, jul./dez. 2017.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de processo penal**: volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JÚNIOR, Aury; JOSITA, Higyra. Questões polêmicas do acordo de não persecução penal. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 06 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-06/limite-penal-questoes-polemicas-acordo-nao-persecucao-penal>. Acesso em: 14 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. A crise existencial da justiça negocial e o que (não) aprendemos com o JECRIM. **Instituto Brasileiro de Ciências Criminais**, São Paulo, n. 344, p. 04-06, jul. 2021.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O processo penal norte-americano e sua influência. **Revista de Direito Público**, n. 04, out./nov. 2000. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDP\\_04\\_05.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDP_04_05.pdf). Acesso em: 18 jan. 2021.

PRADO, Geraldo. **Transação penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SGARBI, Adrian. **Clássicos de Teoria do Direito**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SUXBEGGER, Antônio Henrique Graciano. O acordo de não persecução penal: reflexão a partir da inafastabilidade da tutela jurisdicional. In: CUNHA, Rogério Sanches et al (Org.). **Acordo de não persecução penal**: Resolução nº 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018. 3. ed. Salvador: Jus Podivum, 2020.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 5. ed. São Paulo: Método, 2019.

\_\_\_\_\_. Valorização da autonomia e abertura ao consenso no 'pacote anticrime'. **GenJurídico.com.br**, São Paulo, 30 jan. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/01/30/consenso-pacote-anticrime/>. Acesso em: 22 ago. 2020.

VASCONCELLOS, Vinícius Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial**: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. 2. ed. 2. reimp. Belo Horizonte/São Paulo: D'Plácido, 2020.



VIEIRA, Renato. Stanziola. O que vem depois dos “legal transplants”? Uma análise do processo penal brasileiro atual à luz de direito comparado. **Rev. Bras. de Direito Processual Penal**, Porto Alegre, vol. 4, n. 2, p. 767-806, mai./ago. 2018. Disponível em: <http://www.ibraspp.com.br/revista/index.php/RBDPP/article/view/133>. Acesso em: 19 jan. 2021.

ZANETTI JÚNIOR, Hermes; DIDIER JÚNIOR, Fredie. Justiça Multiportas e tutela adequada em litígios complexos: a autocomposição e os direitos coletivos. In: ZANETTI JÚNIOR, Hermes (Coord.). **Justiça Multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2018.

# O VIÉS RESOLUTIVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Autor: Gustavo Rocha Passini<sup>71</sup> e Millena Loise Pagnussatti<sup>72</sup>

## *THE PUBLIC MINISTRY RESOLUTIVE BIAS IN JUVENILE AND CHILDREN'S AREA*

### RESUMO

O artigo aborda o viés resolutivo do Ministério Público na área da infância e juventude. O trabalho é voltado a explicar a real necessidade e as possibilidades da atuação resolutiva do Ministério Público, na busca por resultados socialmente relevantes. O olhar é direcionado também, para demonstrar a importância dos mecanismos extrajudiciais à disposição do Ministério Público, na atuação diária na busca pela efetividade e a importância de um trabalho menos burocrático e mais voltado para a sociedade, com participação ativa do membro nas comunidades, deixando de lado atuação meramente de gabinete e se voltando para mais próximo das controvérsias, visando entender os problemas em seu nascedouro, possibilitando assim, uma atuação mais eficaz.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Agente Resolutivo. Resultados Socialmente Relevantes. Infância.

### ABSTRACT

*The article addresses the resolute bias of the Public Prosecutor's Office in the area of childhood and youth. The work is aimed at explaining the real need and possibilities of the public prosecutor's resolution, in the search for socially relevant results. The look is also directed, to demonstrate the importance*

---

71 Promotor de Justiça em Mangueirinha/PR.

72 Graduada em Direito pela Universidade de Pato Branco/PR; Especialista em Direito Penal pela Faculdade Paraíso do Norte; Atualmente Assessora de Promotor CMP-3, no Ministério Público do Estado do Paraná e Professora Universitária de Direito Penal e Processual Penal na Universidade de Pato Branco; ex-Assistente de Promotoria CMP-8 no Ministério Público do Estado do Paraná; ex-Assistente de Juiz de Direito, no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; ex-Estagiária de Graduação junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; ex-Estagiária de Graduação junto ao Ministério Público do Estado do Paraná.

*of extrajudicial mechanisms available to the Public Prosecutor's Office, in the daily action in the search for effectiveness and the importance of a less bureaucratic work and more focused on society, with active participation of the member in the communities, leaving aside merely cabinet action and turning to closer to the controversies, in order to understand the problems in its birth, thus enabling a more effective action.*

**Keywords:** *Public Prosecutor's Office. Resolutive Agent. Socially Relevant Results. Childhood.*

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação do Ministério Público na área da infância e juventude, recebe especial importância, vez que se direciona aos cuidados daqueles que se encontram em estágio de desenvolvimento.

O cuidado com crianças e adolescentes é dever do Estado, bem como da família e sociedade, devendo ser especialmente tutelado pelo Ministério Público, enquanto agente político incentivador e fiscalizador de políticas públicas destinadas àqueles que são a nossa prioridade absoluta, à luz do que dispõe o artigo 4.º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

O objetivo geral do presente artigo destina-se a demonstrar a importância de uma atuação resolutiva do Ministério Público, na tutela dos direitos infantojuvenis, visando a solidificação dos direitos das crianças e adolescentes com a celeridade, eficiência e atenção merecedoras.

Para a pesquisa, será analisada a possibilidade de uma atuação resolutiva do Ministério Público, evitando-se o que se convencionou chamar de judicialização do direito, bem como analisará a importância de uma atuação célere, pouco ortodoxa e menos demandista do agente ministerial, enquanto agente político.

## 2 O CARÁTER DÚPLICE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ATUAÇÃO DEMANDISTA E RESOLUTIVA

Para entender o caráter resolutivo do Ministério Público, insta trazer a lume o que vem a ser o Ministério Público demandista. Ambos convivem em perfeita harmonia, porém, em momentos de atuação diversos. Àquele deve ser utilizado como *prima ratio*, e, somente em caso de sua insuficiência, o caráter demandista assume papel, quando as questões trazidas à análise do agente ministerial, necessitam ser judicializadas. Nessa linha de raciocínio, o Poder Judiciário é visto como a *ultima ratio*, ou, nas palavras de João Gaspar

Rodrigues, “a última trincheira”.

O Ministério Público demandista encontra amparo na Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu artigo 127, dispõe ser a instituição *essencial a função jurisdicional do Estado*. Trata-se, portanto, de atuação eminentemente reativa, onde a responsabilidade é transferida ao Poder Judiciário, havendo, em consequência, distanciamento do agente ministerial da comunidade, ao adotar um trabalho de rotina e formalidades que ensejam certa indiferença por resultados extrajudiciais.

O perfil demandista do agente ministerial, se contenta com resultados processuais, inclusive, os sem resolução do mérito, pois, em que pese a função do Poder Judiciário seja a de *decidir* o conflito, em boa parcela o problema não é eliminado.

Há uma firme crença de que o Estado democrático, ao corresponder ao desejo da maioria, deve conceder remédio a todas as misérias humanas, de qualquer espécie que sejam. E nestas circunstâncias de aliviar todas as dores, não ocorre a ninguém em pensar se existem outros meios ou recursos para evitar algumas delas ou se aquelas tratadas em cada caso concreto, efetivamente, receberam o melhor tratamento – um tratamento compatível com a situação dada. E é claro que a intervenção do Estado a cada desvirtuamento ou miséria da sociedade ou do indivíduo gera uma espécie de círculo vicioso: à medida que aumenta a intervenção governamental, mais se fortalece o pensamento de sua necessidade e com mais insistência pede-se a sua extensão. Instala-se uma espécie de “estatolatria”. (RODRIGUES, João Gaspar. 2015. Pag. 23).

Ao se adotar a ideia de uma sociedade hipossuficiente, que necessita do Ministério Público para chegar ao Poder Judiciário, como se fosse etapa obrigatória para resolução de problemáticas, criou-se o caráter demandista do Ministério Público, o qual, por muitos anos, assumiu papel de judicialização de direitos, afastando-se da resolução extrajudicial.

Quando se está diante de tema sensível ao Ministério Público, como os direitos infantojuvenis, a prioridade deve ser a resolução célere e eficaz da controvérsia, com a utilização de todos os meios disponíveis pelo agente ministerial.

O caráter demandista deve roubar a cena em situações excepcionais, em que se revele imprescindível a tutela judicial da controvérsia, notadamente em casos extremos envolvendo situação de risco, ou, casos em que a própria lei define como necessário.

Outrossim, são incontáveis as demandas atinentes à área da infância e juventude que podem ser solucionadas de forma extraprocessual.

Dentre as numerosas conquistas alcançadas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que completou seus 34 anos, destaca-se a tutela dos denominados interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Nesse ponto, não somente tais direitos, como também os procedimentos para sua tutela foram de grande evolução nas Promotorias de Justiça dos Estados, que conferiram poderes para atuação do agente ministerial. De forma progressiva, as atividades do Ministério Público foram intensificadas, com ampla utilização de instrumentos de resolução de conflitos extrajudicialmente, como se dá nos casos de instauração de Inquérito Civil,

Procedimento Administrativo, Notícia de Fato, Procedimento Investigatório Criminal e celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, com força de título executivo extrajudicial.<sup>73</sup>

Tais mecanismos conferem ao Ministério Público, ampla resolutividade de controvérsias, com celeridade, autonomia e poder de atuação. Acaso a atuação resolutiva não logre êxito, aí, sim, se aciona a face demandista da instituição, como forma de complemento da atividade ministerial.

O viés resolutivo do Ministério Público, traduz atuação proativa nas Promotorias de Justiça, com assunção de responsabilidade pelo órgão, que toma para si a tarefa de *resolver* os problemas que afligem a sociedade.

Por se tratar de atuação que aproxima o agente ministerial do cidadão, tal atuação ganha destaque na seara da infância e juventude, por conduzir o Promotor de Justiça para mais próximo do problema, o que permite uma conclusão mais eficaz e aplicação das medidas necessárias para aquele caso em específico, resultando em uma análise caso-a-caso e tratando os problemas de forma individual.

Quando se está diante de problema complexo e sem forma legal para seu extermínio, a atuação resolutiva permite a assunção de um trabalho programático e criativo, com adoção de medidas pouco ortodoxas, atendendo as necessidades de cada caso em particular.

Assim como o Ministério Público demandista está contido no texto constitucional, o viés resolutivo pode ser extraído, também do mencionado artigo 127, o qual aduz ser incumbência do Ministério Público *“a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*.

Deste modo, através de trabalho de caráter majoritariamente ativo por parte dos membros, o texto constitucional pode ser consagrado, conferindo-se cumprimento ao mandado constitucional de atuação voltada a tutela dos interesses individuais indisponíveis, possibilitando a garantia aos direitos resguardados àqueles que necessitam da atenção do Ministério Público – as crianças e os adolescentes.

Na condição de agente político influenciador de políticas públicas, o Ministério Público detém elevada autonomia na consagração de tais garantias constitucionais, possuindo meios de provocar os demais setores da sociedade a colaborarem com a efetivação da proteção infantojuvenil.

Ao se dirigir até o problema, o membro do Ministério Público consegue perceber quais medidas são mais adequadas para resguardo dos direitos de forma mais célere e menos revitimizadora. Assim, através de mecanismos extrajudiciais, pode instar os demais setores sociais a

---

73 Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores, ou por conciliador, ou mediador credenciado por tribunal;

empreenderem esforços para sanar problemas.

Muitas das vezes, aquele problema individual se repete, e uma atuação sensível do *parquet*, permite o engajamento de políticas públicas destinadas a exterminar o problema também de forma geral, para que aquela situação não mais se repita.

Mencione-se, exemplificativamente, casos de falta de vagas em creches, demanda muito frequente nas Promotorias de Justiça.

Ao perceber tal situação, o membro do Ministério Público deve buscar compreender as raízes do problema. O porquê de aquela situação estar ocorrendo e quem mais está sendo por ela atingido, considerando que nem todos os indivíduos procuram amparo ministerial.

Requisitando informações<sup>74</sup> (art. 26, I, “b”, 8.625/93), das entidades que prestam serviços educacionais, no seio de procedimento extrajudicial presidido pelo Membro do Ministério Público, é possível questionar quantas crianças estão sem oferta de vagas e quais as razões para tal violação do texto constitucional<sup>75</sup> estar ocorrendo.

Com base no que for carreado no procedimento, será possível avaliar qual medida será mais adequada para o caso. No exemplo mencionado, pode o Promotor de Justiça celebrar Compromisso de Ajustamento de Conduta<sup>76</sup> com o chefe do Poder Executivo Municipal, impondo sanções para caso de descumprimento do pactuado, para que seja disponibilizado o número adequado de vagas nas creches, garantindo assim, o sucesso do mandado constitucional explícito no artigo 208, inciso IV, da Carta Magna.

### 3 FOMENTO À RESOLUTIVIDADE

O Ministério Público resolutivo, pode ser definido como instituição que assume identidade proativa específica, atuando com viés preventivo, de forma a evitar que os problemas se tornem irremediáveis, se utilizando de seus mecanismos extrajudiciais para evitar a maximização do problema.

Nesse sentido, as Corregedorias dos Ministérios Públicos do Brasil, têm se direcionado para incentivar a atuação resolutiva dos agentes ministeriais, imbuídos do dever de defender os direitos das crianças e dos adolescentes.

Na defesa dos direitos da infância e da juventude, incumbe ao

---

74 Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: (...) b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

75 CRFB 1988 - Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

76 Lei n.º 7.347/85 Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei n.º 11.448, de 2007). I - o Ministério Público; (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. [\(Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990\) \(Vide Mensagem de veto\)](#)

Ministério Público, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, trabalhar na proteção jurídica de todas as crianças brasileiras. Também, uma das funções institucionais do Ministério Público é zelar pelos direitos assegurados pela Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como lhe incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, ou seja, atuar como um ombudsman.<sup>77</sup>

Nessa função de defensor da coletividade, notadamente no que diz respeito à defesa dos interesses infantojuvenis, incumbe ao agente ministerial, em colaboração com outras entidades do setor público, o fortalecimento do perfil proativo da instituição.

Entra em cena, nesse ponto, o fomento à resolutividade realizado pelas Corregedorias das Promotorias de Justiça, as quais já vêm adotando posicionamento inclinado à resolução dos problemas de forma maleável e célere, incentivando os membros do Ministério Público a demandarem o cumprimento de políticas públicas na seara infantojuvenil de forma extrajudicial, se utilizando dos mecanismos conferidos pela Lei n.º 8.625/93 e pelas normativas de cada Ministério Público Estadual.

Os membros do Ministério Público, até pela forma rigorosa de seleção a que se submetem para ingressar na Instituição, detêm um invejável cabedal jurídico e cultural (RODRIGUES, João Gaspar. 2015). Tal conhecimento, aliado ao vasto arcabouço procedimental de que podem contar e incentivos das Corregedorias, traduz ferramenta valiosa na concretização de direitos fundamentais atinentes à proteção infantojuvenil.

Exemplifique-se a situação de ausência de transporte escolar para determinada região de um município, onde o membro do Ministério Público é provocado por um munícipe, para que adote providência visando assegurar o direito social ao transporte daquele aluno em idade escolar, que vem encontrando dificuldades de acesso à escola.

Em um viés demandista, se vislumbra, de antemão, a viabilidade de ajuizamento de ação civil pública de obrigação de fazer, consistente no fornecimento de transporte público escolar para tal demanda, sob pena de imposição de sanções para o descumprimento.

De longe esta parece ser a solução mais adequada.

De acordo com os dados constantes na pesquisa “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça, para o ano de 2022, um processo demorava, em média, 02 anos e 01 mês para alcançar a prolação de uma sentença.<sup>78</sup>

Nossa prioridade absoluta não pode esperar dois anos e um mês para acessar o transporte escolar.

Por outro lado, em contraponto a judicialização de tal controvérsia, em um viés resolutivo, o membro do Ministério Público não só pode, como deve,

---

77 Defensor do povo.  
78 [Justica-em-numeros-2022-1.pdf \(cnj.jus.br\)](#) pág. 213

resolver o problema mediante utilização dos mecanismos extrajudiciais de que dispõe.

Nessa linha de raciocínio, o membro do Ministério Público, dispondo do Inquérito Civil como sendo de sua atribuição<sup>79</sup>, poderá expedir Recomendação Administrativa<sup>80</sup>, com a finalidade de dirigir à demanda aos órgãos públicos responsáveis, para que procedam à adequação da irregularidade, sanando o problema da forma mais breve possível.

Veja-se que por se tratar de procedimento célere, a tramitação é ágil, concretizando os direitos indisponíveis, sem a necessidade de observar tamanha burocracia própria de demandas judiciais.

Outra alternativa viável para a solução do caso mencionado a título de exemplo, é a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta<sup>81</sup>, instando os gestores municipais a comprometer-se a solucionar o caso, sob pena de imposição de sanções.

Em quaisquer uma das alternativas que se escolha, a autonomia do membro do Ministério Público faz com que estabeleça prazos para resolução do impasse, de modo a não perpetuar a situação de ilegalidade e violação de direitos, o que fatalmente ocorre na judicialização de demandas.

É certo que, conforme já consignado, o membro do Ministério Público trabalha com duas faces de uma mesma moeda, de modo que o caráter demandista deve ser invocado quando da insuficiência do viés resolutivo, encetando-se prioridade a adoção deste, objetivando a resolução eficaz da problemática em análise.

Oportuno, assim, que se dê preferência à resolutividade como *prima ratio*, deixando o caráter demandista como *ultima ratio*, somente em casos de insuficiência do primeiro posicionamento.

Busca-se assim, deixar o Poder Judiciário como forma subsidiária para resolução do impasse, não por desmerecer a atuação jurisdicional, do contrário, por assumir a responsabilidade na garantia dos direitos das crianças e adolescentes, utilizando da máquina judiciária, somente quando se revele a única saída, evitando assim o sufocamento do Poder Judiciário e, sobretudo, a resolução célere da controvérsia.

---

79 Lei n.º 8.625/93 Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e **individuais indisponíveis e homogêneos**;

80 Lei n.º 8.625/93 Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito: (...) Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências: (...) IV - promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e **recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no caput deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.**

81 Lei n.º 7.347/85 Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei n.º 11.448, de 2007). I - o Ministério Público; (...) § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. [\(Incluído pela Lei n.º 8.078, de 11.9.1990\) \(Vide Mensagem de veto\)](#)



## 4 JUSTIÇA PACTUADA

A negociação não é instrumento de imposição de força ou poder, mas sim de paridade de armas e igualdade de condições. Outrossim, acerca da negociação, parafraseando Benjamin Franklin: quando se é colocada opinião sobre determinado assunto, de maneira dogmática, diretamente oposta ao modo de pensar do outro, não se deixando espaço para negociação, a conclusão natural é de que o outro está errado, fazendo com que a parte busque maneiras de provar que de fato o está.

Por conta disso, a negociação requer de ambos os lados uma concordância acerca de determinada situação fática, não querendo se tirar de um para dar ao outro, mas sim garantir os interesses de ambas as partes, abrindo-se mão mutuamente de algumas coisas em benefício de outras.

Exemplo clássico é o do negócio entre vendedor e comprador: um quer vender e outro quer comprar. Veja-se em tal exemplo que os interesses são opostos, mas ambas as partes saem da relação satisfeitas, haja vista que em que pese as perspectivas diversas, haverá uma vantagem para ambos, ainda que com certa variação do preço inicial.

É certo que constantemente o papel da negociação vem ganhando força no dia a dia das pessoas. Nas lições de Fisher, negociação pode ser entendida como “um meio básico de conseguir o que se quer de outrem. É uma comunicação bidirecional concebida para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos” (FISHER; URY; PATTON. p.15, 2018).<sup>82</sup>

O autor ainda defende a ideia de que a negociação se revela de duas formas básicas: primeiramente de maneira deveras consensual, empática, de modo que “o negociador aja com bastante benevolência”, evitando, sobretudo, um conflito; e ainda, podendo ser um comportamento mais ríspido de alguém que queira se sobressair em determinada situação, não abrindo mão de nenhum direito e/ou posição que ocupe. Sem sombra de dúvidas, a última forma apontada prejudica a realização do acordo e futuros relacionamentos entre quem está negociando, mormente porque a negociação pressupõe concordância.

Partindo da análise dessas duas formas de negociação, a Universidade de Harvard desenvolveu uma terceira forma de se realizar a negociação: a negociação baseada em princípios, baseada em um ideal de “ganha-ganha”.<sup>83</sup>

Para tal ideia, tem-se que a negociação deve angariar frutos para ambos os lados e não apenas para o lado considerado mais forte na relação,

---

82 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao SIM**, 2 ed. São Paulo: Sextante, 2018.

83 Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Manual-de-negociacao-baseado-na-teoria-Harvard.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Manual-de-negociacao-baseado-na-teoria-Harvard.pdf).

mormente diante da necessidade de paridade entre as partes que realizam uma transação.

Fazendo um comparativo entre a negociação, que se pode denominar de “ganha-ganha”, com o dia a dia do Ministério Público, em que pese o ideal de que o Ministério Público detém uma melhor colocação na relação jurídica, importante alinhar que durante uma negociação, ainda que envolvendo o órgão ministerial, as partes estão em igualdade de condições e em busca de objetivos comuns.

Nessa senda, essencial que eventuais desavenças ou suposições pessoais sejam relevadas ou esquecidas, tudo em busca do alcance de objetivos comuns que satisfaçam ambas as partes envolvidas e, sobretudo, mantenham incólumes os direitos e garantias assegurados legalmente.

Na atuação do Promotor de Justiça para concretização da justiça pactuada, se deve ter em mente que o que se busca não é a imposição de obrigações inexequíveis e/ou demonstrar autoridade, mas, pelo contrário, resguardar um direito tutelado legalmente de maneira mais célere e que possibilite a satisfação de todos de modo menos moroso e com a possibilidade real de voz a todos os envolvidos. O que se espera, aliás, é a melhor atuação possível.

Do mesmo modo, importante que seja avaliado os interesses das partes, pois, às vezes a solução que se apresenta como mais justa e óbvia, pode não o ser em cada caso concreto analisado em particular. Assim, o procedimento de escuta ganha contornos de relevância ímpar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois modelos de Ministério Público. O que irá atuar na seara jurisdicional, denominado de demandista, e o resolutivo, que atua na seara extrajudicial. Nesse último modelo, o Ministério Público assume relevante papel da resolução das controvérsias que surgem no dia a dia, notadamente ligados à sua área de atuação.<sup>84</sup>

Nesse entender, o papel do Ministério Público na seara extrajudicial vem ganhando especial relevância quando o assunto é solução pacífica e eficaz de controvérsias, sobretudo quando se está em jogo uma negociação ou resolução consensual de conflitos.

Evitar a judicialização, em incontáveis casos, demonstra-se

---

84 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva; VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior; VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais; IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

importante, sobretudo diante da possibilidade de se resolver situações cotidianas de maneira rápida e eficiente, entregando ao cidadão o que se espera do Ministério Público, pois, é certo que, ao realizar a judicialização de qualquer questão que seja, tal se submeterá a inúmeros procedimentos que entrarão em filas numerosas, junto a outros feitos anteriormente já ajuizados que aguardam incansavelmente por uma solução do poder judiciário.

Neste ponto, quando o Promotor de Justiça se depara com uma situação adversa que contrarie algum ditame legal que seja de sua atribuição, tentar resolver a situação de forma extrajudicial se demonstra na maioria das vezes como a melhor solução. Aqui entra em cena o papel da negociação.

Rememore-se que o Ministério Público atua na defesa da Constituição Federal, sendo representante adequado para atuar tanto na defesa de direitos coletivos (difusos, coletivos e individuais homogêneos), como na defesa de direitos individuais indisponíveis (art. 127, caput e artigo 129, inciso III, da CRFB/88).<sup>85</sup>

Como ponto de partida, é de se destacar que a negociação pressupõe paridade de armas e igualdade de condições entre os envolvidos. Assim sendo, o que é visado no momento de negociar não é a vitória de um e derrota de outro, mas sim, o resguardo dos direitos de todos os envolvidos em prol do bem comum.

Nas Promotorias de Justiça espalhadas pelo país, como se sabe, diariamente aportam demandas relatando situações adversas e anômalas que ensejam o acionamento do órgão ministerial para atuar junto à defesa dos que dele necessitam.

Dentre muitas situações, existem casos em que a transação entre o Ministério Público e a pessoa envolvida no possível ilícito, se faz possível, como, por exemplo, na seara do direito da infância e juventude.

Merece destaque, outrossim, a atuação do Ministério Público nas negociações envolvendo questões atinentes a políticas públicas. Em que pese a realização do controle de políticas públicas de forma judicial, o controle pela via extrajudicial parece se apresentar como mais satisfatório para efetivação do direito, sobretudo diante da celeridade em que a controvérsia é solucionada.

O Ministério Público trabalha para assegurar a proteção integral de crianças e adolescentes. Nesse sentido, as Promotorias de Justiça com atuação voltada para a Infância e Juventude, possuem legitimidade para acompanhar os processos judiciais, em que exista interesse infantojuvenil, seja como parte, seja como fiscal da ordem jurídica (art. 176, CPC).<sup>86</sup> Não obstante, poderão instaurar e presidir procedimentos administrativos, sendo papel do órgão ministerial, fiscalizar e cobrar do Poder Público a implementação de

---

85 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

86 Art. 176. O Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis

políticas públicas voltadas à garantia dos direitos de crianças e adolescentes nas áreas de educação, saúde, assistência social, dentre outras, podendo, para tanto, expedir recomendações, realizar visitas de inspeção, requisitar documentos e mediar ajustes de conduta (art. 26, Lei 8.625/93).

Nesse viés, incumbe ainda a fiscalização de entidades governamentais e não governamentais e o acompanhamento da regularidade da aplicação dos recursos do Fundo dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Nessa ordem de ideias, a mediação de ajustamento de condutas assume especial relevo quando o assunto é resolutividade.

O objetivo a ser alcançado é a resolução do problema e, somente de forma complementar, eventual punição que se revele necessária àquele que infringiu alguma disposição legal, seja por ação ou omissão.

Com a celebração de compromisso de ajustamento de conduta, não se está a abrir mão do interesse individual homogêneo ou coletivo, mas, por outro lado, realizando-se uma convenção sobre forma e prazos para cumprimento de determinada obrigação.

Não somente em demandas novas tal instrumento pode ser utilizado, como também, em ações judiciais já em curso, como forma de promover sua extinção, com resolução do mérito<sup>87</sup>, e reforçar ainda mais, o princípio da primazia pela resolução meritória da causa, o qual vem sendo visto como direito fundamental.<sup>88</sup>

Eventualmente, em caso de descumprimento do ajuste pactuado no âmbito do Ministério Público, o membro poderá requerer a execução do que foi firmado na avença, sem a necessidade de ajuizar ação de conhecimento, considerando que o termo de ajustamento de conduta é considerado título executivo extrajudicial<sup>89</sup> – quando realizado no interior de procedimento extrajudicial – ou judicial<sup>90</sup> – quando realizado na tramitação de ação judicial.

Veja-se que o ajuizamento de ação de conhecimento, ensejaria uma demora considerável para obtenção de título executivo, o que não ocorre no caso de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, o qual serve para futura execução, em caso de descumprimento. É certo que o processo de execução é célere, pois não há nele produção probatória, tão somente busca pela satisfação do que já foi pactuado.

Outro exemplo recorrente no que diz respeito à área da infância e juventude, é o caso de falta de vagas na rede pública de ensino. Para solução do problema, o membro do Ministério Público pode optar por dois caminhos: (i) o caminho mais tortuoso da judicialização da demanda, com ajuizamento de ação

87 Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz: (...) III - homologar: (...) b) a transação;

88 CUNHA, Leonardo Carneiro da. Opinião 49 – Princípio da primazia do julgamento de mérito. [s. L.]: 30 mar. 2015. Disponível em: <http://www.leonardocarneirodacunha.com.br/opinioao/opinioao-49-principio-da-primazia-do-julgamento-do-merito/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

89 Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador, ou mediador credenciado por tribunal;

90 Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título: (...) III - a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza;

de obrigação de fazer contra o Estado ou Município, que pode demorar vários anos até um pronunciamento judicial positivo; (ii) o caminho da celeridade, com a firmação de compromisso de ajustamento de conduta com o Município ou Estado, representados por seu gestor, o qual se compromete a ampliar o número de vagas em creches e escolas, à luz da previsão constitucional e legal que rege a matéria, sob pena de imposição de sanções previamente estipuladas.

Rememorando sempre: caso ocorra descumprimento do pactuado, o Poder Judiciário pode servir como forma subsidiária de se alcançar a resolução da controvérsia.

O Ministério Público resolutivo, deve se inclinar a busca de resultados efetivos – ou socialmente relevantes –, deixando de lado a busca incansável por resultados numéricos, com pouca efetivação prática. Deste modo, tentar repercutir em números, às vezes não é sinônimo de trabalho bem executado e resultados sociais alcançados de forma plena e efetiva.

Os complexos problemas sociais exigem mais do que mera atuação de gabinete, com cumprimento de funções burocráticas e alcance de números elevados de demandas ajuizadas pelo órgão ministerial. Exige-se mais: é preciso um olhar atento para cada caso em sua particularidade. Por trás de todo processo/procedimento existe uma vida. Por menor que pareça ser o problema, qualquer demanda deve ser atendida em sua particularidade, com o cuidado necessário para a solução efetiva e a concretização dos direitos fundamentais atinentes à rotina exposta.

Deste modo, para a concretização do viés resolutivo do Ministério Público, já indicado pelo texto do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil, a instituição precisa se inclinar para busca de resultados substancialmente relevantes para a sociedade, colocando-se, efetivamente, como órgão responsável pela resolução de controvérsia, e não somente como auxiliar da função jurisdicional.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o presente artigo, buscou-se compreender o papel do Ministério Público resolutivo na área da infância e da juventude, notadamente na necessidade de sua atuação voltada para resultados socialmente relevantes.

Tal tema tem grande relevância nos dias atuais, sendo oportuno consignar que com todo o aparato estatal e mecanismos de resolução extrajudicial de controvérsias, o Ministério Público tem o dever de estimular e realizar atuações mais direcionadas a resolução célere e eficaz, visando a proteção integral daqueles que são nossa prioridade absoluta.

Desde a promulgação da Constituição da República em 1988, vários avanços já foram obtidos no tocante aos direitos infantojuvenis, avanços até então inimagináveis e que precisam, e muito, se manter em ascensão. Parafraseando Martin Luther King, em seu discurso proferido na marcha de

Selma até Montgomery, realizado em 21 de março de 1965, disseram que nós não chegaríamos até aqui, ou que somente chegaríamos por cima dos poderosos, mas, hoje, o Brasil sabe que estamos aqui e de pé, dizendo a todos que, ninguém permitirá retrocesso em matéria de infância e juventude.

## REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Samuel. MOREIRA, Jairo Cruz. **O Ministério Público Influenciador: novas ponderações sobre o perfil resolutivo da Instituição.**

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília.** 2016. Disponível em: [http://www.cncgmp.org/wp-content/uploads/2015/02/CARTA\\_DE\\_BRASILIA-2016.pdf](http://www.cncgmp.org/wp-content/uploads/2015/02/CARTA_DE_BRASILIA-2016.pdf). Acesso em: 18 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Convenção sobre os Direitos das Crianças.** Promulgada em 21 de novembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Declaração Universal de Direitos da Criança e do Adolescente.** Promulgada em 20 de novembro de 1959. Disponível em: [https://sistemas.tjam.jus.br/coij/wp-content/uploads/2014/07/declaracao\\_universal.pdf](https://sistemas.tjam.jus.br/coij/wp-content/uploads/2014/07/declaracao_universal.pdf). Acesso em: 18 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Promulgado em 13 de julho de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069compilado.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O Sistema de Garantias de Direitos da Criança e do Adolescente e o Desafio do Trabalho em “Rede”,** 2013. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-390.html>. Acesso em: 18 fev. 2023.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao SIM,** 2 ed. São Paulo: Sextante, 2018.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do Promotor de Justiça.** São Paulo: Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses.** 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, João Gaspar. **Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos Sobre a Nova Dinâmica.** Disponível em: <Justitia n.204-206.18.pdf> (mpsp.mp.br). Acesso em: 06 fev. 2023.

# A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS EM GRANDES EMPREENDIMENTOS: O CASO DA USINA DE SANTO ANTÔNIO EM PORTO VELHO/RO

Autor: Henry Sandres de Oliveira<sup>91</sup> e Guilherme Ribeiro Baldan<sup>92</sup>

## MEDIATION AS A WAY TO RESOLVE CONFLICTS IN LARGE ENTERPRISES: THE CASE OF THE SANTO ANTÔNIO PLANT IN PORTO VELHO/RO

### RESUMO

O presente artigo busca examinar a mediação como meio adequado para resolução de conflitos, quando uma das partes for uma grande corporação. Para tanto, inicia-se o texto com breves considerações sobre o método alternativo de solução de conflito denominado mediação, abordando seu desdobramento histórico, conceitos, princípios e modelos, seguido de uma análise de um caso concreto, ocorrido no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, em que eram partes o Ministério Público do Estado de Rondônia – MPRO – e a empresa Santo Antônio Energia S/A, onde durante a mediação foram ouvidos representantes de diversas associações de moradores e cooperativas de um assento que foi diretamente afetado pela instalação do empreendimento denominado Usina de Santo Antônio, que também será abordada no decorrer no texto. A mediação foi frutífera, de modo que houve acordo entre a empresa e quase 700 (setecentas) famílias, representando boa parte das pessoas atingidas pela usina, totalizando um valor milionário de indenização.

---

91 Pós-graduado em Direito para a Carreira da Magistratura na Escola da Magistratura do Estado de Rondônia. Assessor Jurídico do Ministério Público do Estado de Rondônia.

92 Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí. Professor da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia. Juiz Auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (2022/2023).



**Palavras-chaves:** Mediação. Resolução de conflitos. Usina de Santo Antônio.

## **ABSTRACT**

*This article seeks to examine mediation as an appropriate means of conflict resolution when one of the parties is a large corporation. To this end, the text begins with brief considerations on the alternative method of conflict resolution called mediation, addressing its historical development, concepts, principles and models, followed by an analysis of a concrete case, which occurred within the scope of the Judiciary of the State of Rondônia, in which the Public Ministry of the State of Rondônia - MPRO and the company Santo Antônio Energia S/A were parties and during the mediation, representatives of several associations of residents and cooperatives of a seat that was directly affected by the installation of the enterprise were heard called Usina de Santo Antônio, which is also addressed throughout the text. The mediation was fruitful, so that there was an agreement between the company and almost 700 (seven hundred) families, representing a good part of the people affected by the plant, totaling a millionaire amount of compensation.*

**Keywords:** Mediation. Conflict resolution. Santo Antônio Plant.

## **1 INTRODUÇÃO**

A mediação classifica-se como um meio adequado de solução de conflito, especialmente quando as relações entre os envolvidos na demanda forem continuadas e se tenha a pretensão de que esses vínculos não se desfaçam. Essa prática tem por finalidade restabelecer a comunicação e facilitar o diálogo entre as partes envolvidas.

Tratando-se da Bacia Amazônica, esta é considerada um grande patrimônio do Brasil, cobiçada pelo mundo. Na localidade citada, ante ao potencial energético das águas do Rio Amazonas e de seus afluentes, nos últimos anos, diversas usinas hidrelétricas foram instaladas, sendo uma delas, a Usina de Santo Antônio, localizada no Estado de Rondônia.

O mencionado empreendimento trouxe avanços para região, todavia, não se pode negar que a usina também foi responsável por danos sociais e ambientais, tão grandes quanto sua estrutura. Nesse sentido, além do meio ambiente, as populações ribeirinhas dos rios da Bacia Amazônica foram as principais vítimas das consequências da sua construção.

Porém, apesar do claro conflito de interesses, o grande



empreendimento e a população ribeirinha permanecem possuindo uma relação duradoura e contínua, uma vez que ambas dividem o mesmo espaço.

Dessa forma, quando há um desentendimento que perdure durante um grande lapso, é necessário que os envolvidos, resolvendo ou não suas diferenças, coexistam da forma mais amistosa possível.

Em casos com as mencionadas características, a mediação é um instrumento que deve ser utilizado pelo Poder Judiciário e pelas partes para enfrentar a demanda, sendo que demonstrar a sua eficiência é o objetivo deste artigo.

Assim sendo, será analisada uma mediação, já ocorrida, no Estado de Rondônia, que obteve sucesso na formação de acordo envolvendo diversas associações de moradores da área atingida indiretamente pela usina hidrelétrica de Santo Antônio, instalada na cidade de Porto Velho/RO.

Destarte, tem-se que será realizado o cotejo entre o que diz a teoria que trata da mediação e sua aplicação em um caso prático e concreto, para concluir o quão bem-sucedido pode ser uso da ferramenta pelo Poder Judiciário.

## **2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E CONCEITOS PRELIMINARES SOBRE MEDIAÇÃO**

O fim da Segunda Grande Guerra foi responsável por causar modificações em todo globo, nas mais variadas esferas do conhecimento. Com o ramo jurídico também sofrendo com mudanças e evoluções.

Neste contexto, se deu início ao colapso dos Poderes Judiciários pelo mundo afora. A busca pela tutela jurisdicional se tornou mais comum, a criação de novos direitos, a facilidade pelo acesso e o monopólio estatal levaram a uma justiça morosa e custosa (ANDRADE, 2014, p. 03).

O descontentamento com tal quadro fez com que o professor Roscoe Pound<sup>93</sup> lançasse a obra "The causes of popular dissatisfaction with the administration of justice"<sup>94</sup>, no qual o autor disserta sobre a insatisfação da sociedade com atuação do Judiciário americano. Insta dizer que o citado texto é tido como um marco histórico para a criação dos métodos alternativos de solução de conflitos (MACEDO e FACCHINI NETO, 2015, p. 117).

Nesse sentido, os Estados Unidos são considerados o berço dos métodos alternativos de solução de conflitos, sendo influentes até os dias atuais para a matéria.

Sobre o tema, é essencial destacar a contribuição de Frank Sander<sup>95</sup>, que, em meados década de 1970, foi o responsável por criar o conceito de

---

93 Foi um jurista norte-americano, que viveu entre 1870 e 1964. Dentre suas grandes contribuições acadêmicas uma delas foi ter sido reitor da Faculdade de Direito de Harvard por 20 (vinte) anos.

94 Em tradução livre: "As causas do descontentamento da população com a administração da justiça".

95 Foi um jurista alemão, que viveu entre 1927 e 2018. Foi professor emérito da Faculdade de Direito de Harvard.

Multi-door Courthouse ou Tribunal de Multiportas. Segundo tal sistema, as partes que litigam não devem ter como única opção viável a jurisdição clássica, havendo a necessidade de realização de programa de resolução de lides, tanto dentro, como fora do Poder Judiciário, conforme bem explicam SALES e SOUSA (2011. p. 208):

Assim como em português tal instituto pode ser denominado Sistema das Múltiplas Portas ou Multiportas, sem que altere o seu significado, também nos Estados Unidos são variadas as suas formas de denominação (Multi-door courthouse (MDCH), multidoor Center (MDC), Courthouse of many doors, Multidoor Program). De qualquer forma que seja escrito ou falado, o instituto permanece sendo um programa conectado à corte (court-connected) no qual litigantes são providos com a escolha de processos variados de resolução de disputas.

Dessa forma, seguindo a filosofia do Tribunal de Multiportas, idealizada por Sander, em solo americano passou-se a estudar os métodos alternativos para solução de conflitos, de forma mais aprofundada. Nesse contexto, surge a denominação Alternative Dispute Resolution – ADR ou Métodos Alternativos de Solução de Conflitos.

Insta pontuar que há duas correntes com visões diferentes sobre o objetivo das ADRs. A primeira delas, intitulada como desformalização, onde se aponta que o objetivo é diminuir o formalismo dos procedimentos adotados nos processos judiciais. Doutra norte, a segunda corrente, batizada e conhecida como deslegalização, busca que os conflitos sejam solucionados fora da tutela jurisdicional, sem que ocorra a aplicação da lei para resolução da problemática. (MACEDO e FACCHINI NETO, 2015, p. 110)

No rol das espécies dos ADRs encontram-se a arbitragem, a conciliação, a negociação direta e a mediação, sendo esta última conceituada como sendo o procedimento no qual um terceiro imparcial atua com a intenção de proporcionar um diálogo mais aberto entre partes, com o propósito de que estas cheguem a um acordo. Vejamos alguns ensinamentos doutrinários sobre a matéria.

Nas palavras de BACELLAR (2016, p. 53), mediação é:

É técnica “lato sensu” e arte que se destina a aproximar pessoas interessadas na resolução de um conflito e induzi-las a perceber no conflito a oportunidade de encontrar, por meio de uma conversa, soluções criativas, com ganhos mútuos e que preservem o relacionamento entre elas.

Igualmente, segundo TARTUCE (2008, p. 208):

A mediação consiste na atividade de facilitar a comunicação entre as partes para propiciar que estas próprias possam, visualizando melhor os meandros da situação controvertida, protagonizar uma solução consensual. A proposta da técnica é proporcionar um outro ângulo de análise aos envolvidos: em vez de continuarem as partes enfocando suas posições, a mediação propicia que elas voltem sua atenção para os verdadeiros interesses envolvidos.

No mais, a mediação, ante seu desenvolvimento acadêmico e doutrinário passou a ganhar notoriedade, passando a ostentar princípios, os quais, apesar de similares, variam de acordo com a normatização inerente a

cada sistema jurídico.<sup>96</sup>

## 2.1 OS PRINCÍPIOS DA MEDIAÇÃO

No Brasil, somadas as redações do Código de Processo Civil, da Lei de Mediação e da Resolução n.º 125/10 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, tem-se um rol exemplificativo de dez princípios, sendo eles: independência; imparcialidade; autonomia da vontade; confidencialidade; oralidade; informalidade; decisão informada; isonomia entre as partes, busca do consenso e boa-fé.

Prima facie, quanto os princípios, toma-se que a independência está vinculada a atuação do mediador, o qual deve agir com liberdade e sem intervenções externas para melhor guiar o procedimento (SPENGLER, 2014, p. 100).

No mesmo norte, a imparcialidade também tem ligação com a atuação do mediador, o qual deve proceder de forma ponderada, de modo que as causas de suspeição e impedimento expressas no Código de Processo Civil também se aplicam ao mediador (OLIVEIRA, 2017, p. 51-52).

Por sua vez, o princípio da autonomia da vontade diz respeito aos mediados, os quais têm amplos poderes no decorrer do procedimento. Ao passo que, durante toda a realização deste método, as partes podem desistir da mediação, resolver parcialmente ou integralmente a lide, e escolher quais mediadores atuarão no caso.

O princípio da confidencialidade tem o condão de dar maior tranquilidade aos mediados, assegurando que os atos praticados durante a mediação não podem ser utilizados como prova, da mesma forma que ocorre com os mediadores em relação ao princípio da imparcialidade (OLIVEIRA, 2017, p. 50-51).

Insta mencionar que o presente artigo não viola tal princípio vez que não expõe os termos mediados ou diálogos, tampouco busca utilização da mediação como prova, além possuir caráter acadêmico.

Quanto aos princípios da oralidade e da informalidade, verifica-se que estes são utilizados para evitar que a mediação se torne um procedimento burocrático, moroso e com excesso de formalismo, garantindo agilidade e flexibilidade durante sua realização (OLIVEIRA, 2017, p. 52-56).

Sobre os princípios da decisão informada e da isonomia, tem-se que o primeiro determina que o mediador deve expor aos mediados todas as peculiaridades e desdobramentos da mediação e de seu eventual acordo. Já o segundo, estipula que o mediador deve tratar as partes de forma igualitária,

---

96 Por exemplo, na Alemanha há a Mediationsgesetz (Ou Lei de Mediação alemã), na França a mediação está prevista no Code de procédure civile (Ou Código de Processo Civil francês) e em Portugal existem a Lei n.º 29/2013 (mecanismo gerais, mediação civil e comercial), o Protocolo de 05 de maio de 2006 (mediação trabalhista), o Despacho n.º 18 778/2007 (mediação familiar), a Lei n. 21/2007 e a Portaria 68-A/2007 (mediação penal).

sem benefícios, privilégios ou malefícios (SCHWANTES, 2017, p. 52).

O princípio da busca pelo consenso é elemento essencial na mediação, gerando pacificação em todos os envolvidos, ainda que o acordo não seja atingido. Trata-se, portanto, de uma filosofia que deve ser aplicada em todo sistema jurídico, visto ser esta a finalidade da justiça.

Por último, e não menos relevante, o princípio da boa-fé é entendido como sinônimo de lealdade, sendo inerentes a todos envolvidos na mediação (SCHWANTES, 2017, p. 52).

Além dos princípios, ante a evolução doutrinária da matéria, foram criados modelos de mediação, dentre os quais se destacam o modelo Harvard; o modelo Transformativo; e o modelo Circular-narrativo, os quais serão expostos a seguir.

## 2.2 OS MODELOS DE MEDIAÇÃO

O modelo Harvard, também denominado Tradicional-linear, é um método baseado na obra “Como chegar ao sim: Como negociar acordos sem fazer concessões” de Roger Fisher, William Ury e Bruce Patton.

Sobre a obra e o modelo Harvard, GOULART (2018, p. 56) disserta:

Os autores desenvolveram um método chamado “negociação baseada em princípios”, que sugere que envolvidos em conflitos procurem benefícios mútuos quando seus interesses entrarem em oposição e que o resultado se baseie em padrões justos (por exemplo, valor de mercado), independentes da vontade das partes.

Nesse passo, segundo os autores supramencionados, o modelo Tradicional-linear tem como fundamentos: (i) a separação entre pessoas e o problema; (ii) o foco nos interesses dos envolvidos; (iii) a exposição e a organização das várias possibilidades de resolução e (iv) a padronização do resultado obtido.

Doutro norte, enquanto o modelo Harvard tem maior foco na busca pelo acordo. O modelo Transformativo tem como intento principal a reflexão e a empatia entre partes.

Criado por Robert Bush e Joseph Folger, o modelo Transformativo preza mais pela evolução e compreensão dos mediados e seu empoderamento do que necessariamente um acordo. Com efeito, é possível que uma mediação seja frutífera e positiva mesmo que não haja o pacto entre as partes.

Sobre o mencionado modelo GABBAY (2011, p. 55) explica:

Nesse sentido, Robert Bush e Joseph Folger tratam da mediação transformativa sob ótica do empoderamento das partes (empowerment dimension) e do reconhecimento do problema do outro (recognition dimension), com o foco na capacidade de transformar qualitativamente a interação conflitual de uma perspectiva negativa e destrutiva para uma perspectiva positiva e construtiva, o que deixaria os indivíduos mais confiantes em si e ao mesmo tempo mais aberto a perceber o outro, gerando uma transformação individual e social das relações.

Por fim, o modelo Circular-narrativo, diferentemente das duas

outras espécies expostas, tem como objeto central o diálogo e histórias trazidas pelas partes mediadas.

Desenvolvido por Sara Coob, com um enfoque na linguagem, o modelo Circular-narrativo busca desconstruir a narrativa criada pelo mediado, realizando indagações e ponderações, para que a própria parte refaça a apresentação do problema.

Nas palavras de GOULART (2018, p. 58), o modelo Circular-narrativo é assim exposto:

Criado por Sara Coob, o modelo preconiza que os conflitos são criados, em grande parte, pelo uso inadequado da linguagem, já que a história é narrada pela pessoa que viveu a experiência. Essa vertente foca a desconstrução das exposições iniciais da história dos participantes para viabilizar novas percepções sobre o conflito e sua superação por meio de perguntas circulares (que mudam o foco do problema).

Realizados os conceitos preliminares sobre o instituto jurídico da mediação, antes de adentrar ao caso concreto de análise, faz-se necessário a exposição do empreendimento da Usina de Santo Antônio, com animus de demonstrar a grandeza do investimento e da construção da mesma.

### **3 A USINA DE SANTO ANTÔNIO**

Situada no Rio Madeira, em Porto Velho/RO, com as coordenadas geográficas 08 48'04,0" S e 63 56'59,8" W, sendo aproximadamente de 1.063 km (mil e sessenta e três quilômetros) da foz do mencionado rio, possui um reservatório de mais de 421 km<sup>2</sup> (quatro centos e vinte e um quilômetros quadrados), a Usina de Santo Antônio é sexta maior usina hidrelétrica do Brasil e a terceira em termos de energia assegurada.

Os números da Usina de Santo Antônio são grandiosos, fazendo com que a mesma seja enquadrada como um grande empreendimento.

Primeiramente, merece destaque o investimento realizado de 20 (vinte) bilhões de reais. Ainda sobre valores, são pagos cerca de 90 (noventa) milhões de reais em royalties por ano, pelo uso das águas do Rio<sup>97</sup>, de modo que, entre março de 2012 e junho de 2019, foram pagos mais de 425 (quatrocentos e vinte e cinco) milhões de reais em royalties.<sup>98</sup>

Em termos de geração de energia, a citada usina pode produzir cerca de 3.500 (três mil e quinhentos) megawatts por hora, suficiente para garantir energia para aproximadamente 45 (quarenta e cinco) milhões de pessoas, corresponde quase a totalidade de população da Colômbia, por exemplo.<sup>99</sup>

Sobre a construção, tem-se que o concreto utilizado seria suficiente para erguer 40 (quarenta) estádios idênticos ao Maracanã. Ainda de falando em números, com a quantidade de aço utilizado na edificação da

---

97 Dados retirados do sítio eletrônico da empresa Santo Antônio Energia. Disponível em: <http://www.santoantonioenergia.com.br/desenvolvimento/valor-compartilhado>

98 Dados retirados do sítio eletrônico da empresa Santo Antônio Energia. Disponível em: <http://www.santoantonioenergia.com.br/>

99 Dados retirados do sítio eletrônico da empresa Santo Antônio Energia. Disponível em: <http://www.santoantonioenergia.com.br/empresa/usina-em-numeros>

usina seria possível construir 18 (dezoito) monumentos iguais à Torre Eiffel. No mais, a usina possui 50 (cinquenta) turbinas do tipo Bulbo, sendo que cada uma pesa 900 (novecentas) toneladas e têm 15 (quinze) metros de comprimento e 8 (oito) metros de diâmetro.<sup>100</sup>

## **4 HISTÓRICO DO CONFLITO DA USINA DE SANTO ANTÔNIO**

No dia 17.07.2012, o Ministério Público do Estado de Rondônia apresentou a petição inicial de uma Ação Civil Pública junto ao Poder Judiciário rondoniense, em desfavor da empresa Santo Antônio Energia S/A, concessionária responsável pela usina de Santo Antônio. A citada exordial foi distribuída a 1ª Vara da Fazenda Pública de Porto Velho, sob o número 0014433-03.2012.8.22.0001.<sup>101</sup>

O pleito do Parquet diz respeito a região do Assentamento Joana D'Arc, em Porto Velho/RO, localizada na Gleba Jacy Paraná, margem esquerda do Rio Madeira, possuindo 30.000 (trinta mil) hectares de área.

Ademais, o pedido ministerial estava relacionado com obrigações de fazer, dentre as quais se destacam a realocação dos moradores atingidos pelo empreendimento; o fornecimento de assistência e casa própria a população atingida; o pagamento de dívidas junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; o cumprimento de condicionantes da Licença Prévia, da Licença de Instalação e da Licença de Operação; e por fim, a condenação ao pagamento por dano moral coletivo e dano social as comunidades atingidas.

Nesse passo, após o desenrolar processual rotineiro, a Juíza Inês Moreira da Costa proferiu, em 16 de junho de 2016, a sentença que julgou parcialmente procedente a Ação Civil Pública apresentada, condenando, em resumo, a Santo Antônio Energia ao pagamento de 3 (três) milhões de reais, por dano moral coletivo, determinando que a parte requerida promovesse o reassentamento dos moradores atingidos e arcasse com a ajuda de custo de 1.200 (mil e duzentos reais) por mês, durante dois anos, além do pagamento de indenizações pelas benfeitorias, cobertura florística e terra nua; fornecimento de assistência técnica, máquinas agrícolas e correção do solo (adubo e calcário); casa própria; e pagamento das dívidas junto ao INCRA.

Com efeito, inconformada com a sentença, a requerida Santo Antônio Energia S/A interpôs o recurso de apelação. Dessa forma, durante o julgamento do mencionado recurso, a apelante demonstrou interesse na tentativa de mediação, motivo pelo qual, em 06 de junho de 2018, foi determinado pelo Tribunal de Justiça<sup>102</sup> a realização da mediação, a qual passa a ser examinada e exposta.<sup>103</sup>

100 Dados retirados do sítio eletrônico da empresa Santo Antônio Energia. Disponível em: <http://www.santoantonioenergia.com.br/empresa/usina-em-numeros>

101 Disponível na consulta processual em: <https://tjro.jus.br/>.

102 Disponível na consulta processual em: <https://tjro.jus.br/>

103 Trata-se de uma adaptação da técnica denominada *appellate mediator* ou mediação em segunda instância ou

## 4.1 A MEDIAÇÃO DO CASO

Entre os meses julho a novembro, ambos do ano de 2018, o procedimento de mediação dos autos n.º 0014433-03.2012.8.22.0001 teve seu desenrolar, sendo realizado por Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza e Maria Abadia de Castro.<sup>104</sup> Além delas, um dos autores deste artigo, Guilherme Ribeiro Baldan, foi observador de todo o procedimento, como fase de colheita de dados para sua tese de doutorado.

Mister dizer que nenhuma das mediadoras tiveram contato anteriormente com o processo, ao passo que nada sabiam sobre o mesmo.<sup>105</sup>

Assim, o primeiro ato realizado pelas mediadoras foi realizar uma etapa preparatória, na qual houve a reunião separadamente com cada uma das partes que fariam parte da mediação.<sup>106</sup>

Em seguida, as mediadoras se encontraram com o autor da demanda, o Ministério Público do Estado de Rondônia, que expôs a dificuldade em realizar um acordo de tamanha monta, visto o grande número de pessoas envolvidas. Igualmente, o órgão ministerial demonstrou preocupação com as implicações que poderiam vir a ocorrer.

Nessa linha, as mediadoras explicaram como base nos princípios da mediação, como se daria o procedimento e que o êxito da mediação não estava, necessariamente, atrelado a realização de acordo.

Na segunda reunião, houve a presença dos grupos de pessoas atingidas, com a presença de advogados. Nesta etapa, as mediadoras pactuaram com as pessoas presentes o respeito a fala do próximo, de modo que cada um deveria esperar sua oportunidade para se manifestar.

Posteriormente, um componente de cada associação ou cooperativa de moradores foi eleito para representar os interesses do seu grupo, sendo que essa pessoa participaria das sessões de mediações.

Outrossim, também foi possível verificar que as pessoas atingidas se dividiam em três grupos, de acordo com seu interesse. O primeiro grupo buscava permanecer no local, o segundo grupo tinha o interesse de ser realocado e o terceiro demonstrava a intenção de apenas em ser indenizado.

Por fim, nesta segunda reunião, as mediadoras reafirmaram como o desenrolar do procedimento ocorreria, da mesma forma como tinham realizado

---

recursal. Nos Estados Unidos a citada técnica tem números expressivos, uma vez que a quantidade de acordos por meio da mesma é equivalente ao de processos julgados por um desembargador federal americano (MACEDO e FACCHINI NETO, 2015, p. 126-127).

104 A primeira é juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, atualmente atuando junto a 8ª Vara Cível da Comarca de Porto Velho/RO, enquanto a segunda é juíza aposentada, mestre em *Mediación y Gestión de Conflictos*, pela Universidade Complutense de Madrid. Entretanto, ao ingressarem no procedimento, passaram a ser mediadas se afastando de suas funções rotineiras.

105 Tal determinação foi uma forma de garantir os princípios da independência e da imparcialidade, conforme exposto no tópico 1.2

106 Dessa forma foi garantido a atuação isonômica das mediadoras.



com o Ministério Público.

A terceira reunião se deu com os representantes da Santo Antônio Energia S/A. De pronto, eles expressaram não ter tido grandes contatos com a mediação, porém, demonstraram estar interessados em negociar e conciliar. Tanto quanto nas outras duas reuniões preparatórias, o procedimento a ser realizado durante a mediação foi repassado aos representantes da empresa.<sup>107</sup>

Finalizada a fase preparatória, verificou-se o empoderamento das partes envolvidas, dado pela oportunidade de fala das mesmas e o caráter voluntário, livre e informal da mediação.<sup>108</sup>

Assim, foi iniciada abertura da primeira sessão da mediação.

As cadeiras para os mediados foram organizadas em uma sala em forma “U”, de maneira que todos pudessem se ver, não tendo nenhuma mesa entre eles, ficando as mediadoras de frente para todos, como se estivesse na parte aberta do “U”. Havia espaço para todos, bem como a sala continha café, biscoito e água. Foram utilizados adesivos para identificação dos participantes, de modo que esses escolhessem como queriam ser chamados durante o procedimento.

Em continuidade, as mediadoras destacaram o seu papel durante o procedimento, expondo que estavam ali para facilitar a comunicação, que o resultado positivo não dependia de um acordo, bem como que havia confidencialidade, informalidade e oralidade durante toda a realização, devendo sempre prezar pela comunicação e boa-fé.<sup>109</sup>

Além disso, os questionamentos das partes foram esclarecidos, oportunidade em que foi finalizada a abertura da sessão.

Posteriormente, deu-se início a fase de identificação e esclarecimento de questões, interesses, sentimentos e informações.

Nesta fase, foram realizados encontros conjuntos e individuais, buscando que os mediados se expressassem quanto seus sentimentos e impressões, o que ocorreu de forma amigável.

Ato contínuo, as mediadoras, de forma simples, apresentaram um resumo das questões, interesses e sentimentos, para daí então, explicarem a possibilidade de resolução da lide.

Normalmente, em cada uma sessão de mediação, os mediados podiam, individualmente, falar por até 5 (cinco) minutos, para que a sessão durasse no máximo 03 (três) horas. Ademais, durante as mediações foi utilizada a técnica da percepção da realidade<sup>110</sup> e MAPAN (Melhor Alternativa para um Acordo Negociado).<sup>111</sup>

Do mesmo modo, as mediadoras utilizaram a opção de realizar

---

107 Dessa forma, com todas as partes envolvidas, as mediadoras garantiam a aplicação do princípio da decisão informada.

108 Expressão da aplicação dos princípios da informalidade, oralidade e voluntariedade.

109 Princípio exposto no tópico 1.3 deste texto.

110 A técnica utilizada consistiu em construir uma teia de barbante que passava pelos mediados, para fins de demonstrar a ligação e interdependência das pessoas presentes.

111 A técnica MAPAN é normalmente utilizada quando uma das partes tem aparentemente muito



reuniões individuais, para que os mediados se sentissem à vontade para demonstrar seus sentimentos e interesses, ao passo que tal medida foi de grande valia para o êxito da mediação.

O acordo pactuado teve aproximadamente o valor de 45 (quarenta e cinco) milhões de reais e abarcou cerca de 680 (seiscentos e oitenta) famílias, com pagamentos de forma programada. Além disso, o modelo predominante na atuação das mediadoras foi o de Harvard<sup>112</sup> e o procedimento ocorreu de forma calma e serena, como deve ser uma mediação.

Por fim, em 22 de março de 2019, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia homologou o acordo entre as partes.

## **5 A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENVOLVENDO GRANDES EMPREENDIMENTOS**

A mediação envolvendo os autos n.º 0014433-03.2012.8.22.0001 foi frutífera, gerou benefícios para ambos os lados, além de pacificação, economia processual, celeridade, empoderamento, entre outros benefícios jurídicos, econômicos e sociais.

Assim, o supradito relato serve para demonstrar a possibilidade e eficiência da mediação como forma adequada para resolução de conflitos, mesmo em casos envolvendo grandes empreendimentos e várias pessoas.

Apesar do número de atingidos, da diferença de poder econômico entre as partes e de se tratar de uma demanda complexa, com vastas questões de enorme monta, a mediação foi capaz de solucionar a controvérsia, sem imposição, o que reforça que o citado instrumento é uma hipótese que gera frutos que dificilmente serão alcançados com a jurisdição, como a pacificação social.

O tempo do procedimento da mediação no caso examinado foi de, aproximadamente, 05 (cinco) meses, enquanto o processo perdura por cerca de 84 (oitenta e quatro) meses, e ainda está pendente de trânsito em julgado em relação às partes que não aderiram ao acordo.

Logo, o tempo gasto na mediação é cerca de 6% (seis por cento) do lapso total de tramitação do processo, até o presente momento, sendo incomparáveis no quesito celeridade.

Na mesma esteira, os custos processuais, em, por exemplo, realizar diligências processuais, com as mais diversas famílias envolvidas na lide, o tempo gasto pelos magistrados para decisão de um caso de tamanha magnitude, entre outros fatores, constata que a mediação é o caminho mais

---

mais vantagem do que a outra, o que, em tese, era o caso da empresa, em razão do seu poderio econômico. O que foi esclarecido é que somente deveriam permanecer em mediação, se todos não tivessem uma alternativa melhor ao possível acordo. Se houvesse qualquer alternativa melhor do que o acordo possível, deveriam abandonar a mediação. Isso teve a intenção de deixar todos extremamente confortáveis para somente realizar o pacto se esse expressasse realmente aquilo que queriam.

112 Modelo foi conceituado no tópico 1.2 deste artigo.

barato para resolução de lides.

Dessa forma, verifica-se que todos os mediados tiveram seus interesses respeitados. A empresa realizou sua função social, garantiu uma indenização considerada justa pelos atingidos e ainda programou a forma de quitação. O Ministério Público defendeu os interesses da sociedade, como é seu papel, participando das negociações, no uso de suas prerrogativas e, por fim, a população ribeirinha ganhou voz e foi empoderada, expôs os danos que lhe atingiram e foi indenizada de forma célere e considerada justa por aqueles que aceitaram o acordo. Não bastasse isso, foi respeitado o direito daqueles que optaram pela continuidade do processo.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destarte, conforme vislumbrado, a mediação é um método adequado de solução de conflitos que vem ganhando maior notoriedade com o passar dos anos, se tornando cada vez mais relevante dentro dos sistemas jurídicos, inclusive no Brasil.

A mediação se trata de um instrumento amplo e bem desenvolvido, possuindo princípios e modelos próprios que lhe dão maior credibilidade e aplicação, visto a abrangência de hipóteses para sua utilização.

Ademais, a Usina de Santo Antônio é o fruto de um enorme investimento e de uma construção gigantesca, se enquadrando como um grande empreendimento, que gera valores altos de receita pública.

Porém, por ser inerente a atividade desempenhada pela usina, o empreendimento causou prejuízos ambientais e sociais, principalmente em relação a população ribeirinha do local em que fora instalada.

No mais, a Ação Civil Pública n.º 0014433-03.2012.8.22.0001 teve seu desenvolvimento processual normalmente até a determinação, em segunda instância, de que fosse realizada a tentativa de mediação, sendo tal fato um divisor no desenrolar do caso, se mostrando uma decisão acertada.

Igualmente, a mediação foi muito bem conduzida, todos os princípios foram respeitados e aplicados, bem como o resultado foi satisfatório, sendo capaz de demonstrar que a mediação é instrumento eficaz para solução de conflitos envolvendo grandes empreendimentos.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. **Mediationsgesetz**. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/mediationsg/BJNR157710012.html>. Acesso em: 04 mar. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2017.

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. **A mediação e os meios alternativos de**

**resolução de conflitos.** Belo Horizonte, Revista Fórum de Direito Civil – RFDC, ano 3, n. 5, jan./abr. 2014.

AWAD. Dora Rocha. TELLES. Marília Campos Oliveira e. **Mediação após o novo Código de Processo Civil e a Lei de Mediação – Avanço ou retrocesso?** Revista de Arbitragem e Mediação – RArb, Ano 15, Vol. 57, abr./jun. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

BACELLAR. Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem.** 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BALDAN. Guilherme Ribeiro. **A mediação transnacional para alcance da sustentabilidade na resolução de conflitos decorrentes de danos ambientais na Bacia do Rio Amazonas.** Itajaí: 2019. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/314/TESE%20GUILHERME%20RIBEIRO%20BALDAN%20-%20TOTAL.pdf> Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. **Código de Processo de 2015.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República.** 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 125/2010.** Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_125\\_29112010\\_11032016162839.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_11032016162839.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

CAHALI. Francisco José. **Curso de Arbitragem.** ed. 2018. Livro Eletrônico. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

CHIARLONI. Sergio. **Uma perspectiva comparada da crise na justiça civil e dos seus possíveis remédios.** Doutrinas Essenciais de Arbitragem e Mediação, vol. VI, mediação e outros modos alternativos de solução de conflitos. Organizador: Arnoldo Wald. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FISHER, Roger. URY, William. PATTON, Bruce. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões.** Recurso Digital. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FRANÇA. **Code de procédure civile.** Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=DBB8511848B47FEF01EA3E82A418CDB5>.

GABBAY. Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário: Condições necessárias**

**para institucionalização dos meios de autocompositivos de solução de conflito.** Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24042012-141447/publico/Daniela\\_Monteiro\\_Gabbay.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24042012-141447/publico/Daniela_Monteiro_Gabbay.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

GOULART. Juliana Ribeiro. **Concretização do acesso à justiça: a mediação judicial e o reconhecimento do ofício de mediador no Brasil.** 156f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/192800/PDPC1385-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 mar. 2023.

MACEDO. Elaine Harzheim. FACCHINI NETO. Eugênio. **Fuga da jurisdição?** Reflexões sobre a busca de alternativas à jurisdição. Revista de Direito Brasileira. ano 5, vol. 10. 2015.

MOREIRA. José Carlos Barbosa. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** – Edição Comemorativa. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: [http://publicacao.mprj.mp.br/rmprj/rmp\\_comemorativa](http://publicacao.mprj.mp.br/rmprj/rmp_comemorativa). Acesso em: 04 mar. 2023.

OLIVEIRA. Thifani Ribeiro Vasconcelos de. **A mitigação do princípio da autonomia da vontade na mediação judicial à luz do Código de Processo Civil.** 2017. 169f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

Disponível em:

<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/22008/1/THIFANI%20RIBEIRO%20VASCONCELOS%20DE%20OLIVEIRA.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

PORTUGAL. Assembleia da República. **Despacho nº. 18.778/2007.** Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf2s/2007/08/161000000/2405124052.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Lei n. 21/2007.** Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/639130/details/maximized>. Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Assembleia da República. **Lei nº. 29/2013.** Disponível em: [www.dre.pt/pdf1s/2013/04/07700/0227802284.pdf](http://www.dre.pt/pdf1s/2013/04/07700/0227802284.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Portaria 68-A/2007.** Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/209847/details/maximized>. Acesso em: 04 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Protocolo de Acordo de 05 de maio de 2006.**

Disponível em: <http://www.dgpj.mj.pt/DGPJ/sections/leis-da-justica/livro-ix-leis-sobre/pdf7307/DGPJ/sections/leis-da-justica/livro-ix-leis-sobre/pdf7307/protocolo-de-acordo/downloadFile/file/>.

SALES, Lilia Maia de Moraes. SOUSA, Mariana Almeida de. **O Sistema de Múltiplas Portas e o judiciário brasileiro**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, ano 5. nº. 10. 2011.

SANDRES DE OLIVEIRA, Henry. **Celeridade Processual**: Breves Comentários à luz do Direito Comparado. Disponível em: <https://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/anaiscongressorondoniensecj/article/view/75/68>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SCHWANTES, Susanna. **Mediação**: uma alternativa para a resolução de conflitos ambientais urbanos, a partir da Lei 13.140/2015. 2017, 245f. Dissertação (Mestrado em direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/2482/Dissertacao%20Susanna%20Schwantes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Retalhos de mediação**. Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2014.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2008.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA. **Processo nº. 0014433-03.2012.8.22.0001**. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/>.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA NA VANGUARDA RESOLUTIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

**Autor:** Valéria Giumelli Canestrini<sup>113</sup>, Ivanildo de Oliveira<sup>114</sup> e Edna Antônia Capelli da Silva<sup>115</sup>.

## THE PROSECUTION OFFICE OF RONDÔNIA AT THE RESOLVING VANGUARD OF FUNDAMENTAL RIGHTS

### RESUMO

Na sociedade da informação, severos são os problemas humanitários, sobretudo para os mais pobres e os excluídos de dignidade. Inegavelmente, vários são os desafios para a concretização dos direitos fundamentais não apenas em Rondônia, mas no Brasil e mesmo no mundo. Muito embora nasçam formalmente livres e iguais em dignidade e em direitos, muitas pessoas

<sup>113</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali) vinculado ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Mestre pelo Máster em Tecnologías y Políticas Públicas sobre la Gestión Ambiental – IUACA da Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci (UNIASSELVI). Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci (UNIASSELVI). Diretora do Centro de Atividades Judiciais junto à Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Rondônia. Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia.

<sup>114</sup> Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Doutorando em Agua Y Desarrollo Sostenible pela Universidade de Alicante. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental en el Marco de la Economía Circular pela Universidade de Alicante - IUACA, Espanha. Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela UNESC, MBA em Gestão Empresarial pela FGV, MBA Executivo Internacional pela FGV/Ohio University - EUA, e especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Licenciatura Plena em Letras. Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Porto Velho.

<sup>115</sup> Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2002) e Licenciatura Plena em Letras, pela Faculdade Auxilium de Lins. Coursou especialização em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela UNESC, e em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. É Promotora de Justiça do Ministério Público de Rondônia desde 2004. Atualmente exerce suas atribuições junto à Corregedoria-Geral do MPRO, na função de Diretora do Centro de Controle Disciplinar – CODI. Porto Velho.

carecem de moradia, alimentação, emprego, segurança, acesso à água limpa e potável, saneamento básico, sistema adequado de saúde, educação e mesmo a um meio ambiente saudável e equilibrado. Outros tantos sofrem em virtude do preconceito, da discriminação racial, de gênero e de tantas outras mazelas sociais. Nesse contexto, o presente estudo aborda a atuação do Ministério Público de Rondônia como um verdadeiro agente de transformação social, na busca da concretização dos direitos fundamentais, inclusive por meio do empoderamento da participação popular na tomada de decisões. A fim de atingir seu objetivo, são analisados temas como direitos fundamentais, Ministério Público demandista, Ministério Público resolutivo e boas práticas de atuação. Quanto à metodologia a ser empregada, seguem-se os preceitos de Pasold (2018), utilizando-se o método indutivo, na fase de investigação, e o método cartesiano na fase de tratamento dos dados, sendo acionadas, ainda, as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais e da pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Direitos Fundamentais. Resolutividade. Boas Práticas. Ministério Público de Rondônia.

### **ABSTRACT**

*In the information society, the humanitarian problems are severe, especially for the poorest and those excluded from dignity. Undeniably, there are several challenges for the realization of fundamental rights not only in Rondônia, but in Brazil and even in the world. Although formally born free and equal in dignity and rights, many people lack housing, food, employment, security, access to clean and potable water, basic sanitation, an adequate health system, education and even a healthy and balanced environment. Many others suffer because of prejudice, racial and gender discrimination and many other social ills. In this context, the present study addresses the performance of the Public Ministry of Rondônia as a true agent of social transformation, in the search for the realization of fundamental rights, including through the empowerment of popular participation in decision-making. In order to achieve its objective, themes such as fundamental rights, public prosecutor's office, resolving public prosecutor's office and good performance practices are analyzed. As for the methodology to be used, the precepts of Pasold are followed, using the inductive method, in the investigation phase, and the Cartesian method in the data treatment phase, also using the techniques of the referent, of the category, operational concepts and bibliographical research.*

**KEYWORDS:** *Fundamental rights. Resolutivity. Good Practices. Rondônia Public Prosecutor.*

## 1 INTRODUÇÃO

De um modo empírico, pode-se intuir que há uma similaridade dos problemas humanitários em nosso país. Nesse sentido não se pode olvidar que a falta de moradia, saúde, água tratada e saneamento básico são mazelas comuns a vários brasileiros. Entretanto, olhando mais a miúdo, é possível destacar algumas especificidades do Estado de Rondônia, sobretudo em virtude de sua jovialidade, se comparado a de outros Estados já centenários, até porque se trata de um ente federativo em construção, onde muitas coisas ainda estão por fazer. Também merece relevo o fato de estar contido na Amazônia, uma região de imensa magia e riqueza natural, um espaço superlativo e tipicamente transnacional (COSTA, 2018, p. 163). Como fiéis guardiões do bioma amazônico, é do Parquet rondoniense a primeira ação civil pública ambiental na região norte do país.

O que se objetiva com o trabalho é demonstrar que, nesse contexto, a atuação demandista atrelada à judicialização dos conflitos sociais não tem sido suficiente para a materialização e garantia dos direitos fundamentais.

Aliás, o imensurável número de processos em tramitação em nosso país beira o absurdo, aproximadamente 77,2 milhões, dos quais cerca de 62 milhões estão em andamento e outros 15,3 milhões sobrestados, aguardando solução jurídica futura (BANDEIRA; MELO, 2022). Sem dúvida, esse excesso de judicialização é uma das grandes causas da morosidade do Judiciário brasileiro. Se por um lado se busca facilitar o acesso à Justiça, por outro não se consegue dar vazão a tantas demandas. Isso se mostra insustentável, de modo que urge uma atuação do Ministério Público cada vez mais proativa e resolutiva na solução dos conflitos sociais, principalmente por meio de métodos conciliatórios e autocompositivos, enfim canais mais acessíveis e eficientes, de terceira “onda”, segundo Cappelletti e Garth (1998, p. 32-5 e 67-73). Nessa aproximação, além da descentralização, é importante garantir a participação popular (CAPPELLETTI, 2008), por meio de uma atuação dialógica.

A pesquisa tem sua importância identificada na análise da atuação do Ministério Público de Rondônia em várias frentes (atuação especializada, grupos, forças-tarefas etc.) como forma de fomento à atuação resolutiva na concretização dos direitos fundamentais. Não se trata de abandonar o perfil demandista em detrimento do resolutivo, mas da conciliação de ambos na busca da pacificação e transformação social.

O trabalho se estruturou da seguinte forma: na primeira parte são analisadas as formas de atuação demandista e a atuação resolutiva, bem como a especialização da atividade fim com diversos projetos e ações pelos grupos especializados. Na segunda parte, expõe-se a realidade do Estado de



Rondônia e os diversos desafios e outras boas práticas do Ministério Público para a efetividade e garantia dos direitos fundamentais. Por fim, na terceira parte, são delineados argumentos no sentido de identificar-se perspectivas de fortalecimento da atuação resolutiva.

No que se refere aos aspectos metodológicos utilizou-se os preceitos de Pasold (2018), pelo método indutivo, na fase de investigação, e o método cartesiano na fase de tratamento dos dados, sendo acionadas, ainda, as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais e da pesquisa bibliográfica.

## **2 DA ATUAÇÃO GENÉRICA PARA A ATUAÇÃO DE GRUPOS ESPECIALIZADOS E AS AÇÕES PARA A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL**

Ao decorrer da história, muito mudou na realidade social. Os fenômenos dos blocos econômicos, a globalização e a transnacionalidade exigem que o Direito também evolua. Os conjuntos normativos devem acompanhar a evolução cultural do homem.

Miguel Reale, na teoria tridimensional do Direito quando sopesou fato, valor e norma, muito bem apontou que a criação de uma norma pelo poder estatal ou pelo poder social, demonstra uma carga de valoração atinente às questões de espaço e tempo, justamente para que a eficácia normativa tenha efetividade nos objetivos do Direito<sup>116</sup>, seja na regulação das relações, seja para a pacificação social, seja na garantia de direitos. E a norma posta não é estanque, mas influenciada pela sociedade e pela política, numa dinamicidade em que as instituições estão envolvidas, posto que reguladas constitucionalmente e/ou legalmente.

Como doutrina Tércio Sampaio Ferraz Júnior, todas as transformações tanto na estrutura como compreensão dos sistemas pela sociedade, afetam a compreensão das normativas que as disciplinam.<sup>117</sup>

Considerando-se os diversos impactos decorrentes das atividades econômicas e a evolução cultural, a Lei Complementar n. 40 de 14/12/1981, foi a primeira a prever normas para a organização do Ministério Público Estadual.<sup>118</sup>

A preponderância da função jurisdicional do Ministério Público foi

---

116 “Quando o poder social ou poder estatal, em virtude de seu ato decisório, aperfeiçoa o nascimento de uma norma costumeira ou legal, uma certa ordem de valores resulta consagrada, tornando-se obrigatória: a norma não é, assim, um ‘objeto ideal’, mas uma realidade cultural, inseparável das circunstâncias de fato e do complexo de estimativas que condicionam o seu surgir e o seu desenvolvimento, a sua vigência, e à luz desta, a sua eficácia.” (REALE, 1992, p. 61)

117 “Na verdade, como consequência dessas rápidas transformações na estrutura da sociedade e na própria percepção da sociedade dessas transformações, altera-se também a compreensão da ordem jurídica que a disciplina. Ou seja, até mesmo sem alterar a ordem jurídica, transformações sociais desse porte provocam, necessariamente, uma reinterpretação da ordem vigente.” (FERRAZ JÚNIOR, 2014, p. 32)

118 “Art. 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.” (BRASIL, 1981)

estampada já no art. 3º da Lei Complementar n. 40/81,<sup>119</sup> quando dispôs sobre as suas funções institucionais em consonância com o artigo primeiro da referida lei quando reduzia à atuação ministerial “perante o Judiciário”, pressupondo-se assim, uma instituição inerte, que reagiria somente quando acionado para a solução de determinado conflito.

O Ministério Público, a partir de sua formação constitucional, há muito foi visto preponderantemente e singularmente numa visão demandista, jurisdicional. Com o artigo 129 da Constituição Federal de 1988<sup>120</sup>, o Ministério Público foi identificado por ser a voz da sociedade (MATOS, 2017), no entanto, para isso, por muito tempo privilegiou-se a atuação judicial, ou seja, na propositura de ações, no acionamento do judiciário para que os conflitos fossem solucionados.

Nesse tipo de atuação, em muitos casos, os conflitos coletivos não são solucionados de forma eficaz, mais especializada e que satisfaça as exigências apontadas pela sociedade, além do que, muitos processos são extintos sem que o mérito seja apreciado (ALMEIDA, 2014, p. 81). Em que pese essa ponderação, ainda nas mais variadas Comarcas do interior, a atuação demandista ainda prevalece em razão da quantidade de atribuições judiciais dirigidas ao promotor de justiça.

Ocorre que essa forma de atuação, com a transformação social e a complexidade dos conflitos, não restou eficaz para que o papel ao Ministério Público delegado constitucionalmente fosse totalmente implementado.

A expansão das funções ultrapassando a *persecutio criminis*, a exigência cada vez maior da proteção dos direitos das minorias e dos direitos transindividuais resultou numa série de medidas coletivas ajuizadas, mas sem soluções perenes, que exigiram que o Ministério Público se debruçasse sobre a resolutividade (SILVA, 2018).

Na concepção de um Ministério Público resolutivo não há limitação às medidas judiciais, mas prioriza a utilização de instrumentos de autocomposição (mediação, conciliação), de orientações, recomendações, agindo inclusive de forma preventiva. Nesse contexto, a via judicial é o último caminho. A articulação com os meios extrajudiciais para se antecipar aos surgimentos dos conflitos e quando apresentados, para a solução sem buscar o Poder Judiciário (SILVA, 2018).

A Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014 (BRASIL, 2015a) prevê como uma de suas diretrizes, no art. 2º, IV – “a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.” Incentivando a promoção da

119 Art. 3º: ... “I - velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução; II - promover a ação penal pública; III - promover a ação civil pública, nos termos da lei.” (BRASIL, 1981)

120 Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) (BRASIL, 1988)

Justiça por meios de atuação em que o Ministério Público busque a solução extrajudicial.

Nesse norte, o artigo 3º do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015b), em 2015, estipulou, em seu § 2º, que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, e, no seu § 3º, que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial, reforçando a fundamentação e necessidade de uma atuação resolutiva.

Importante citar o Acordo Carta de Brasília (BRASIL, 2016a), que trata da modernização do controle da atividade extrajudicial pelas corregedorias do Ministério Público, de 22/09/2016, quando trata das diretrizes referentes aos membros, prevê:

e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas; (...). (BRASIL, 2016a)

E de forma bem expressa foi a Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017<sup>121</sup>, que define atuação resolutiva como a forma efetiva de solução ou de prevenção do conflito.

Na mesma linha, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN, n. 02, de 21 de junho de 2018, sobre a avaliação da resolutividade pelas Corregedorias-Gerais, ao tratar no art. 1º sobre os princípios e diretrizes<sup>122</sup>, apresenta várias características que se pode encontrar nas ações de resolutividade ministerial, como: “planejamento, a inovação e a gestão de resultados, a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, capacitação e a intercambialidade” (SILVA, 2018). Um Ministério Público resolutivo pressupõe inovação em procedimentos, cooperação com os diversos entes públicos e com a sociedade em geral, cooperação interna entre seus membros, disposição de canais abertos para a participação social, capacitação de pessoal.

Nessa perspectiva, vislumbra-se a importante estratégia da atuação de grupos especializados, com projetos sociais que busquem a efetividade na garantia dos direitos fundamentais coletivos. Gregório Assagra (2014, p. 81), citando Marcelo Pedroso Goulart, vai mais longe, ao tratar os promotores como “trabalhadores sociais”, vinculados à defesa da qualidade de vida, da dignidade,

---

121 “§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.” (BRASIL, 2017)

122 “II – capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; (...) IV – capacidade de diálogo e de construção de consenso; VI – atuação preventiva...; (...) IX – utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação; X – utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;” (BRASIL, 2018)

da cidadania, em cumprimento aos valores constitucionais, buscando parcerias de estudos para análise dos indicadores sociais, a fim de servirem como norte na atuação, superando assim, a forma de atuação individual.

Para chegar aos resultados esperados pela sociedade, a organização em grupos de atuação ou forças tarefas é uma forma de proteção do agente político, de forma a despolarizar o profissional, diante da capacidade de organização e planejamento de ações criminosas e uma forma de aperfeiçoar a atuação do Ministério Público a fim de obter a eficácia na proteção dos direitos (JATAHY, 2008, p. 43).

Em atos do CNMP já houve manifestação quanto à importância da estruturação da atuação para enfrentamento de problemas nas diversas áreas, por meio de grupos especializados<sup>123</sup>, cabendo a cada unidade a sua regulamentação.

No âmbito do Ministério Público de Rondônia foram criados 7 (sete) grupos especializados: GAEMA, GAEINF, GAEC, GAECIV, GAESP, GAESF e GAECO.

Num contexto de Amazônia, diante da necessidade de proteção então do direito humano ao meio ambiente saudável, foi reestruturado, com novas atribuições, o Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico por meio da Resolução n. 09/2022/CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022a), com as alterações da Resolução n. 21/2022/CPJ.

Ressalte-se as ações do GAEMA na “Operação Arigós” (OPERAÇÃO..., 2022), em articulação com o GAECO e órgãos externos, com o objetivo de cumprimento de mandados de busca e apreensão em áreas urbana e rural, além de constatação de dano ambiental em grande extensão de terras situadas na unidade de conservação de proteção integral estadual, Soldado da Borracha, localizada entre os Municípios de Cujubim/RO e Porto Velho/RO; o projeto “Sensor” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022b), no combate às queimadas e desmatamento; ações de diagnóstico e para melhoria da estrutura dos órgãos de fiscalização ambiental; articulação interinstitucional de combate ao garimpo ilegal; ações para implementação de políticas públicas sobre mudanças climáticas; ações para implantação do saneamento básico, logística reversa e gestão das unidades de conservação, dentre outras em articulação com promotores de justiça de várias Comarcas.

Na formulação de políticas públicas de Educação e proteção dos direitos das Crianças e dos Adolescentes, a fim de resguardar a permanência na escola, o Grupo de Atuação Especial da Infância, Adolescência e Juventude e da Defesa da Educação - GAEINF, reestruturado por meio da Resolução n.

---

<sup>123</sup> Recomendação n. 42, de 23 de agosto de 2016, que recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal (BRASIL, 2016b); PROPOSTA de RECOMENDAÇÃO n° 0496727, de 2021, que dispõe sobre a constituição e manutenção de estrutura de apoio para atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente (BRASIL, 2021a).

20/2022/CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022c), promoveu os seguintes projetos e ações<sup>124</sup> destacados, dentre outros: “Rede Paternidade”, visando a articulação interinstitucional, com o objetivo de enfrentar o abandono e a deserção paterna, assim como o concurso de fotografia “Por que Ser Pai é Legal?” para fomentar a importância da figura paterna no desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes; a formação da Força Tarefa Interdisciplinar para a oferta de Transporte Fluvial, criada pela Portaria n. 2282/PGJ, 02 de dezembro de 2022, com atribuição na comarca de Porto Velho para ações de garantia desse tipo de transporte à população ribeirinha da zona rural, da qual já resultou o início da regularidade desse serviço.

Para os projetos de fiscalização e proteção do patrimônio público, o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Corrupção – GAEC, reestruturado por meio da Resolução n. 18/2022/CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022e), desenvolveu as seguintes ações<sup>125</sup>: articulação com o Tribunal de Contas quanto às formas de quantificação do dano ao erário; Projeto de fomento à autocomposição na esfera do patrimônio público, objetivando evitar a judicialização de demandas que poderiam ser resolvidas de maneira pacífica, colaborando para um trabalho cooperativo com os entes públicos e estimulando o diálogo com a Administração Pública, a fim de aprimorar a Resolutividade; e o Publicidade Legal, a fim de evitar desvios nos gastos de publicidade.

No resguardo dos direitos da saúde, das minorias, dos direitos da cidadania, dos direitos humanos, do consumidor, destacam-se as ações do GAECIV – Grupo de Atuação Especial Cível e de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Consumidor e da Saúde<sup>126</sup>, reestruturado pela Resolução n. 19/2022/CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022h), na “Força Tarefa da Covid”, criada pela Portaria n. 740/PGJ, de 31 de maio de 2021, a fim de acompanhar todas ações referentes à pandemia do Novo Coronavírus, servindo de suporte à atuação dos promotores nas diversas Comarcas do

124 Projeto “Busca Ativa Escolar”, de forma intersetorial a fim de evitar a evasão escolar; no projeto “Eu Visto Essa Camisa”, com a realização de palestras aos estudantes do Ensino Médio e do 9º ano, buscou-se demonstrar a importância da permanência dos estudantes nas escolas; no “MP e a Escola”, também com o fomento de palestras nas escolas nas diversas Comarcas do Estado; o “**Fora da Escola Não Pode!**” tem como objetivo contribuir para a redução da infrequência, do abandono e da evasão escolar, instando o fortalecimento das políticas públicas educacionais e intersetoriais por meio de ações efetivas no atendimento e acompanhamento educacional de crianças e adolescentes junto às redes de ensino escolar. (Grifou-se) (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022d).

125 “[...] articulação interinstitucional do Grupo, atuando nas demais áreas com a visão de proteção do patrimônio público; a expedição de informativos, notas técnicas, promoção de eventos de aprimoramento da atuação dos promotores na área respectiva.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022f).

126 Repressão contra as práticas de cartel e outras infrações à ordem econômica em parceria com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica -CADE, por meio de Acordo de Cooperação Técnica; criação e Gestão do PLID-RO, por meio de Termo de Cooperação Técnica firmado com o CNMP, cuja finalidade é integrar o Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos -SINALID; projeto “Maria da Penha Vai à Escola”, em conjunto com o Centro de Apoio Unificado - CAOP-UNI, e as Promotorias de Justiça da Violência Doméstica, consiste na orientação e distribuição de material informativo para jovens do ensino médio; ações relativas a migrantes, como venezuelanos. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022g)

Estado; projeto “Respeito e Diversidade”, a fim de fomentar iniciativas voltadas a contribuir com a promoção do respeito, à diversidade em suas mais variadas expressões.

Na atuação das políticas criminais, controle externo da atividade policial e para aprimorar a atuação na Execução Penal, o Ministério Público de Rondônia estruturou o Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial e Fiscalização da Execução Penal – GAESP, por meio da Resolução n. 22/2022 – CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022i), que na resolutividade dos conflitos de repercussão e no apoio e aprimoramento dos demais membros, desenvolveu as seguintes ações<sup>127</sup> em destaque: Acordo de Cooperação Técnica que tem como objetivo assegurar acesso a todos os Promotores de Justiça que tiverem interesse e, em especial, aos Promotores de Justiça com atuação na execução penal e criminal o acompanhamento da situação carcerária dos presos, visando a facilitação do acesso à informação, evitando-se a necessidade de expedição de ofícios para obtenção de informações que podem ser facilmente coletadas nos sistemas; atuação nas manifestações Populares - Eleições 2022, que foi de fundamental importância para a rápida solução dos conflitos e pacificação social; projeto de Proteção e Assistência às Vítimas e implantação do Núcleo de Atendimento às vítimas no âmbito do Ministério Público - NAVIT; e ainda com outras ações de articulação interna e externa com os demais setores da sociedade.

Para o combate da sonegação fiscal, cada vez mais o Ministério Público se torna protagonista, numa visão resolutiva, justamente porque a garantia do aumento das receitas do Estado e do cumprimento do orçamento permite uma melhor governança e realização das políticas públicas para garantia de direitos fundamentais (ALMEIDA, 2014, p. 101).

No Ministério Público de Rondônia, o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária – GAESF, criado pela Resolução n. 01/2016/CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2016a), destaca-se na instituição da Câmara de Mediação Fiscal, por meio da Resolução n. 06/2016/PGJ<sup>128</sup>, alterada pela Resolução n. 03/2023 – PGJ, que renomeou para Núcleo de Atuação e Mediação em Ilícitos Tributários – NAMIT. Ainda ações de destaque do GAESF em prol da resolutividade (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022k) tem-se a Resolução Conjunta n. 01 - MP/PGE/SEFIN/DGPC, de 13 de abril de 2022, que criou o Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – CIRA do Estado de Rondônia, sob a liderança do Ministério Público de Rondônia, o qual é composto pela Procuradoria-Geral de Justiça, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria

127 Implantação das APACs; projeto de “Educação Menstrual” nas Unidades Prisionais que tem por objetivo levar às mulheres privadas de liberdade o curso de educação menstrual e oficina de costura para confecção de bioabsorventes. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022j)

128 “Mecanismo extrajudicial dirigido à solução de conflitos, tendo como foco principal a mediação entre o contribuinte, sujeito passivo da relação tributária, e o Estado, órgão arrecadador e sujeito ativo desta relação.” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2016b).



de Estado de Finanças e Delegacia-Geral de Polícia; e ainda, em virtude das ações do GAESF desde 2016, já foram pagos mais de R\$ 149.000.000,00 (Cento e quarenta e nove milhões de reais) em dívidas relacionadas a crimes de sonegação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (MINISTÉRIO..., 2022).

E por fim, o destaque da atuação do Ministério Público de Rondônia de forma resolutiva na seara criminal, visando o preparo, planejamento e combate eficiente ao crime organizado que abala diretamente a sociedade e impede o cumprimento de políticas públicas de combate à criminalidade (ALMEIDA, 2014, p. 91), por meio do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO, criado em 2009 e reestruturado pela Resolução n. 08/2019/CPJ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2019), que tem agido em apoio técnico internamente, bem como em articulação interinstitucional com demais órgãos de investigação, o que redundou em várias operações desde o ano de 2011, destacando-se atualmente as operações deflagradas (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022) “Iniquitate II”, em combate a fraudes em processos de despesas com recursos públicos; “Propagare Fase II”, contra atuação de grupo criminoso especializado em fraudes nos procedimentos licitatórios; “Bico Fechado”, em combate a ocupação e exploração ilegal da unidade de conservação do Parque Estadual de Guajará Mirim e outras em apoio aos outros Grupos Especializados e às Promotorias de Justiça. Ressalte-se o constante aprimoramento da equipe desse Grupo para a melhoria na solução dos casos e para a pronta atuação, garantindo a eficiência e a resolutividade.

O Ministério Público de Rondônia se apresenta hoje, numa estrutura mais especializada com todas as características de um Ministério Público Resolutivo que, nas suas ações, objetiva a transformação social para a garantia de direitos, resguardado sempre pelo seu papel e ideal constitucional.

### **3 BOAS PRÁTICAS: DIREITOS E DESAFIOS**

As mudanças ocorridas dentro do Ministério de Rondônia que se apresentam hoje, como supramencionado, aprimorando a atuação resolutiva, partiram, por certo, da realidade apresentada no Estado de Rondônia.

Ocupando o terceiro estado mais populoso da região Norte, atrás do Amazonas e do Pará, conforme contagem populacional realizada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rondônia possui extensão territorial de 237.590,864 quilômetros quadrados, dividida em 52 municípios, e totaliza 1.562.409 habitantes (FRANCISCO, c2023). Contudo, embora seja um Estado jovem (criado em 1981) o crescimento desordenado de sua população

trouxe consigo muitos problemas no âmbito social.<sup>129</sup>

Além de sua exuberante beleza, o Estado de Rondônia é habitado por nativos, índios, alguns isolados, e brancos vindos dos diversos cantos do país, formando uma síntese do povo brasileiro e, com isso, um rico caldo cultural, seja por meio da miscigenação ou da coexistência de várias culturas e costumes, que vai dos maravilhosos ribeirinhos até os tradicionais sulistas. Sob um céu azul, correm com pressa as águas do Madeira, morada de milhares de peixes e até seres do imaginário popular, como a cobra Honorato.

O rio que nasce nos andes bolivianos, sob o nome Beni, após banhar o Peru e cruzar Rondônia, segue serpenteando até a foz do Amazonas, transportando troncos, produtos e pessoas. Dragas, escondidas ou não, sugam e depois vomitam o leito do rio, deixando um rastro de destruição e o tóxico mercúrio (PF..., 2021), tanto emitido para o ambiente, quanto derramado no rio, contaminando o bioma e sua cadeia alimentar, atingindo peixes, até chegar nos humanos (populações ribeirinhas e povos indígenas, inclusive isolados), sendo capaz de causar coma e até óbito (BARKAY, 2003).

Quando se fala da contaminação da bacia do rio Madeira por mercúrio, largamente utilizado no garimpo do ouro, está se tratando de um ecossistema que se estende por vários países, de modo que uma contaminação local pode ter consequências em escala mundial, em face da unidade e da interdependência do planeta, pois toda a vida na terra está intimamente interligada.

Por isso que em Rondônia, se é convidado a refletir e agir massivamente, em específico, por se estar na Amazônia Legal, guardando questões ambientais de magnitude e impacto global, vivenciando-se a expansão do agronegócio em alguns casos não sustentável, enfrentando-se questões afetas à população indígena, quilombola, ribeirinha, povos das florestas, comunidades tradicionais, além da mencionada existência de reservas e de áreas ambientalmente protegidas sofrendo constante invasão, grilagem, precariedade da questão fundiária, ininterruptos desmatamentos pela cultura de gado e soja, inclusive por reiterados projetos de leis inconstitucionais, violando o direito de todos a um meio ambiente sadio e equilibrado, dentre tantos problemas.

A despeito das situações vivenciadas no período da Covid-19, com o surgimento das vacinas, a esperança voltou a florescer, pois os efeitos da doença já não são mais tão deletérios. Atividades foram retomadas, a roda econômica tornou a girar. Entretanto, as consequências do período mais obscuro da pandemia têm sido percebidas especialmente com relação ao desenvolvimento das crianças. Durante o período de isolamento social muitos

---

129 Menos de 40% das residências têm acesso à água tratada e à rede de esgoto. Taxa de mortalidade infantil, apesar de estar em constante declínio, permanece um pouco acima da média nacional, que é de 22 óbitos a cada mil nascidos vivos, enquanto a de Rondônia é de 22,4 para cada mil nascidos. (FRANCISCO, c2023)



direitos educacionais foram violados.

As recomendações para reverter tal quadro incluem medidas para garantir o retorno e permanência de crianças e adolescentes na escola e o fortalecimento do sistema público de saúde, áreas nas quais o Ministério Público de Rondônia tem dedicado especial atuação.

O sistema de atendimento à saúde dos rondonienses, recentemente agravado pela pandemia do novo coronavírus, tem se mostrado uma preocupação antiga, demandando novos e grandiosos investimentos, como a construção do novo Hospital de Urgência e Emergência do Estado de Rondônia, porém insuficiente para garantir o acesso de todos a um digno atendimento.

Em outras searas, a presença do crime organizado e facções, com seus métodos violentos, testam frequentemente os serviços de segurança pública e aumentam a sensação de insegurança da população. Muito preocupam a disputa pela posse da terra e a violência no campo. Também a violência contra a mulher. Enfim, todas as formas de violência.

Nesse contexto, tem-se todo um sistema de direitos, partindo-se dos direitos fundamentais e nestes, os direitos civis que devem ser respeitados pela ação negativa do Estado, previstos legalmente e constitucionalmente e de outro lado, os direitos políticos e sociais, decorrentes das mobilizações da sociedade, contrariando os interesses econômicos, exigindo a ação positiva do Estado, para o bem comum (TRINDADE, 2012). São dos chamados direitos de segunda geração de Bobbio (2004), como direitos de trabalho, saúde, educação, previdência, moradia (no art. 6º da CF/88); ressaltando-se o direito à saúde relacionado ao direito a um meio ambiente saudável, em uma perspectiva geral de sustentabilidade.

Bobbio (2004, p. 30) afirma que “os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos universais”.

A Constituição Federal, já em seu artigo 1º, elencou a dignidade da pessoa humana entre os fundamentos que compõem o Estado Democrático de Direitos. Com isso, buscou o constituinte assegurar ao ser humano um lugar central e de destaque, com prevalência de direitos, que figura entre os princípios norteadores das relações internacionais da República Federativa do Brasil.

Convergindo dos critérios da legitimidade e de legalidade, a Constituição Federal de 88 respeitou a tendência do constitucionalismo contemporâneo, com a consagração de um extenso rol de princípios de justiça e de direitos fundamentais da pessoa humana, na esteira do processo de seu reconhecimento e afirmação no curso da história. Assim, em harmonia com a Declaração Universal de 1948 e com os principais pactos internacionais

que a sucederam, o ideal de proteção à dignidade da pessoa humana inseriu-se no centro de uma fundamentação material do Estado de Direito de nossa Constituição (ALMEIDA, 2010).

Assim, na qualidade de fonte dos direitos humanos de toda e qualquer natureza, o princípio de proteção à dignidade da pessoa humana vem servindo de respaldo a novas reivindicações jurídicas que “têm como titular não o indivíduo em sua singularidade, mas sim grupos humanos como a família, o povo, a nação, coletividades regionais ou étnicas e a própria humanidade” (LAFER, 2001, p. 131).

Para assegurar à pessoa humana sua mais plena dignidade, com o valor máximo que lhe foi conferido, a Carta Magna enumerou no artigo 3º, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

Nesse leque de medidas necessárias à proteção do direito fundamental de dignidade da pessoa humana, para que se possa garantir a todas as pessoas o exercício dos seus direitos fundamentais, o Estado também deve agir com cuidado suficiente para que esses direitos não sejam desrespeitados.

Com isso, a Constituição de 88 buscou dotar instituições fortes e capazes de zelar pela proteção desse princípio fundamental, estando entre essas, ocupando um papel de destaque, o Ministério Público, com a missão de promover os objetivos elencados no art. 3º da Constituição Federal, atuando como agente de transformação social.

Logo, as atribuições conferidas ao Ministério Público (art. 127, CF) nas diversas áreas de direitos difusos e sociais vinculam-se diretamente ao princípio da dignidade da pessoa humana, cabendo-lhe para tanto, valer-se de todas as medidas judiciais e resolutivas para o cumprimento dessa atribuição.

Nesta esteira, na atuação especializada (grupos, comissões, etc.), foi criada a partir da Portaria n.º 923/PGJ, de 22 de julho de 2021 e da Portaria n.º 1413/PGJ-2022, de 22 de agosto de 2022, a Força Tarefa para uma atuação integrada nos conflitos coletivos pela posse de terra urbana e rural em Rondônia, voltada à composição pacífica de conflitos contemplada pela Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Nessa linha, o promotor de justiça do Ministério Público de Rondônia atua de forma qualitativa e preventiva quanto aos problemas e mazelas no campo e também urbanos<sup>130</sup>,

---

130 No ano de 2009 foi editada a Resolução n.º 01/2009-CSMP/RO, definindo a atribuição do Promotor(a) de Justiça que atua no enfrentamento dos conflitos agrários e a Resolução 002/2018-CPJ, de 30/10/2018, que trata sobre a criação e reestruturação das Promotorias de Justiça do Interior do Estado, para uma atuação também em litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana, com vista à intimação obrigatória do MP (art. 173, III, CPC) e Recomendação n. 63, de 26 de janeiro de 2018, que trata da especialização do trabalho (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2023).

dando visibilidade a atuação do MPRO e assegurando parcerias.

Tem a Força-Tarefa, como objetivo principal, uma atuação especializada nos litígios coletivos pela posse de terras urbanas e rurais, visando fomentar o debate, o estudo e ações coordenadas na busca pela justiça social pela Reforma Agrária e Regularização Fundiária, bem como a especialização dos membros que atuam nas curadorias que tutelam o tema na sua ampla dimensão, nas esferas social, ambiental, econômica, de segurança pública, direitos humanos e outros, inclusive com envio de Relatório Informativo à CIDH-OEA – Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos para subsidiar o Relatório Anual de Monitoramento sobre o Cumprimento das Recomendações do Caso n. 11556 – Corumbiara (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022m).

Como um meio direto de atendimento aos cidadãos, nos mais diversos canais de acesso virtuais e atendimentos pessoais e personalizados, os trabalhos desenvolvidos pela Ouvidoria do Ministério Público contribuem de forma efetiva e célere para o atendimento das várias demandas sociais, ao possibilitar, de pronto, dar as devidas orientações ao usuário e realizar o necessário encaminhamento, possibilitando que os registros sejam direcionados às Promotorias com atribuições no assunto demandado.

Neste cenário, além da criação da Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia, pela Lei Estadual nº 1.636, de 6 de junho de 2006 (DOE n.º 529, de 07/06/2006), em consonância com as disposições do art. 130-A, § 5º, da Constituição da República, introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004; no segundo trimestre de 2022, o Ministério Público de Rondônia, atendendo à Recomendação n.º 88/2022/CNMP, criou e implantou Ouvidoria das Mulheres, por meio da Resolução n.º 003/2022-CPJ, como um canal de comunicação especializado para receber demandas de violências contra as mulheres, com atendimento humanizado, escuta ativa e acolhimento às vítimas.

Insta registrar que, conforme Relatório de Atividade apresentado pela ouvidoria do Ministério Público, a Ouvidoria foi acionada em 4.222 (quatro mil duzentas e vinte e duas) oportunidades, no terceiro trimestre de 2022, sendo que, deste montante, 71,862% foram relativos a pedidos de informação, viabilizando, assim, maior rapidez e resolução da situação apresentada pelo usuário (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022n).

Como outro meio de atendimento aos cidadãos, em especial àqueles que vivem nas áreas mais afastadas dos centros urbanos e com menos acesso à informação e atendimentos dos serviços públicos, foi criado no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia, o projeto “Ministério Público Itinerante” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022o).

Referido projeto objetiva promover a cidadania e os direitos fundamentais nas diversas áreas de atuação como saúde, educação, infância,

idoso, pessoa com deficiência, meio ambiente, segurança pública, consumidor, urbanismo, combate ao racismo, violência doméstica e familiar contra mulheres, discriminação de minorias, dentre outras, numa atuação extrajudicial para a resolução consensual e articulada com os diversos atores envolvidos das demandas apresentadas, nos municípios e distritos que não possuam sedes de Promotoria de Justiça, e inicialmente nas comunidades do Baixo Madeira, Ponta do Abunã e nos bairros das Zonas Sul e Leste de Porto Velho, que é a maior comarca do Estado, tanto pelo número de habitantes, quanto em extensão territorial.

Os atendimentos serão realizados nos locais acima indicados, com a utilização de veículo apropriado e preparado para ouvir os cidadãos no local de seu domicílio, sem que este precise se locomover grandes distâncias. Outro ponto a ser considerado é a possibilidade de muitas demandas serem resolvidas em um curto espaço de tempo, com o uso de instrumentos de mediação e composição de conflitos, bem como de atendimentos personalizados nas diversas áreas acima mencionadas.

Com isso, busca o Ministério Público uma atuação responsável e socialmente efetiva, que vai ao encontro dos cidadãos, para atuar na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como forma de promover a justiça e concretizar os direitos e os serviços públicos necessários ao atendimento das populações menos favorecidas, quer com uma simples informação ou esclarecimento, até a utilização dos meios legais que estão à disposição de seus membros, em atendimento à sua missão constitucional.

Na mesma linha de atendimento social e mediação de conflitos, instigado pela natural vocação de protagonista da busca permanente de mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos e considerando que, dentre os mecanismos de pacificação social, é a mediação uma exitosa experiência que propicia o fortalecimento das bases comunitárias, também foi criado no âmbito do Ministério Público de Rondônia, um Núcleo de Mediação Comunitária na cidade de Vilhena<sup>131</sup>, vinculado a uma das Promotorias daquela comarca, com o objetivo precípuo de desenvolvimento de práticas restaurativas como método alternativo de resolução de conflitos no atendimento comunitário, com

---

131 Resolução n. 1/2021/CSMP, que cria, no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia, o Núcleo de Mediação Comunitária de Vilhena. Estão entre as principais atribuições do Núcleo de Mediação Comunitária de Vilhena: I – propor e executar práticas restaurativas, utilizando as metodologias vigentes, para mediação de casos envolvendo os conflitos apresentados na comunidade, visando ao exercício efetivo da cidadania participativa, com o escopo de contribuir para a redução da violência e pela solução pacífica desses conflitos; II – viabilizar, a partir da implantação do Núcleo de Mediação Comunitária de Vilhena, atendimento rápido, desburocratizado, gratuito e eficiente à comunidade; III – incentivar a organização da sociedade civil para o exercício da cidadania participativa; IV – estimular a formulação de projetos de inclusão social; V – participar nos planos de capacitação de mediadores comunitários; VI – sensibilizar a população sobre a relevância da solução pacífica dos conflitos; VII – viabilizar na comunidade um espaço gratuito para resolução de controvérsias; VIII – contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade; IX – incentivar a prática do serviço voluntário na comunidade; X – instituir permanente hábito de estudos e pesquisas, visando à implantação de projetos que promovam a cultura da paz; XI – orientar a comunidade sobre direitos e deveres dos cidadãos; XII – promover trimestralmente uma audiência pública na comunidade sede do Núcleo, com a organização e participação dos mediadores e das lideranças para atendimento das necessidades da população local. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2021)

atuação na comarca de Vilhena e em Chupinguaia.

Cabe destacar que a cultura da paz social implementada com a instituição de Núcleos de Mediação Comunitária tem por escopo a otimização da solução dos conflitos, a prevenção de litígios, a inclusão social pela valorização do ser humano e pelo respeito aos direitos fundamentais.

Assim, o projeto busca dar melhor atenção à população de Chupinguaia e de seus distritos, que não possuem sede do Poder Judiciário, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e do Ministério Público, pois distantes cerca de 150 km da sede da Comarca, prejudicando de modo excessivo quem necessita de socorro aos seus anseios nas mais diversas áreas do direito, especialmente os mais carentes, o que vem apresentando bons resultados, a ponto de transformar-se em atividade inerente daquele órgão de execução ministerial (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2021).

Além das atuações externas, nas mais diversas áreas sociais e coletivas, em atenção à Recomendação n.º 79, de 30 de novembro de 2020 (BRASIL, 2020), publicada no Diário Eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, em 2 de dezembro de 2020, com vistas na discussão sobre temas relevantes e necessários, que possam refletir e estabelecer posturas positivas, tanto no ambiente institucional, quanto na sociedade, o Ministério Público de Rondônia criou, através da Portaria n.º 796/PGJ, de 09 de junho de 2021, a Comissão de Equidade de Gênero, Raça, Diversidade e Inclusão, a qual, em parceria com outros órgãos (TJ e TRT4) constituíram o Comitê Gestor Interinstitucional da Política de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade – CGIPEGRD (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022p).

Referida Comissão, pautada em metas e objetivos voltados a efetivar ações que contribuam para a eliminação de todas as formas de desigualdade e discriminação nas relações sociais e de trabalho no âmbito e na competência do MPRO, realizou diversas ações, projetos e campanhas voltadas a contribuir com a reflexão, discussão e iniciativas que promovam a cultura do respeito à diversidade humana, ao pluralismo de ideias e opiniões sobre aspectos sociais, políticos, de gênero, raça, credo, levando ao público interno e externo informações que esclareçam questões dentro da temática da Comissão, bem como informam sobre atuação, diretrizes e ações da própria Comissão.

Para tanto, já no ano de 2021, a Comissão elaborou instrumento de pesquisa institucional para levantar o perfil dos integrantes do MPRO, a fim de definir as prioridades e ações da política da diversidade e equidade, no âmbito da própria instituição. Além disso, em dezembro do mesmo ano, em mais uma ação voltada para a promoção do respeito e igualdade, o Ministério Público de Rondônia instituiu a Política Interinstitucional de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade. Referido instrumento, a partir de então, passou a nortear as atividades da Comissão e selou o compromisso do MPRO com órgãos

parceiros para a eliminação de todas as formas de discriminação nas relações sociais e de trabalho<sup>132</sup> e ganhou o reconhecimento por incentivo ao respeito e à diversidade, junto ao Conselho Nacional do Ministério Público/CNMP.

Importa mencionar que a criação e os projetos e ações desenvolvidas pela comissão atendem ao disposto na Carta de Brasília, no que tange à valorização das Escolas Institucionais e capacitação permanente dos Membros e Servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar.

Outro projeto relacionado às prioridades estratégicas do Ministério Público, destinado à produção de resultados socialmente relevantes e de valorização da atuação institucional, em especial voltado à área de prevenção, que vem sendo desenvolvido, há muitos anos, no âmbito do MPRO, é o projeto "Epilepsia em Debate na Sociedade".<sup>133</sup>

Neste cenário, o Projeto Epilepsia busca ampliar o conhecimento da sociedade sobre a doença (com palestras), desmistificando essas crenças equivocadas e explicando sobre os sintomas e tratamentos existentes, demonstrando que a interação social contribui para uma evolução no tratamento desses pacientes, garantindo, ainda, a restauração da dignidade, muitas vezes perdida.

O trabalho realizado por diversos anos vem apresentando resultados satisfatórios, é referência e muito tem contribuído para facilitar os atendimentos na área da saúde, de forma especializada, com menos transtornos àqueles que são diagnosticados com a doença, possibilitando a estes um convívio social livre de preconceito e com mais acolhimento.

Neste contexto, a presença do Ministério Público, em todas as suas áreas de atuação, é necessária e deve ser constantemente ampliada e fortalecida, para a defesa dos direitos fundamentais.

---

132 Entre as diversas ações e projetos realizadas pela Comissão de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade, em parceria com o Comitê Gestor, vale citar: 1) a produção da Cartilha "Luta pela Eliminação da Discriminação Racial", com expressões e termos racistas, difundidos popularmente e que fazem parte do universo axiológico da comunidade brasileira para eliminar do vocabulário no dia a dia, com o intuito de promover a difusão e a conscientização dos Direitos Humanos, a primazia da dignidade humana e a redução das desigualdades e contribuir para eliminação do preconceito e discriminação racial; 2) a produção do Glossário da Diversidade com o escopo apresentar termos e nomenclaturas relacionados às questões de gênero, raça e diversidade, contribuindo para promoção de uma educação antirracista que leve a um mundo com mais equidade e às pessoas, oportunidades de ampliarem sua compreensão sobre esses temas. A proposta possibilitou disponibilizar o material produzido nos Portais e Redes Sociais Institucionais dos órgãos que compõem o Comitê Gestor, inclusive para download, para levar conhecimento e informação tanto para o público interno, Magistradas(os), Membros(os), Servidoras(es), quanto para a sociedade em geral; 3) lançamento da Cartilha de Combate, Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual no MPRO, que é o primeiro fruto da Resolução que cria a política de enfrentamento ao assédio sexual no âmbito institucional. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022p).

133 O Projeto partiu de levantamento de dados que indicavam que Rondônia tem aproximadamente 35 mil pessoas acometidas pela Epilepsia, as quais possuem dificuldade de acesso a uma saúde de qualidade e os diversos estigmas que a doença carrega há milhares de anos e tornam a vida desses pacientes ainda mais difícil. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022q).

## **4 PERSPECTIVAS FUTURAS PARA O FORTALECIMENTO DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA**

O trabalho do Ministério Público de Rondônia, com todos os seus projetos e boas práticas, está alinhado à Resolutividade, embora conhecedor dos inúmeros desafios a serem enfrentados. No entanto, numa perspectiva de crescimento institucional para o futuro, não se pode perder de vista o disposto nos objetivos da Agenda 2030, proveniente da Assembleia-Geral da ONU de setembro de 2015, e nestes, importante o ODS 16 “Paz, justiça e Instituições Eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” com suas metas<sup>134</sup>, o que dialoga harmonicamente, com o papel constitucional resolutivo do Ministério Público.

Dessa forma, para atender as exigências sociais, a Instituição tem que ser dinâmica e flexível a fim de manter o ambiente democrático em que foi inserido, precisando estar em movimento, atento à voz da sociedade, para que evolua exponencialmente em boas práticas, num ambiente de governança, com ampla participação social, acompanhando a progressão democrática (RODRIGUES, 2015, p. 57). Não cabe mais a postura de apatia e reatividade, mas sim, a postura de proatividade e de resolutividade, trabalhando em conjunto com a comunidade para a solução dos problemas postos (RODRIGUES, 2015, p. 61).

Alain Touraine ao argumentar a necessidade de que a democracia precisa acontecer às claras, o que demanda a maciça participação social (efetiva atuação do sujeito) defende que esse seria o meio para a efetivação das demandas sociais das majorias, prevenindo-se contra a arbitrariedade e o uso de mecanismos camuflados. Toda a coletividade deve refletir a identidade do sujeito. A soberania popular se efetiva no espaço democrático: “Se a democracia pressupõe o reconhecimento do outro como sujeito, cabe à cultura democrática reconhecer às instituições políticas como espaço principal desse reconhecimento do outro”. (TOURAINÉ, 1996, p. 164)

E nesse prisma, o Ministério Público em um espaço democrático, considerando a participação popular, é a instituição em que a sociedade deve se reconhecer, já que a busca e garantia dos direitos é realizada pela atuação ministerial, que por certo, tende a ser mais eficiente com a implementação de técnicas de resolutividade, primando pela decisão judicial como última medida.

Segundo Bonavides, a participação política do coletivo, com a

---

134 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos; 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis; 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis; 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais; 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, c2023)



defesa de interesses comuns e sociais, aqui considerando a conjugação com o cumprimento do dever constitucional do Ministério Público, é a “bandeira da soberania, da igualdade e da justiça social.” (BONAVIDES, 2008, p. 14)

A participação popular, expressada no exercício da cidadania num sistema democrático, dá legitimidade à criação e aplicação das normas de direito. Para Habermas seria um paradoxo considerar que somente o Direito Positivo legitima o exercício da cidadania quando, na verdade, deriva de todo o processo democrático de produção do Direito Positivo, fundamentado no princípio da soberania popular (CANESTRINI; GARCIA, 2021).

A importância de ser dada voz aos afetados nos conflitos e por decisões dos poderes públicos numa atuação resolutiva, é justamente para que se reconheçam que além de destinatários das normas, podem ser protagonistas na sua produção e elaboração de soluções factíveis e eficazes. (CAVENDON; VIEIRA, 2011)

Com a Constituição Federal de 1988 concretizou-se a participação social<sup>135</sup> nos grupos de representatividade, como os conselhos, nas conferências municipais de políticas públicas, na realização de audiências públicas, na exigência de um orçamento participativo; além do contido nas demais legislações, como no Estatuto das Cidades, Lei. 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>136</sup>, que confirma a necessidade da participação social; na Nova Lei de Licitações<sup>137</sup>; na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>138</sup>; na Lei das Unidades de Conservação<sup>139</sup>, dentre tantas outras.

Veja-se que o conjunto normativo que garante a participação popular está no contexto da construção de políticas públicas voltadas para a satisfação dos direitos de todos dentro da sociedade.

Então cotejando-se o artigo 127 da Constituição Federal<sup>140</sup> e o contido no inciso II do artigo 129 (BRASIL, 1988), o qual permite que todas as medidas necessárias sejam utilizadas para a garantia e respeito dos direitos assegurados constitucionalmente, conclui-se que a atuação do promotor

135 “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.” (Grifou-se) (BRASIL, 1988)

136 Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;...” (Grifou-se) (BRASIL, 2001)

137 Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social...” (Grifou-se) (BRASIL, 2021b)

138 “Art. 3o Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...) VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos;...” (BRASIL, 2010)

139 “Art. 5o O SNUC será regido por diretrizes que: (...) III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;...” (BRASIL, 2000)

140 “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”



de justiça, que está voltada para a implementação de políticas públicas em resguardo às diversas curadorias<sup>141</sup>, não pode descuidar de considerar os anseios da comunidade (daí a importância cada vez mais do fortalecimento das ouvidorias), mantendo-se próximo ao cidadão, primando pelo diálogo; e a inserção dessa comunidade na solução dos conflitos (RODRIGUES, 2015, p. 70).

O resguardo dos direitos assegurados constitucionalmente também ocorre na defesa de constitucionalidade das normas, dever do Ministério Público que, numa perspectiva de fortalecimento da resolutividade, pode se efetivar cada vez mais de forma extrajudicial.

A provocação de quem deteve a iniciativa da norma soa como medida mais adequada para a correção do vício de inconstitucionalidade, privilegiando a possibilidade do exercício do autocontrole de constitucionalidade pelo próprio poder responsável pela autoria do ato (ALMEIDA, 2014, p. 102). Somente ultrapassada essa etapa sem sucesso, necessário o ajuizamento da ação.

Seguindo essa diretriz e inspirado em práticas de outros Ministérios Públicos, o de Rondônia, no âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça, instituiu o projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade: controle de constitucionalidade por autocomposição, a Constituição em diálogo interinstitucional”<sup>142</sup>

Considerando então todas as normativas referentes à importância das soluções extrajudiciais e resolutivas, o projeto pretende a correção da inconstitucionalidade verificada por meio da correção da norma, demonstrando o protagonismo dos poderes Executivo e Legislativo, sem a provocação do Judiciário para a obtenção de resultados efetivos.

Embora o projeto não tenha muito tempo de realização, já é perceptível a adesão dos atores e obtenção de resultados satisfatórios, com a correção dos vícios de inconstitucionalidade de forma consensual e extrajudicial. Considera-se uma medida preventiva de futuros conflitos como também de priorização da resolutividade.

Uma nova visão que vai se consolidando aos poucos no Ministério Público de Rondônia, seguindo-se o caminho da resolutividade, com a atuação especializada em grupos, forças-tarefas e articulação interna entre os diversos setores da instituição, redundando nas boas práticas descritas, além de outras que, por certo, podem ser implementadas.

O ideal é chegar-se na noção de que não se tem somente um trabalho individualizado, mas um “corpo institucional” que transcende essa

141 Urbanismo, patrimônio público, meio ambiente, educação, infância, saúde, segurança pública, idoso, na defesa dos direitos das diversas minorias, dentre outros.

142 Busca-se ainda, esclarecer os detentores de iniciativa das normas inconstitucionais verificadas, sobre as contrariedades com a Constituição Federal e Estadual para viabilizar a solução extrajudicial com a adequação da norma ao ordenamento constitucional, evitando que os vícios se repitam. Pelo projeto, com vistas a uma cooperação institucional interna, permite-se a participação dos promotores das Comarcas onde se encontram as leis questionadas, além da articulação com os grupos especializados a fim de que se faça um trabalho de nível regional ou estadual quanto às leis viciadas de inconstitucionalidade que se repetem nos municípios. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA, 2022r)

divisão, focado nos objetivos institucionais de forma geral e integral, com articulação e trocas dentro e fora da instituição, resultando no bem comum da sociedade, porque age por todos os meios para garantir os interesses sociais, coletivos e individuais homogêneos. O engajamento de todos é um desafio, mas pode ser obtido com o aprimoramento do conhecimento e esclarecimentos, a fim de que os agentes esclarecidos com os resultados em prol da sociedade, percebem o objetivo pela busca do bem comum (RODRIGUES, 2015, p. 83).

O fortalecimento da resolutividade pode vir de um novo pensar do princípio da independência funcional, ou seja, a necessidade de esforços e ações em prol e objetivos institucionais maiores que muitas vezes ficam enfraquecidos com a atuação fragmentada (RODRIGUES, 2015, p. 86).

O Ministério Público de Rondônia, na vanguarda resolutiva dos direitos fundamentais, apresenta-se como um espaço de acesso da sociedade rondoniense na defesa de uma ordem jurídica, democrática e do acesso à justiça a todos, confirmando-se como “Instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.” (ALMEIDA; COSTA, 2019, p. 191)

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo decorreu de uma pesquisa que vislumbrou expor ações, projetos e boas práticas do Ministério Público de Rondônia, na vanguarda da resolutividade para a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos rondonienses, tendo, por fundamento, toda a normativa jurídica sobre a resolutividade, solução de conflitos e acesso à Justiça.

Na Encíclica Verde, o Santo Padre bem tratou das crises ambiental e social vividas no momento atual. Segundo o Pontífice, elas devem ser entendidas como uma crise única e complexa e “requerem uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza” (FRANCISCO, 2015). Na Carta *Laudato si*<sup>143</sup>, numa convergência de pensamentos com Amartya Sen, o Papa não admite dissociar o desenvolvimento econômico, tecnológico e científico do desenvolvimento socioambiental. Aliás, como conceber uma prosperidade sem precedentes ao lado de severos problemas humanitários e ambientais, numa evidente e indesejada contradição? (OLIVEIRA, 2021)

Rondônia tem enorme potencial para crescer e se desenvolver não apenas na dimensão econômica, mas também em equilíbrio com a social e ambiental, em benefício de todos e não de alguns, como um modelo de desenvolvimento sustentável, resguardando a justiça socioambiental que está no papel do Ministério Público. O desenvolvimento econômico, por si só, é destruidor de direitos, pois não se preocupa com o direito de fraternidade, tampouco com as futuras gerações. Preocupa-se tão somente em satisfazer

---

143 “Louvado sejas”.

as necessidades do presente. É o lucro pelo lucro.

Portanto, é o momento de o altruísmo prevalecer sobre o egoísmo, através do decrescimento em busca das coisas mais simples e verdadeiramente valiosas da vida. Inexoravelmente, a atividade econômica há de ser pautada sob o crivo do desenvolvimento sustentável, com vistas à preservação ambiental, da igualdade social, do acesso à justiça, de modo a satisfazer as necessidades da geração presente, sem comprometer, contudo, a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades, nos termos da lição de Martín Mateo (1998, p. 38).

A concretização desses e de outros direitos fundamentais, como moradia, emprego, segurança, educação, transporte escolar, inclusive o fluvial, dentre outros, como os conflitos no campo, do ponto de vista da efetividade e da aplicabilidade, se apresenta como um grande desafio para o Ministério Público, enquanto defensor da sociedade, que por certo está trilhando o bom caminho para uma sociedade mais igualitária e plena.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Leão de. **A garantia institucional do Ministério Público em função da proteção dos direitos humanos**. 2010. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/T.2.2010.tde-26012011-151013. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-26012011-151013/publico/TESE\\_COMPLETA\\_FERNANDA\\_CD.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-26012011-151013/publico/TESE_COMPLETA_FERNANDA_CD.pdf). Acesso em: 04 mar. 2023.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 53, jul/set, 2014.

\_\_\_\_\_; COSTA, Rafael de Oliveira; ALVARENGA, Samuel. Ministério Público como Função Essencial à Justiça na Tutela dos Direitos ou Interesses Coletivos. In: VITORELLI, Edilson (Org.). **Manual de Direitos Difusos**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

BANDEIRA, Regina; MELO, Jeferson. Justiça em Números 2022: Judiciário julgou 26,9 milhões de processos em 2021. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, 1 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/>. Acesso em: 3 mar. de 2023.

BARKAY, T. Bacterial mercury resistance from atoms to ecosystems. **FEMS Microbiology Review**, v. 27, p. 355-84, 2003.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Democracia Participativa** – por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica por uma politização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: CNMP, 2016a. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf). Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Proposta de Recomendação nº 0496727, de 2021**. Dispõe sobre a constituição e manutenção de estrutura de apoio para atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente. Brasília, DF: CNMP, 2021. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP\\_REC\\_DEFESA\\_MEIOAMBIENTE.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Propostas/PROP_REC_DEFESA_MEIOAMBIENTE.pdf). Acesso em: 15 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral n. 02, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece diretrizes. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 42, de 23 de agosto de 2016**. Recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. Brasília, DF: CNMP, 2016b. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO\\_42.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Recomendacoes/RECOMENDAO_42.pdf). Acesso em: 15 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 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.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 2015a. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 79, de 30 de novembro de 2020**. Recomenda a instituição de programas e ações sobre equidade, gênero e raça no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-79.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Brasília, DF, [1981]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp40.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm). Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981**. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. Brasília, DF, [1981]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp40.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp40.htm). Acesso em: 14 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm) Acesso em: 03 mar. de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm) Acesso em: 03 mar. de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, [2020]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 03 mar. de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, [2022]. Disponível em: [http://http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.html](http://http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.html). Acesso em: 02 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 14

fev. 2023.

CANESTRINI, Valéria Giumelli; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O Observatório Social como Exercício de Democracia e sua Interface com a Legislação Ambiental. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**. v. 7. n. 2. p. 112-127. Jul/Dez. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça como programa de reformas e método de pensamento. Tradução Hermes Zaneti Júnior. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, v. 16, n. 61, p. 161-177, jan./mar. 2008.

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanzola. A política jurídica e o direito socioambiental. **Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI)**, v. 1, p. 1, 2011.

COSTA, Inês Moreira; LEAL, Jorge Luiz S. **A Amazônia como espaço transnacional típico**. In: PIFFER, Carla; CRUZ, Paulo Márcio; BALDAN, Guilherme Ribeiro (Org.). Transnacionalidade e sustentabilidade: possibilidades em um mundo em transformação. Rondônia: Emeron, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **O direito, entre o futuro e o passado**. São Paulo: Noeses, 2014.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica *Laudato si'***: sobre o cuidado da casa comum. Vaticano: Edições Paulinas, 2015.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. Aspectos da população de Rondônia. **Brasil Escola**, c2023. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/aspectos-populacao-rondonia.htm>. Acesso em: 27 fev. 2023.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 20 Anos de Constituição: O Novo Ministério Público e suas Perspectivas no Estado Democrático de Direito. **Revista do Ministério Público**. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 28, abr./jun., 2008.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo: com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MARTÍN MATEO, Ramón. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998.

MATOS, Thyego de Oliveira. **Ministério Público Resolutivo, Negociação e Mediação: Apontamentos sobre a Efetividade da Atuação Ministerial a partir de seu Novo Perfil Constitucional**. 2017. 7 f. Tese – CEAf-MP, Itaberaba, 2017. Disponível em: <https://congressonacional2017.amp.org.br/public/arquivos/teses/70.pdf>. Acesso em: 12 fev 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Centro de Apoio Operacional Unificado – CAOP-UNI. **Relatório 2021-2023 da Atuação da Força-Tarefa dos Conflitos Agrários**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2023. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001131.0002500/2023-59.

\_\_\_\_\_. Centro de Apoio Operacional Unificado – CAOP-UNI. **Relatório Informativo. Informações do Ministério Público do Estado de Rondônia à CIDH-OEA – Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos para subsidiar o Relatório Anual de Monitoramento sobre o Cumprimento das Recomendações do Caso n. 11556 – Corumbiara**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022m. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001050.0011843/2022-35.

\_\_\_\_\_. Comissão de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do MPRO. **Relatório de Trabalho da Comissão de Equidade de Gênero, Raça, Diversidade e Inclusão do Ministério Público do Estado de Rondônia/MPRO**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022p. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001181.0002041/2023-27.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico – GAEMA. **Relatório trimestral do GAEMA, outubro a dezembro de 2022**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022b. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110000985.0006732/2021-43.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial da Infância e Juventude e da Defesa da Educação – GAEINF. **Relatório de atividades do GAEINF 2022**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022d. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110000987.0012624/2022-54.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Criminalidade - GAEC. **Relatórios de atividades do GAEC 2022, maio a dezembro de 2022**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022f. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110000983.0011875/2022-21.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial Cível e de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Consumidor e da Saúde – GAECIV. **Relatório de atividades do GAECIV 2022**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022g. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110000988.0011727/2022-49.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial da Segurança Pública – GAESP. **Relatórios de atividades do GAESP 2022**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022j. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110000986.0011531/2021-74.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos



Crimes contra a Ordem Tributária – GAESF. **Relatório anual de atividades do GAESF, maio a agosto de 2022.** Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022k. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001031.0012137/2022-32.

\_\_\_\_\_. Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado. **Relatórios de atividades do GAECO 2021/2022.** Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022l. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001047.0012689/2021-26.

\_\_\_\_\_. Ouvidoria. **Relatório trimestral de atividades: julho, agosto e setembro/2022.** Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022n. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001020.0016880/2022-80.

\_\_\_\_\_. Projeto **“MP Conciliação e Constitucionalidade: controle de constitucionalidade por autocomposição, a Constituição em diálogo interinstitucional”.** Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022r. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001050.0016428/2022-19.

\_\_\_\_\_. **Projeto Ministério Epilepsia em Debate.** Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022q. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110000953.0005681/2021-40.

\_\_\_\_\_. **Projeto Ministério Público Itinerante.** Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2022o. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001050.0013751/2022-44.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 01/2016/CPJ.** Cria o Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária - GAESF. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2016a. Acesso em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=Gaesf&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=Gaesf&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 de fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 01/2021/CSMP.** Cria, no âmbito do Ministério Público do Estado de Rondônia, o Núcleo de Mediação Comunitária de Vilhena. Porto Velho: Conselho Superior do Ministério Público, 2021. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=Gaesf&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=Gaesf&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 09 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 06/2016/PGJ.** Institui a Câmara de Mediação Fiscal no âmbito do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária – GAESF. Porto Velho: Procuradoria-



Geral de Justiça, 2016b. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=Gaesf&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=Gaesf&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 de fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 08/2019/CPJ.** Reestrutura o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – GAECO e dá outras Providências. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2019. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=Gaeco&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=Gaeco&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em 22 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 09/2022/CPJ.** Reestrutura o Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico – GAEMA e dá outras providências. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2022a. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=gaema&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=gaema&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 fev. de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 18/2022/CPJ.** Reestrutura o Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Criminalidade – GAECRI –, que passa a ser denominado Grupo de Atuação Especial de Defesa do Patrimônio Público e Combate à Corrupção – GAEC –, e dá outras providências. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2022e. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=gaeC&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=gaeC&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 19/2022/CPJ.** Reestrutura o Grupo de Atuação Especial Cível e de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Consumidor e da Saúde – GAECIV – e dá outras providências. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2022h. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=Gaeciv&rd\\_ordenacao=1&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=Gaeciv&rd_ordenacao=1&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 20/2022/CPJ.** Reestrutura o Grupo de Atuação Especial da Infância, Adolescência e Juventude e da Defesa da Educação – GAEINF

–, e dá outras providências. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2022c. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=gaefinf&rd\\_ordenacao=2&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=gaefinf&rd_ordenacao=2&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 22/2022/CPJ**. Reestrutura o Grupo de Atuação Especial de Controle Externo da Atividade Policial e Fiscalização da Execução Penal – GAESP – e dá outras providências. Porto Velho: Colégio de Procuradores de Justiça, 2022i. Disponível em: [https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma\\_juridica\\_pesquisar\\_proc?incluir=0&lst\\_tip\\_norma=&txt\\_numero=&txt\\_ano=&lst\\_assunto\\_norma=&dt\\_norma=&dt\\_norma2=&dt\\_public=&dt\\_public2=&txt\\_assunto=Gaesp&rd\\_ordenacao=1&btn\\_norma\\_pesquisar=Pesquisar](https://bni.mpro.mp.br/sapl/generico/norma_juridica_pesquisar_proc?incluir=0&lst_tip_norma=&txt_numero=&txt_ano=&lst_assunto_norma=&dt_norma=&dt_norma2=&dt_public=&dt_public2=&txt_assunto=Gaesp&rd_ordenacao=1&btn_norma_pesquisar=Pesquisar). Acesso em: 22 de fev. 2022.

MINISTÉRIO Público recupera 11 milhões em dívidas de ICMS em quatro meses. **Ministério Público do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 2 mai. 2022. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/10540>. Acesso em: 22 fev. de 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes**. c2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 09 mar. 2023.

OLIVEIRA, Ivanildo de. Torneiras Secas: a crise hídrica e seus aspectos éticos. In: GARCIA, Heloise Siqueira; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Orgs.). **Diálogos de socioambientalismo, sustentabilidade, governança e justiça ambiental**. Itajaí: Ed. da Univali, 2021. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-BOOK%202021%20-%20DI%3%81LOGOS%20DE%20SOCIOAMBIENTALISMO,%20SUSTENTABILIDADE,%20GOVERNAN%3%87A%20E%20JUSTI%3%87A%20AMBIENTAL.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2023.

OPERAÇÃO Arigós. **Ministério Público do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.mpro.mp.br/pages/comunicacao/noticias/view-noticias/10519>. Acesso em: 22 fev. 2023.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14. ed. rev. atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018.

PF combate atividade ilegal de ouro na calha do Rio Madeira. Gov.br, 30 nov. 2021. Polícia Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/12/pf-combate-atividade-ilegal-de-ouro-na-calha-do-rio-madeira>. Acesso em: 22 fev. 2023.

REALE, Miguel. **O Direito como experiência**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.

RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a Nova Dinâmica Resolutiva do Ministério Público. **Revista Jurídica ESMP-SP**, v.8, 2015.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o Acesso à Justiça em Face dos Interesses e Direitos Transindividuais: em Busca da Resolutividade. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 114 – 135, Jan/Jun. 2018, e-ISSN: 2526-026X.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, n. 87, pp. 139–165, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452012000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000300007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 mar. 2021.

# VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS: RESOLUTIVIDADE E IMPACTO SOCIAL

Autor: Janine Borges Soares<sup>144</sup>

## *VEILING OF PRIVATE FOUNDATIONS: RESOLUTENESS AND SOCIAL IMPACT*

### RESUMO

O presente artigo pretende apresentar o velamento das Fundações Privadas como uma atribuição através da qual o Ministério Público pode atuar em coprodução com essas entidades do Terceiro Setor de forma resolutiva nas áreas da assistência social, cultura e defesa do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, promoção da cidadania, entre outras. Partindo de uma breve análise da missão constitucional do Ministério Público trazida pela Carta Magna de 1988, rumo a uma melhor compreensão do velamento, o artigo irá discorrer sobre essa atribuição, sugerindo que ela não deve ser meramente repressiva, burocrática e fiscalizatória, pois se coaduna com todos os objetivos estratégicos do Mapa Nacional do Ministério Público e merece novos olhares dessa instituição democrática e preocupada em exercer de forma eficaz sua função política e de responsabilidade social na construção de um mundo mais digno e igualitário para todos.

**Palavras-chave:** Velamento. Fundações Privadas. Impacto Social. Resolutividade.

<sup>144</sup> Promotora de Justiça do Rio Grande do Sul, Presidente da PROFIS – Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações Privadas e Entidades de Interesse Social, Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS (2005), Especialista em Direito – Ênfase em Infância e Juventude pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul 2002.

## **ABSTRACT**

*This article intends to present the veiling of Private Foundations as an attribution through which the Public Ministry can act in co-production with these Third Sector entities in a resolute way in the areas of social assistance, culture and defense of historical and artistic heritage, education, health, food and nutrition security, protection of the environment and promotion of sustainable development, scientific research, promotion of citizenship, among others. Starting from a brief analysis of the constitutional mission of the Public Ministry brought by the Magna Carta of 1988, towards a better understanding of veiling, the article will discuss this attribution, suggesting that it should not be merely repressive, bureaucratic and supervisory, as it is consistent with all the strategic objectives of the Public Prosecutor's Office's National Map and deserves new looks from this democratic institution concerned with effectively exercising its political and social responsibility role in building a more dignified and egalitarian world for all.*

**Keywords:** *Veiling. Private Foundations. Social Impact. Resolutivity.*

## **1 INTRODUÇÃO**

São temas materiais para o Ministério Público e para as Fundações Privadas segurança jurídica, desburocratização, inovação tecnológica, transparência, sustentabilidade, responsabilidade social, proatividade, impacto social e resolutividade, esse último objeto central dessa investigação.

A partir da Constituição Federal de 1988 um novo Ministério Público passou a ser moldado, com características de agente político com legitimidade para maximizar impactos sociais. De instituição demandista e com atuação preponderante na área criminal, o Ministério Público da Constituição Cidadã foi, no art. 127, "caput", erigido a guardião da ordem jurídica nacional, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A consolidação do Estado Democrático de Direito passou a ser o maior desafio e assim surgiu uma nova estratégia de gestão, com muitas políticas e diretrizes institucionais baseadas nessa premissa e com fomento a ações interinstitucionais e transversais.

Quando as relações entre o Ministério Público, o Estado e seus Poderes, e a sociedade civil organizada têm como alicerce o respeito às prerrogativas e às autonomias próprias de cada seara, e quando se compreende melhor a complexidade das relações jurídicas e políticas entre seus agentes, é possível de forma inestimável, resolutiva e em coprodução potencializar a democracia e a dignidade da pessoa humana. Assim, para que resolutividade se traduza em benefícios para a sociedade a premissa deve ser que todos são

profissionais para o impacto e que o resultado para a sociedade é o maior ponto de convergência.

O Ministério Público, especialmente pela forma constituída em 1988, tem legitimidade para atuar de forma colaborativa com as instituições de Estado e com a sociedade civil organizada na defesa de interesses públicos, que pertencem tanto ao setor público quanto ao setor privado. Com esse artigo pretende-se demonstrar que o velamento das Fundações Privadas é uma atribuição conectada com esse novo Ministério Público e que através dela é possível atingir as metas do mapa estratégico nacional, elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, e ser modelo de atuação resolutiva no sentido de minimizar judicializações e maximizar impacto social.

## 2 VELAMENTO E RESOLUTIVIDADE

A Constituição Federal de 1988 consolidou o conceito de Estado Democrático de Direito, incorporou a dignidade da pessoa humana como valor maior no art. 1º, inciso III, trouxe, no art. 3º, os fundamentos da República e positivou os direitos e garantias fundamentais, no art. 5º e seguintes (BRASIL, 1988). A constitucionalização do direito ficou emaranhada com os mais altos valores humanitários, a partir da qual todas as normas infraconstitucionais devem ser interpretadas à luz da Carta Magna e de seus princípios norteadores. Com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) nosso país inaugurou uma fase de democratização e de grande preocupação com os direitos humanos e com a justiça social e assim os direitos da sociedade passaram a ser objeto da ordem constitucional. Segundo Mendes (2018, p. 688),

Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam a seus titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua acepção como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito subjetivo quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito.

Nesse contexto o legislador constitucional erigiu o Ministério Público à instituição independente, com autonomia administrativa e financeira, diluindo os estreitos vínculos que possuía com o Poder Executivo, e essencial ao Estado de Direito, cabendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme expressamente previsto no art. 127, “caput”, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Já no art. 129 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estão previstas as funções institucionais do Ministério Público que exigem uma nova postura frente à necessidade de colaborar com a concretização dos direitos fundamentais. De acordo com Rodrigues et al. (2020, p. 109), “Exige o constituinte do Ministério Público, então, uma compreensão integrada da

Constituição e do seu papel, bem como uma atuação mais ampla do que aquela estritamente relacionada ao exercício ordinário de intervenções no âmbito judicial.”

Segundo Garcia (2017, p. 112),

A linha evolutiva do Ministério Público bem demonstra as múltiplas vicissitudes passadas pela Instituição até assumir o colorido atual. Essa evolução, como não poderia deixar de ser, é marcada por um contínuo debate em torno de sua autonomia existencial e da posição que ocupa no âmbito das estruturas estatais de poder: trata-se de um processo contínuo e que ainda está longe de alcançar uma solução definitiva.

As atribuições podem ser concretizadas por inúmeros instrumentos extrajudiciais, mas exigem uma postura ativa do parquet, surgindo, a partir de 1988, um novo Ministério Público. “O formato pensado, partindo dos erros e acertos da experiência histórica, apontava para a construção de uma instituição formada por ‘agentes políticos’, cuja atuação deveria buscar balizamento na própria Constituição e nas leis dela decorrentes”, afirmam Rodrigues et al. (2020, p. 111). Dispõe o art. 127, “caput”, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado, esclarecendo Garcia (2017, p. 117) que “Essencial, por sua vez, é designativo daquilo que constitui a substância de algo, que é necessário e não pode ser afastado”, concluindo que:

Unindo as características do substantivo instituição e do adjetivo essencial, é possível afirmar que somente o Ministério Público pode desempenhar as atividades que lhe tenham sido privativamente outorgadas pelo Constituinte originário e pelo legislador infraconstitucional, e que são imprescindíveis à salvaguarda do bem-estar da população, vale dizer, à consecução do ideal de Justiça. (GARCIA, 2017, p.117).

As atribuições concedidas ao Ministério Público, em 1988, lhe trouxeram funções fundamentais para contribuir com a construção do Estado Democrático de Direito. Como defensor da ordem democrática o Ministério Público ficou responsável pela efetivação do próprio Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana, em termos de proteção, defesa e promoção, Coelho (2018, p. 14) refere que: “Essa incumbência de guardião do regime democrático – leia-se do próprio Estado de Direito – é complementada, expressamente, pela atribuição de tutela dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” Essa vinculação material do Estado de Direito à dignidade da pessoa humana deve ser concretizada através da implementação dos direitos fundamentais, referindo o autor (COELHO, 2018, p. 14) que “[...] nada mais lógico que a instituição – Ministério Público – responsável pela defesa do regime democrático – Estado de Direito – seja, conseqüentemente, incumbida de zelar pela promoção e respeito aos direitos e garantias fundamentais.”

Esse novo Ministério Público, configurado como agente político autônomo, ficou responsável por uma extensa e relevante pauta de responsabilidade social, que só será possível implementar através da unidade nacional de ações resolutivas, de forma criativa e superando muitos obstáculos internos e externos. Dessa forma, para alcançar os objetivos fundamentais da

República aduzem Rodrigues et al. (2020, p. 113) que:

O Ministério Público, pela sua própria natureza, não deve estar afastado dos embates travados no campo da esfera pública, que é, portanto, um espaço onde devem estar seus agentes, na defesa e na concretude dos interesses que lhe foram constitucionalmente fixados, também intervir, manifestando-se sobre temas relevantes.

Uma instituição com a complexidade do Ministério Público é essencial para a democracia, mas para tanto as atribuições constitucionais precisam ser entendidas como parte de um movimento político de abertura ao diálogo e ao consenso. As funções institucionais do Ministério Público estão exigindo do parquet uma atuação flexível e moderna – um Novo Ministério Público – capaz de promover justiça de forma independente do Poder Judiciário e, especialmente através de ações resolutivas. Conforme Rodrigues et al. (2020, p. 113),

Não há dúvida de que o constituinte buscou dar à Constituição de 1988 um perfil social e caráter dirigente, de natureza transformadora para além do efeito estruturante do Estado brasileiro. Esses vetores principiológicos permeiam não só o rol de direitos e garantias fundamentais, com ênfase na dimensão social, mas também o conjunto de normas de organização do Estado, na qual figura o Ministério Público,

Entendendo-se o Ministério Público como *agente político* e que as relações entre direito e política são essenciais, aduzem os autores que:

Nesse passo, confinar o Ministério Público ao papel de mero ator processual em exercício do poder punitivo e demandista estatal evidentemente não está de acordo com o ideal do Constituinte, que exige a ação resolutiva do membro da instituição como agente político, visando a garantir que 'o que queremos, mas ainda não existe', possa ganhar forma. (RODRIGUES et al., 2020, p. 123).

Nesse sentido, a Corregedoria Nacional editou a Recomendação n.º 54, de 28.03.2017, que “Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro” (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2017), estabelecendo as diretrizes para uma atuação resolutiva capaz de contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, através de parcerias e redes de cooperação, refutando atuações formais e burocráticas, priorizando a preocupação com entregas de resultado à sociedade.

Ademais, consta no Mapa Estratégico Nacional elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015) resolutividade como valor primordial, sendo importante referir que esse conceito envolve o ato de solucionar e tem relação com questões como efetividade, integralidade, satisfação, tecnologia, rapidez, entre outros. Segundo Ferreira (2009, p. 1744), resolução é:

1. Ato ou efeito de resolver(-se). 2. Decisão, deliberação. 3. Capacidade de resolver, deliberar, decidir; deliberação, decisão: tem visão administrativa e muita resolução. 4. Desígnio, intento, tenção, propósito. 5. Transformação, conversão, mudança. 6. Firmeza, energia em face do perigo; bravura, coragem [...]

Para se compreender a relação entre resolutividade e velamento de fundações privadas é preciso primeiro entender melhor essa atribuição. Deve-se partir do entendimento de que se trata de uma atribuição extraordinária fundamentada no art. 129, IX, da Constituição Federal o qual prevê que outras



atribuições, além das ordinárias, poderão ser conferidas ao órgão, desde que compatíveis com seu mister (BRASIL, 1988). Assim, o velamento das fundações privadas, previsto no art. 66, “caput”, do Código Civil (BRASIL, 2002), é justamente uma dessas atribuições extraordinárias e está disciplinado na lei infraconstitucional. Como já referido em artigo anteriormente escrito por Soares e Clos (2021, p. 378):

Assim, examinado o texto constitucional vigente (art. 127 e art. 129 da Constituição Federal) observa-se que o legislador constituinte conferiu ao Ministério Público atribuições que podem ser classificadas como ordinárias (constitucionais) e extraordinárias (infraconstitucionais). Dessa forma, no inciso IX do art. 129 da Constituição Federal se situa o permissivo do exercício de outras funções não conferidas no texto constitucional originário ou vigente, abrindo-se caminho para que através da legislação infraconstitucional sejam criadas e designadas outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade.

O Código Civil estabelece no art. 44, III que as fundações privadas são pessoas jurídicas de direito privado ao mesmo tempo em que determina no art. 62, incisos I a X (BRASIL, 2002), que somente poderão ser instituídas para fins de assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas. Essas instituições, então, nascem comprometidas com interesses que ultrapassam a esfera privada, o que acabou por atrair a atuação do Ministério Público.

A redação integral do artigo referente ao velamento foi cunhada por Rui Barbosa quando revisou o Código Civil proposto por Clóvis Beviláqua, no qual estava previsto ‘ficará sob a inspeção’ e foi a mesma nos códigos de 1916 (art. 26) e 2002 (art. 66, “caput”): “Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas.” (BRASIL, 2002). A palavra velará engloba o poder-dever de cuidar, zelar, vigiar, auxiliar, orientar e acompanhar as fundações na caminhada rumo ao atingimento de suas finalidades, já determinadas pelo instituidor.

Conforme Soares e Clos (2021, p. 384-385), o velamento corresponde a três diferentes funções do Ministério Público:

Primeiro o exercício do Poder de Polícia sobre as atividades administrativas das Fundações Privadas (aprovação de atas, estatutos, prestações de contas, autorização para venda de imóveis e constituição de ônus reais etc.) e o exercício do Poder de Polícia na fiscalização da concretização das finalidades para as quais foram instituídas (em regra exercida a partir de inspeções in loco). Segundo a atuação extrajudicial, a qual visa à instauração de procedimentos investigatórios tendentes ao esclarecimento de situações que possam caracterizar irregularidades na administração da fundação, como o descumprimento de leis ou do próprio estatuto, que possam comprometer sua finalidade e/ou seu patrimônio, o que pode vir provocar acordos de correção de rumos e procedimentos com efeitos no contexto da terceira hipótese, qual seja da atuação judicial. Terceiro, ajuizamento de ações judiciais visando ao afastamento de dirigentes ou reparação de danos à entidade fundacional ou intervenção judicial em processos como fiscal da lei, nas hipóteses em que haja interesse das fundações, que se subsumem em interesses

da própria sociedade, a serem preservados.

O que justifica essa atribuição do Ministério Público é o fato de que as fundações privadas constituem um patrimônio social com finalidades sociais. Defender esse patrimônio social se coaduna com as funções institucionais do *parquet*, cabendo ressaltar que as finalidades sociais das fundações privadas são também compatíveis com a missão constitucional do Ministério Público. Em última instância, é o Ministério Público, na função do velamento, corresponsável pelo atingimento das finalidades sociais pelas Fundações Privadas.

Conforme Maus *apud* Rodrigues et al. (2020, p. 121) “[...] a soberania e poder democrático só existem quando existem ‘âmbitos isentos de Direito’, nos quais a sociedade se movimenta para o aperfeiçoamento do Estado e para a constituição dos direitos inexistentes.” Nessa fenda inserem-se as atribuições extrajudiciais do *parquet* e as ações e os programas do Terceiro Setor.

O capital político das instituições em geral corresponde aos recursos que lhe estão disponíveis para o exercício de sua esfera de poder na sociedade. Aduz Ribeiro (2015, p. 317) que: “Esse conjunto de bens comuns a todas as instituições que abrange prestígio, legitimidade, popularidade, autoridade, reputação, entre outros, pode ser denominado de capital institucional. O capital institucional é um subconjunto do capital político”. Esclarece o autor, ainda, que:

A legitimidade institucional é um dos bens que compõem o capital institucional (prestígio, legitimidade, popularidade, reputação, informação), com a ressalva de que não estamos tratando da questão normativa da legitimidade, mas sim uma legitimidade prática, baseada na realidade, ou seja, no nível de apoio que a instituição efetivamente possui. (RIBEIRO, 2015, p. 319).

Dentro dessa perspectiva é possível pensar que o capital institucional do Ministério Público, que advém de sua função política, corresponde à credibilidade social que vêm adquirindo por sua atuação que com a Constituição Federal de 1988 ultrapassou as funções de repressão criminal e de demandista estatal. As regras e princípios da Constituição traçaram as diretrizes para esse Ministério Público proativo e resolutivo, da transformação social. Com efeito, as regras e princípios da Constituição Federal se irradiam por todo o sistema jurídico, as normas infraconstitucionais – entre elas o Código Civil, que prevê a atribuição do velamento – têm sua validade e sentido condicionados à Lei Maior. Refere Barroso (2015, p. 07), que:

O termo neoconstitucionalismo, portanto, tem um caráter descritivo de uma nova realidade, mas conserva, também, uma dimensão normativa, isto é, há um endosso a essas transformações. Trata-se, assim, não apenas de uma forma de descrever o direito atual, mas também de desejá-lo. Um direito que deixa a sua zona de conforto tradicional, que é o da conservação de conquistas políticas relevantes, e passa a ter, também, uma função promocional, constituindo-se em instrumento de avanço social.

Sob o ponto de vista jurídico, interpretando-se o Código Civil à luz da Carta Magna, não parece haver maiores dúvidas quanto à atribuição de velamento das fundações privadas por esse novo Ministério Público, mas na prática ela ainda é muitas vezes confundida com fiscalização. Inspeção, como cunhado no projeto do Código Civil de 1916 por Clóvis Beviláqua, ou fiscalização,

como referido usualmente, são tarefas bem diversas de velamento. Velar é muito mais e corresponde amplamente à função política do Ministério Público, exigindo uma compreensão desse papel institucional para além do direito, em direção à concretude e defesa das políticas públicas.

Quando Rui Barbosa ampliou o conceito dessa atribuição, de inspecionar para velar, ficou claro que seu parâmetro deveria ser diverso daquele das atribuições ordinárias. Não se trata de uma atuação semelhante àquela do Promotor de Justiça do patrimônio público, que é basicamente fiscalizatória, mas sim de uma nova versão do *parquet*, que em 1988 foi erigido constitucionalmente a ser uma instituição capaz de impactar a sociedade também na ponta da prevenção.

No contexto do constitucionalismo democrático, ampliaram-se ainda mais as interpretações possíveis sobre as regras infraconstitucionais do velamento, que devem ter como norte a defesa e a promoção dos direitos fundamentais e a efetividade da Constituição Federal no mundo hipermoderno, da velocidade. “Sem surpresa, as relações institucionais, sociais e interpessoais enredam-se nos desvãos dessa sociedade complexa e plural, sem certezas plenas, verdades seguras ou consensos apaziguadores”, conclui Barroso (2015, p. 12).

Nessa atuação o Ministério Público deve reconhecer as relações entre direito e política, essenciais inclusive para a afirmação de sua autonomia, e agir como órgão capaz de realmente cumprir sua missão constitucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, baseado em seus valores (princípios institucionais) que são resolutividade, transparência, proatividade, inovação e cooperação, contidos no Mapa Estratégico Nacional (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015).

A atuação do Ministério Público no velamento das Fundações Privadas é possivelmente um dos caminhos mais férteis para que o Ministério Público seja capaz de contribuir de forma resolutiva com a consolidação do Estado Democrático de Direito constitucionalmente assegurado à sociedade e assim atingir os objetivos do seu Mapa Estratégico Nacional (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015). Comprova essa assertiva a simples verificação de que as finalidades sociais das instituições (art. 62 do Código Civil) se conectam totalmente com os interesses sociais e individuais previstos na Constituição Federal de 1988, pelos quais a instituição ministerial deve zelar. Para além disso, releva notar que essas finalidades se relacionam com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (2015), da qual o Brasil é signatário.

Na sociedade complexa os problemas são transindividuais e por isso impõe-se ampliar os olhares possíveis sobre o direito. Infelizmente, conforme Streck (2021, p. 43, grifo do autor), “Em nosso país, não há dúvida de que, sob a

ótica do Estado Democrático de Direito – *em que o direito deve ser visto como instrumento de transformação social* –, ocorre uma disfuncionalidade do Direito e das Instituições encarregadas de aplicar a lei.”

Tem o velamento um potencial imensurável de aproximação do Ministério Público com a sociedade, traz inúmeras possibilidades de atuação preventiva, de produção de impacto positivo, de resolutividade em várias áreas de atuação. Obviamente que fiscalização também faz parte do velamento, mas este a precede. Aliás, muitas vezes a fiscalização acontece por falha ou omissão no próprio velamento. Daí a importância de uma boa compreensão do tema a partir da qual se pode buscar uma atuação mais uniformizada a nível nacional, rumo à unidade que não aprisiona, ao contrário, liberta da burocracia, amplia os horizontes e fomenta a criatividade para o impacto.

A nossa Constituição Federal aparelhou as instituições com possibilidades quase utópicas de transformação social, e de forma especial o Ministério Público. Nesse sentido, refere Streck (2021, p. 47, grifo do autor) que:

Estamos, assim, em face de um sério problema: de um lado temos uma sociedade carente de realização de direitos e, de outro, uma Constituição Federal que garante esses direitos da forma mais ampla possível. Este é o contraponto. Daí a necessária indagação: qual é o papel do Direito e da dogmática jurídica neste contexto?

Assim, uma das grandes questões é repensar as condições para a implementação dos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana, em que espaços públicos será possível construir as mudanças necessárias, que espécies de diálogos e de consensos precisam ser travados, ou seja, como fazer uma política capaz de contribuir com um mundo mais justo e igualitário. Como engajar toda a sociedade nessa pauta constitucional?

Um dos aspectos que diferencia a Constituição das demais normas é que ela ultrapassa a dimensão jurídica, pois para sua efetivação é preciso que primeiro seja compreendida por toda a sociedade. Pereira (2018, p. 80) afirma que:

[...] a interpretação da Constituição não pode prescindir de um elemento extratextual: o comprometimento de todos os setores da sociedade com a ideia de que as normas constitucionais aglutinam valores importantes e devem ser cumpridas.

A pluralidade de intérpretes deriva de sua supremacia hierárquica. Acrescenta o autor (PEREIRA, 2018, p. 80.).

A circunstância de a Constituição ser a fonte de autoridade de todos os agentes estatais – e, correlatamente, determinar o fundamento de validade de todos os atos por estes praticados – implica necessariamente que o exercício das funções públicas pressuponha um constante esforço interpretativo.

No caso da Constituição Federal o reconhecimento de seu valor, dos direitos e garantias que assegura e dos limites que ela impõe ao Estado e à sociedade são essências, concluindo Pereira (2018, p. 81) que:

Paralelamente, em sistemas democráticos, a participação de todos os agentes estatais na interpretação constitucional tem como consectário e como fundamento o fato de que toda a sociedade participa da construção do sentido e da autoridade que regulam o funcionamento da sociedade.

“É nesse momento que, dentre outras alternativas, emerge com

propriedade o papel do Ministério Público enquanto instituição com atribuição para a defesa de direitos transindividuais que se identificam com os interesses que compõem o mundo da vida”, refere Alves (2019, p. 26). Complementa Sem (2011, p. 383) que “O êxito da democracia na prevenção das fomes coletivas pertence às múltiplas contribuições da democracia para a promoção da segurança humana, mas também há muitos outros campos de aplicação”. Discorrendo sobre a democracia como instrumento de transformação social, refere o autor, ainda, (SEM, 2011, p. 388-389) que: “O êxito da democracia não consiste meramente em ter a estrutura institucional mais perfeita que podemos conceber. Ele depende inelutavelmente de nossos padrões de comportamento real e do funcionamento das interações políticas e sociais.”

De acordo com Barroso (2009, p. 340)

“É nesse momento que, dentre outras alternativas, emerge com propriedade o papel do Ministério Público enquanto instituição com atribuição para a defesa de direitos transindividuais que se identificam com os interesses que compõem o mundo da vida”, refere Alves (2019, p. 26). Complementa Sem (2011, p. 383) que “O êxito da democracia na prevenção das fomes coletivas pertence às múltiplas contribuições da democracia para a promoção da segurança humana, mas também há muitos outros campos de aplicação”. Discorrendo sobre a democracia como instrumento de transformação social, refere o autor, ainda, (SEM, 2011, p. 388-389) que: “O êxito da democracia não consiste meramente em ter a estrutura institucional mais perfeita que podemos conceber. Ele depende inelutavelmente de nossos padrões de comportamento real e do funcionamento das interações políticas e sociais.”

De acordo com Barroso (2009, p. 340)

Nesse sentido há no Brasil inúmeros exemplos de atuação eficiente e resolutiva do Ministério Público quanto ao velamento, que reverberam em probidade e benefícios sociais, que podem ser traduzidas como efetividade da Constituição Federal. É quando os Procuradores e Promotores de Justiça atuam ‘em face’ mas também, ‘ao lado’ das organizações da sociedade civil organizada, em especial as fundações privadas a quem lhes cabe velar.

Ao contrário de uma fiscalização burocrática e/ou persecutória impõe-se ser exercido um velamento eficaz que, para além de evitar e/ou coibir desvios e corrupção, impulse impactos sociais positivos que gerem valor à sociedade. Quando a instituição está regular sob os pontos de vista contábil e administrativo, vem cumprindo suas finalidades estatutárias e está com as contas aprovadas pelo Ministério Público, é o momento de unir forças em prol de uma agenda positiva. Coprodução de impacto social é de grande riqueza, e as fundações privadas têm muita expertise quanto a essas ações. O Ministério Público também tem muito a oferecer às instituições, por sua força, estrutura, alcance e respeitabilidade social, derivada esta de seu capital institucional.

Cabe àquele órgão ministerial que faz o velamento, e que por força de lei está comprometido com a consecução das finalidades sociais das fundações privadas, colaborar e fomentar ações, programas, projetos e políticas públicas aptas a promoverem a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, concluindo Alves (2019, p.26), ao tratar da postura proativa do Ministério Público, que:

Essa atribuição de defesa alia-se ao poder de accountability horizontal que a Constituição Federal atribuiu à instituição, permitindo-lhe monitorar os graus de eficiência das políticas públicas, bem como os alcances de sua eficácia e efetividade na transformação das vidas dos beneficiários. Fala-se mesmo de uma necessária atuação proativa da instituição para que participe do processo de concretização da nova esfera pública.

O Ministério Público se caracteriza como um agente público que exerce, em suas atribuições ordinárias, accountability das atividades públicas, pois é uma instituição que exerce parcela de controle sobre as ações das autoridades públicas. No velamento das fundações privadas essa função esbarra no limite imposto pela autonomia da sociedade civil. É por isso que em se tratando de accountability no contexto do velamento a interpretação mais adequada é no sentido de que deve o parquet não somente respeitar a autonomia da sociedade civil organizada, mas também defender seus direitos e prerrogativas frente a ilegalidades e abusos do próprio Poder Público.

Dentre os propósitos do velamento está possibilitar que as instituições do Terceiro Setor tenham melhores condições financeiras e administrativas para cumprir suas finalidades sociais e, ao mesmo tempo, lhes assegurar a possibilidade de trabalhar com segurança jurídica pelo desenvolvimento harmônico e sustentável. Velar pelas Fundações Privadas é garantir democracia, justiça social é em última instância zelar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis previstos na Constituição Federal, missão primeira do Ministério Público. É preciso lembrar que as finalidades do Terceiro Setor são idênticas àquelas que justificam a existência do próprio Ministério Público e se relacionam com interesses eminentemente públicos e que por isso é distopia atuar de forma burocrática e persecutória quando se está diante de imensuráveis possibilidades de fomentar impacto social.

Aliás, não há nenhuma contradição no fato de que as Fundações Privadas se situam no campo do direito privado ao mesmo tempo em que se relacionam com interesses públicos. Ora, os interesses públicos não pertencem somente à esfera do setor público, não são exclusivos de quem ocupa cargos públicos, ao contrário, o setor privado tem a mesma legitimidade nessas questões. Interesses Públicos são tema material para todos os setores, sem distinção.

Para que o Terceiro Setor possa realizar sua vocação de promover cidadania e garantir a dignidade da pessoa humana, o Ministério Público precisa ser uma instituição norteadada pelo seu Mapa Estratégico (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, c2015) e pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015) no sentido de atuar de forma cooperativa e transversal com as Fundações Privadas. Conclui Alves (2019, p. 27) que:

É a partir do que compõe a ação comunicativa, diferente de um perfil demandista de Ministério Público, que a instituição pode explorar as insatisfações subjacentes aos pontos nevrálgicos dos problemas de interesse transindividual ainda em estágios que possam eles se valer democraticamente de discussões a partir dos próprios sujeitos de direito [...]

Nessa linha, Rodrigues et al. (2020, p. 122) referem que:

É preciso, portanto, que se entenda com profundidade e inteireza o Ministério Público que legou o Constituinte de 1988, para que se concorde que os 'âmbitos isentos do direito' só podem ser acessíveis por agentes políticos com flexibilidade para participar do diálogo que leve à produção de novas formas de coexistência social e superação dos conflitos.

A real percepção do papel constitucional do Ministério Público e uma profunda compreensão do velamento serão capazes de demonstrar que essa atribuição corresponde aos paradigmas inovadores até aqui expostos. Ela é disruptiva ao propor implicitamente a união de forças em prol de maximizar impactos sociais, está na contramão do excesso de burocracia e deve ser resolutiva em muitas áreas essenciais, como saúde, meio ambiente, educação, pesquisa científica e assistência social, entre outras. Para além disso, pode consagrar convergências – ser uma verdadeira matriz de materialidade – entre instituições e fomentar o melhor ambiente entre o Primeiro, o Segundo e o Terceiro Setor. Tratando-se de velamento, como esclarecem Rezende, Rezende e Silva (2019, p. 79):

Na verdade, ao que se deduz da legislação, já aceito pela jurisprudência e pela doutrina, referido vocábulo significa que, além de estar de sentinela (exercer vigilância), também patrocina e protege uma função mais pedagógica e de parceria do que policial ou punitiva.

Rezende, Rezende e Silva (2019, p. 82) afirmam, ainda, que:

Claro que o Ministério Público precisa melhor se aparelhar e mais se inteirar do assunto, para que efetivamente 'conviva', velando, com essas entidades. Assim como inspecionar está para velar, seus objetivos estão para as prioridades do Estado e do próprio Ministério Público. Ou seja, as prioridades, tanto das fundações quanto do Estado, são: a defesa e a proteção da criança e do adolescente, da saúde e educação da população, do patrimônio público, do meio ambiente, do consumidor, da cultura, etc.

Quando a Carta Magna dissolveu as amarras do Ministério Público com o Poder Executivo transformando-o num órgão independente, a satisfação dos interesses da coletividade, compreendidos como interesses públicos primários, passou a ser o objetivo maior da instituição que algumas vezes pode até mesmo colidir com eventuais interesses dos órgãos estatais (interesses públicos secundários). Desta forma, no exercício do velamento o parquet pode eventualmente somar forças com as Fundações Privadas até mesmo em face do poder público, quando for para defender as entidades de equívocos legais ou sociais, abusos e inconstitucionalidades, como na histórica luta pela imunidade tributária para o Terceiro Setor, ou pelo fim de exigências arbitrárias inclusive de certificações sem amparo legal, que ocorrem especialmente no âmbito do Poder Executivo Municipal.

De acordo com Melo (2019, p. 149):

A resolutividade, nessa linha, compõe o cerne do novo desenho da instituição ministerial. De forma reflexiva (obtida com o conhecimento pelos agentes ministeriais da realidade social da adstrição territorial em que atuam), proativa (antecipadamente às situações de crise, visando ao atuar preventivo-proflático) e dialógica (como verdadeira Instituição de articulação e negociação com os demais sujeitos políticos para discussão de estratégias consensuais e democráticas de enfrentamento de crises).

Nessa seara e ainda sobre o velamento, é possível dizer que a



compreensão desse tema ainda é incipiente frente às suas potencialidades. Vale referir que especialmente no plano extrajudicial, o Ministério Público precisa ampliar os horizontes a respeito dos instrumentos que estão ao seu alcance no sentido de uma atuação como agente político transformador. Afirma Melo (2019, p. 150):

Tanto mais será a legitimação social do Ministério Público quanto maior for a inserção da coletividade no exercício da cidadania e das organizações sociais através de institutos de atuação extrajudicial [...]

Veja-se que segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2022), o Brasil possui 815.676 instituições classificadas como Organizações da Sociedade Civil (OSCs), base 2022. Uma pesquisa do Fórum Nacional de Instituições Filantrópicas (FONIF) (2019), cujo resultado foi apresentado em 2019, apontou que as instituições filantrópicas retornam 7,39 vezes mais à sociedade do valor que recebem de imunidade, sendo que as filantrópicas da área da saúde atendem 59% de todas as internações de alta complexidade no SUS, e há mais de 2,4 milhões de alunos matriculados desde a educação básica até o ensino superior. Além de mais de 3,6 milhões de vagas de serviços de proteção básica.

Cabe ressaltar que os indicadores acima são insignificantes frente a todo o universo do Terceiro Setor no Brasil, mas são suficientes para fundamentar uma nova, moderna e proativa postura política do Ministério Público diante das fundações privadas, como proposto nesse artigo. Atuam as fundações privadas em diversos segmentos da sociedade, delineados pelas finalidades sociais do art. 62, incisos I a IX do Código Civil (BRASIL, 2002), enfrentando muitas vezes adversidades políticas, jurídicas, econômicas, burocracias, inconstitucionalidades, encontrando barreiras impostas até mesmo pelo próprio Ministério Público naquela sua parcela engessada que ainda não compreendeu bem a missão constitucional que lhe foi outorgada em 1988.

O papel da sociedade civil organizada no Estado Democrático de Direito é essencial para o universo da dignidade humana, para o exercício pleno da cidadania, para a garantia da implementação dos direitos sociais. Saúde, educação em sentido amplo e assistência social são inconcebíveis sem a parcela de responsabilidade social que é exercida pelo Terceiro Setor. Para além disto, segurança alimentar, meio ambiente, pesquisa científica, patrimônio histórico são a base de inúmeras ações, programas e projetos das fundações privadas, impossíveis de serem elencados ou exemplificados num único artigo.

É possível afirmar que o campo de atuação das entidades é riquíssimo em termos de impacto e de transformação social. Todos os dias as fundações privadas mudam vidas, deixam nosso meio ambiente mais sustentável e dão exemplo de responsabilidade social. Importante salientar o quanto elas foram essenciais no enfrentamento da pandemia da Covid-19, realizando pesquisas científicas, como no caso da Fiocruz, fazendo



arrecadações de verbas e distribuindo doações de gêneros alimentícios, EPIs, remédios, atendendo em seus hospitais filantrópicos, etc.

É evidente que a fiscalização sobre a regularidade administrativa e contábil, o cumprimento das finalidades e sobretudo a respeito da idoneidade jurídica das fundações privadas faz parte do velamento e não pode ser esquecida. Mas no exercício dessa atribuição verifica-se que a regra não é a prática do desvio de finalidades e de eventuais verbas, sejam públicas ou privadas, sendo preconceituosa e equivocada a postura de julgar o todo a partir de casos isolados de corrupção, que, cabe ressaltar, podem ocorrer até mesmo por falha no velamento que não foi exercido de forma apta a prevenir e/ou identificar as ilegalidades. Ao contrário, vige a solidariedade e a coprodução de impactos sociais de alta relevância.

O Ministério Público precisa entender melhor o velamento e, a partir de então, valorizar o trabalho tanto do terceiro setor quanto dos Procuradores e Promotores de Justiça curadores de fundações privadas que por ideologia, amor à causa e comprometimento com sua missão constitucional, muitas vezes atuam sem a estrutura necessária para exercer essa complexa atribuição. Impõe-se enxergar a importância desta matéria, quem sabe investir em uniformização, reestruturação e capacitações para que seja possível aproveitar toda essa potência que está à disposição. Como refere Melo (2019, p. 150):

Alçada a instituição garantidora do compromisso de promoção e implementação de direitos humanos, premente se torna, portanto, a necessidade de discussão e visualização dos meios à disposição do Ministério Público para concretização e fomento de práticas que assegurem a efetividade dessa previsão constitucional de garantia.

Compreender as diversas nuances do velamento e, ao mesmo tempo, construir a unidade nacional necessária para a segurança jurídica nessa atuação perante o Terceiro Setor corresponde a muitas das expectativas da resolutividade e da assunção pelo Ministério Público do verdadeiro sentido da autonomia historicamente conquistada, que deve resultar na construção de um agente político de transformação social – o novo modelo de Ministério Público. O ambiente do velamento é adequado para a cooperação entre os setores público, privado e sociedade civil organizada e para a melhoria qualitativa e até mesmo quantitativa do impacto social. Um novo paradigma de atuação nessa área tem a capacidade de otimizar os resultados da atividade finalística do parquet, e esse deve ser o norte institucional de todos que acreditam no legado da Constituição Cidadã e na força do Terceiro Setor.

Dentro da perspectiva da resolutividade, atuar nas diversas áreas das Fundações Privadas com um velamento para muito além de meramente fiscalizatório significa colaborar com a erradicação da pobreza; fomentar educação, cultura e esporte; promover saúde; defender o meio ambiente e o patrimônio histórico; fazer assistência social; colaborar com a pesquisa científica; contribuir para o desenvolvimento harmônico e sustentável, ou seja, atuar primordialmente na ponta da prevenção, estar próximo da sociedade e

de suas pautas. Em resumo, é de forma eficiente construir o sonhado Estado Democrático de Direito, missão primeira do Ministério Público.

### 3 CONCLUSÃO

A atribuição do velamento das Fundações Privadas pelo Ministério Público precisa ser entendida dentro do universo da sua missão constitucional de zelar pelos interesses sociais, difusos e individuais indisponíveis, e deve ser fomentada como atuação política e resolutiva em prol da sociedade, que ultrapassa a mera fiscalização das questões administrativas e contábeis. A remodelação constitucional de 1988 com relação ao Ministério Público e às organizações da sociedade civil induzem a uma postura de soma e parceria rumo ao implemento dos objetivos republicanos e democráticos, através de ações, projetos e programas interinstitucionais.

Partindo das premissas de que responsabilidade social é corresponsabilidade de todos os setores e de que não há prevalência do setor público sobre o setor privado no tocante aos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis será possível unir as forças políticas e institucionais do *parquet* com as das fundações privadas, pois a verdadeira democracia só será possível num ambiente de coprodução transversal.

É preciso superar o entendimento equivocado de que o interesse público é prerrogativa do setor público, pois não se pode confundir setor público com interesse público, tampouco interesse particular com setor privado. As instituições do Terceiro Setor se situam no campo do direito privado, mas suas finalidades são sociais e se dedicam a defender interesses públicos, os mesmos que estão na agenda do Ministério Público como prioridade e que constam em seu respectivo mapa estratégico nacional.

O Ministério Público, dentro do conceito de velamento previsto no art. 66, “*caput*”, do Código Civil, tem a atribuição extraordinária e infraconstitucional de zelar pela higidez administrativa e contábil das Fundações Privadas e pelo cumprimento das suas finalidades sociais, para tanto podendo atuar de forma administrativa, judicial e extrajudicial. Tem, ainda, o dever de defender os interesses das entidades frente a ilegalidades e riscos até mesmo perante o poder público, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, pois é corresponsável por suas finalidades sociais. Mais ainda, quando o *parquet* reconhecer a legitimidade das agendas das organizações da sociedade civil quanto à consolidação do Estado Democrático de Direito, deverá se unir a elas numa atuação proativa e colaborativa, voltada ao interesse coletivo, em ações, programas e projetos institucionais. Impõe-se, quando hígida a instituição, que o *parquet* esteja ao lado das organizações em defesa do interesse público inerente ao resultado de suas ações. Dessa forma o Ministério Público será resolutivo, pelo impacto social que irá ajudar a produzir.

Um velamento meramente fiscalizatório é reducionista, pois se

resume às esferas do patrimônio e das finalidades. O velamento trazido por Rui Barbosa envolve também atuar em defesa do interesse público, podendo o *parquet*, como já referido, mas que importa reiterar, se somar às organizações da sociedade civil brasileiras em suas agendas e na defesa de seus interesses. A construção dessa matriz de materialidade é o grande desafio a ser enfrentado, cujo resultado será resolutividade em termos de velamento e de impacto social.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Márcio Maia. A efetividade da democracia participativa na promoção de direitos sociais: uma reflexão a partir da teoria da ação comunicativa e de uma postura proativa do Ministério Público. **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional**, Brasília, v. 7, p. 15-48, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o Governo da Maioria. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 3-87.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm). Acesso em: 10 fev. 2023.

COELHO, André de Azevedo. As autonomias financeira e orçamentária do Ministério público como cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988. In: RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. O Ministério Público e os 30 anos da Constituição Federal. Porto Alegre: Procuradoria-Geral da Justiça, 2018. p. 13-32.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Mapa estratégico nacional. Brasília, c2015. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/acao\\_nacional/mapa\\_estrategico/Mapa\\_Estrategico.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/acao_nacional/mapa_estrategico/Mapa_Estrategico.pdf). Acesso em: 10 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação N° 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Brasília, 2017. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4891>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

FÓRUM NACIONAL DE INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS. Olhares da filantropia. 2019. Disponível em: [www.fonif.org.br](http://www.fonif.org.br). Acesso em: 10 fev. 2023.

GARCIA, Emerson. Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Mapas das OSC. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo. **Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços**: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, Brasília, v. 7, p. 147-157, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Coord.). **Curso de direito constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 685-755.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 10 fev. 2023.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo, Saraiva, 2018.

REZENDE, Tomáz de Aquino; REZENDE, André Costa; SILVA, Bianca Monteiro da. **Roteiro do terceiro setor**: associações, fundações e organizações religiosas. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

RIBEIRO, Pedro José de Almeida. O conceito de capital institucional e suas características. In: SAMENTO, Daniel (Coord.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 311-348.

RODRIGUES, Daniel dos Santos et al. **A liberdade de expressão do membro do Ministério Público**. Revista do CNMP, Brasília, n. 8, p. 105-134. 2020.

SEN, Amartya. A ideia de justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOARES, Janine Borges; CLOS, Keller Dornelles. O velamento das fundações privadas pelo Ministério Público. Revista de Direito Civil Contemporâneo, São Paulo, ano 8, v. 29, p. 369-395, 2021.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração

hermenêutica da construção do direito. 11. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

# INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autor: João Gaspar Rodrigues<sup>145</sup>

## *RESOLUTION INDICATORS WITHIN THE PUBLIC PROSECUTOR OFFICE*

### SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O método resolutivo e suas implicações. 3 Tutela jurídica dinâmica. 4 Indicadores de resolutividade. 4.1 Entrega do bem da vida. 4.2 Alcance massivo e resultados socialmente relevantes. 4.3 Efetividade da estratégia extrajudicial. 4.4 Atuação preventiva “ex officio”. 4.5 Alinhamento com o planejamento estratégico da instituição. 4.6 Efetividade das medidas judicializadas. 5 Conclusões. Referências.

### RESUMO

Este ensaio, partindo de uma metodologia analítica, busca reunir reflexões sobre a necessidade de um conjunto coeso de indicadores para aferir o nível de resolutividade das ações dos membros do Ministério Público com a finalidade de pavimentar, com justiça, a progressão funcional, como também motivar, por meio de um indispensável reforço positivo, a adesão ao referido modelo de atuação. Esses indicadores expressam, por meio de desempenhos quantificáveis, o nível ou o grau de resolutividade alcançado pelo agente ministerial em todas as suas frentes de atuação funcional (parametrizada – extrajudicial e judicial – e não parametrizada).

**Palavras-chave:** Resolutividade. Efetividade. Indicadores. Ministério Público. Planejamento estratégico.

---

<sup>145</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Cândido Mendes/RJ. Promotor de Justiça do Ministério Público do Amazonas. Chefe do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPAM.

## **ABSTRACT**

*This essay, based on an analytical methodology, seeks to bring together reflections on the need for a cohesive set of indicators to assess the level of resoluteness of the actions of the members of the Public Ministry with the purpose of paving, with justice, the functional progression, as well as motivating, through an indispensable positive reinforcement, the adherence to the aforementioned model of action. These indicators express, through quantifiable performances, the level or degree of resolutivity reached by the ministerial agent in all its functional fronts (parameterized – extrajudicial and judicial – and not parameterized).*

**Keywords:** Resolution. Effectiveness. Indicators. Public ministry. Strategic planning.

## **1 INTRODUÇÃO**

A história da doutrina institucional da resolutividade ainda está sendo escrita nas fileiras heroicas do Ministério Público Brasileiro. As primeiras discussões substanciais e prospectivas sobre o novo modelo têm pouco mais de uma década; o caminho divisado nunca havia sido trilhado, assim como também as experiências advindas com o aprofundamento do princípio democrático constituíam novidade histórica para o povo brasileiro.<sup>146</sup> Em 2009, sob o embalo de uma percepção que começava a ganhar corpo, publicamos tímido ensaio na Revista do Ministério Público português, intitulado “Ministério Público de resultados: a atual missão institucional”<sup>147</sup>, em que sustentávamos uma nova cultura organizativa para realçar “a busca por resultados, pondo destaque na formação de agentes de iniciativa e de mente aberta que escutem com interesse ideias novas”.

As duas primeiras décadas após a Constituição de 1988, foram dedicadas a digerir a larga (e expansiva) tábua de direitos e garantias fundamentais prevista no art. 5º. e seus múltiplos incisos, ainda mais alargada pela disposição do seu §2º.

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que

---

146 No século XX, até 1988, o país experimentou pouquíssimos intervalos de normalidade institucional e mais raros ainda de democracia minimamente condizente com os requisitos teóricos básicos. De 1988 até os dias de hoje, é o período mais longo de democracia na história política do Brasil.

147 RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público de Resultados: a atual missão institucional. Lisboa: Revista do Ministério Público (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público - SMMP), Ano 30, n. 119, jul-set. 2009, pp. 121-148. No início do referido ano, o mesmo ensaio já houvera sido publicado na Revista Justitia, São Paulo, 66 (200), jan./jun. 2009, pp. 393-411. Posteriormente, em 2012, lançamos o livro “Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional”, onde as ideias foram melhor adensadas. É preciso reconhecer, todavia, o tributo devido a Marcelo Pedrosa Goulart (1998), Gregório Assagra de Almeida (2005), dentre outros.



a República Federativa do Brasil seja parte. (Art.5º, §2º, CF/88)

A instituição do Ministério Público, substancialmente revigorada pelo texto constitucional, inclusive com o encargo de defender “o regime democrático” que tem na extensa lista de direitos fundamentais seu núcleo vital, viu-se engolfada na árdua tarefa de filigraná-los à luz de um trabalho hermenêutico e metódico. Era a primazia da tutela jurídica estática e do demandismo, mas bem poderia ser, sem qualquer prejuízo à compreensão, a *banalização dos direitos autoproclamados*.

Superado esse primeiro estágio natural de consolidação de direitos, inclusive com detecção de suas deficiências e fragilidades, a instituição, por uma natural evolução jurídica e no trabalho revolucionário de cada dia, começou a perceber – por um processo peculiar de autocompreensão – que os alicerces dos direitos fundamentais, cuja defesa lhe cabia prioritariamente, deslocavam-se e que apenas a declaração solene dos direitos com a consequente positivação já não eram suficientes para atender às exigências sociais, que também evoluíam, na proporção direta do amadurecimento democrático, em extensão e grau de urgência.<sup>148</sup> Abria-se a necessidade de uma tutela jurídica dinâmica e, com ela, a obtenção e a entrega de resultados efetivos. Era o crepúsculo dos direitos meramente declarados e da pura sintaxe jurídica.

O primeiro sinal de alerta foi dado pelo legislador processual civil. O antigo Código de Processo Civil de 1973, em seus arts. 267, *caput* e 269, *caput*, respectivamente, dizia: “Extingue-se o processo, sem julgamento do mérito...” e “Extingue-se o processo, com julgamento do mérito...”. Independente de entregar ou não o bem da vida pleiteado, o processo, nos moldes originais, era extinto com ou sem “julgamento” de mérito. A Lei n. 11.232, de 22.12.2005, alterou os referidos artigos, substituindo a palavra “julgamento” por “resolução”, deixando claro que a substancialidade e a resolutividade dariam a tônica na dinamicidade dos direitos materiais.

As ideias conquistaram adeptos não apenas nas hostes do MP, mas também em outros órgãos e instituições públicas<sup>149</sup>, justamente por não se alavancarem apenas num conceito de cunho corporativo, mas derivarem de uma necessidade exposta pelo avanço e expansão do princípio democrático. O império do Direito passa a assumir um caráter mais pragmático e efetivo, compatível com o nível de exigência dos destinatários em relação às promessas – estáticas e sem vida – contidas nas normas jurídicas, ainda que de quilates constitucionais.

A resolutividade tem se convertido, nos últimos anos, na principal matéria de investigação e de aplicação no âmbito do Ministério Público Brasileiro, assumindo certo protagonismo e uma significação substancialista cada vez

---

148 Sem resultados, a democracia não significa nada e cessa de estar viva nas mentes e nos corações das pessoas (Waldo, 1961, p. 118).

149 Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Resolução n. 416, de 10/09/2021, art. 3, II; Governo do Distrito Federal, Secretaria de Desenvolvimento Econômico (disponível em: [https://www.sde.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/SDE\\_Relatorio\\_1\\_Trimestre\\_2020.pdf](https://www.sde.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/SDE_Relatorio_1_Trimestre_2020.pdf)).

mais crescente. Diante desse cenário, cumpre examinar, atentamente, se o que é tomado de empréstimo à doutrina é utilizado, no dia a dia, de forma adequada e de modo a extrair os melhores resultados em benefício do destinatário final: a sociedade.

Neste ensaio, o nosso propósito, a partir de uma metodologia analítica, é tentar alinhar indicadores ou parâmetros confiáveis e aferidores de uma atuação pautada pela resolutividade. Esses indicadores expressam, por meio de desempenhos quantificáveis, o nível ou o grau de resolutividade alcançado pelo agente ministerial em todas as suas frentes de batalha (e não apenas pelos tradicionais canais demandísticos, em que a quantidade e a categorização ainda predominam por sendas formulísticas).

## **2 O MÉTODO RESOLUTIVO E SUAS IMPLICAÇÕES**

A ação resolutiva não é uma simples resposta mecânica a um meio demandista, como seria a resposta de um burocrata de perfil clássico; é, pelo contrário, uma opção livre, não ritualizada em um mundo de possibilidades multidirecionais. O modelo implica uma reconexão com o mundo real (habitado por cidadãos que sofrem, reclamam e reivindicam, às vezes, o mínimo existencial), e não apenas com aquele representado, pálido e friamente, nos autos formais de um processo judicial.

O contato com os fatos já não é intermediado, exclusivamente, pelos autos específicos (e isolados) de um processo judicial, guiado por uma lógica ritualizada. E mesmo quando o conflito é judicializado (estrategicamente judicializado), o agente de perfil resolutivo, mantém razoável controle, reunindo os melhores esforços para alcançar êxito em sua empreitada (na defesa efetiva dos interesses constitucionalmente atribuídos), oferecendo uma resposta pronta ao destinatário de seu trabalho, cumprindo as promessas constitucionais. A conexão estabelecida com os fatos não é abstrata ou meramente lógico-formal (de uma lógica, até certo ponto, sofismada), mas resolutamente concreta e multirrelacional (*"all-embracing"*), sem chegar à forma corrupta do hiperfactualismo ou do empirismo radical.

O perfil resolutivo, embora prescindia de ritos próprios para solver os problemas que surgem, não se rende ao imprevisto de ir resolvendo – reativamente – os problemas à medida que vão aparecendo, ora com pessoalismos, ora com fórmulas idiossincrásicas, e sempre com o predomínio do ocasionalismo em prejuízo da organicidade. Um membro do MP satisfeito ou adepto do método de tentativa e erros é, por certo, um agente resolutivo extinto. Antes que uma ação ou movimento funcional do MP se torne possível ou concreto, segundo o consagrado cientista político Leslie Lipson (1976, pp. 05/06), "deve haver decisão; antes da decisão, uma escolha entre valores alternativos; antes da escolha, deliberação; antes da deliberação, conhecimento. Nossas mentes

devem analisar antes que nossas vontades decidam”.

A forma de atuação resolutiva pressupõe estudo, planejamento<sup>150</sup> e o emprego lógico, estratégico e razoável da razão, e não apenas ímpeto, pura inquietação ou “cara e coragem” para fazer frente aos desafios proporcionados por uma sociedade cada vez mais científica<sup>151</sup>, reivindicativa e cônica dos seus direitos (pela maturação inevitável do princípio democrático). A doutrina resolutiva constitui um lógico organismo de ideias, engendrado para orientar o conteúdo da vida e da experiência, desde seus ângulos mais problemáticos.

Diferentemente do demandismo que se impõe ao agente ministerial, de forma, por vezes, até mecânica (num trabalho interminável e estéril, como no mito de Sísifo), o princípio resolutivo oferece alternativas de participação na estruturação de novos métodos de atuação, conferindo uma moldagem identitária ao Ministério Público e propósitos diferenciados aos membros. Não se funda, como já dissemos, sobre o testemunho efêmero e variável da opinião e do imprevisto, mas sobre a revelação permanente da estratégia, da razão e do planejamento.

O maior comprometimento e engajamento na solução dos problemas sociais, todavia, não transforma o membro do Ministério Público numa espécie de super-homem ou *wonder woman* (o “*übermensch*” *nietzschiano*<sup>152</sup>), dotado de superpoderes ou talentos quase sobrenaturais (ou deslocadamente aristocráticos) como “autoridade ética” (moral leadership), pleno “conhecimento científico” dos problemas sociais, “senso de oportunidade”, “poder de convencimento”, construtor de “consenso emancipador”, “inteligência emocional”, “gentileza, paciência, temperança e capacidade de exprimir sentimentos nobres” etc. Superpoderes, convenhamos, mais simbólicos que efetivos. Como aferir, por exemplo, “liderança moral” ou “senso de oportunidade”? São aspectos, para ficar apenas nestes dois exemplos, inapreensíveis pela vulgar métrica gerencial ou correicional.

O entusiasmo e a empolgação com esse novo modelo de atuação – dadas as amplas possibilidades de sacudir e de mudar o fluxo dos fenômenos sociais – precisam encontrar a justa medida, pois do contrário, o domínio da resolutividade (de ações simples, estratégicas e efetivas) pode descambar para os excessos do *resolutivismo*<sup>153</sup>, renunciando o fim prematuro de um conjunto

---

150 Planejamento e estudo científico transversal constituem conditio sine qua non para o sucesso do modelo resolutivo, “uma ponte de ouro para a resolutividade” (Rodrigues, 2016, p. 265).

151 “A vida humana acha-se hoje permeada pela ciência, e a civilização assenta em alicerces científicos” (Glass, 1964, p. 52).

152 A propósito diz F. Rigaux (2003, p. 256): “Não é Hércules que ocupa o topo de nossos Palácios de Justiça, mas homens e mulheres conscienciosos, em geral divididos sobre a solução, e às vezes também em seu foro íntimo”.

153 A recentidade da doutrina agrega mais um ingrediente de risco, pois “na fase de gestação, nada nos permite distinguir a verdade do erro” (Nicol, 2001, p. 49). Outro risco representado pelo resolutivismo é a metamorfose do agente ministerial estritamente resolutivo em ativista político ou ideológico, aderindo, mecanicamente, a uma causa e tornando-se seu defensor sectário. O agente do Ministério Público, como guardião imparcial – e impessoal – das promessas constitucionais, deve seguir a Constituição e as leis, e não ideologias ou correntes políticas. Não é este o propósito da doutrina resolutiva, que busca forjar agentes “construtores de soluções”, resolutivos, efetivos e proativos, não ativistas ou militantes.

de boas ideias ou o desenvolvimento de uma prática falsa. . Nada pior que a corrupção das próprias virtudes (*corruptio optimi pessima est*), a lembrar que não há progresso sem um possível regresso ou declínio.<sup>154</sup>

Além disso, os resultados a serem alcançados devem obedecer a uma ética própria, sem levantar a bandeira de *resultados-qualsquer-que-sejam-as-consequências* (o que pode nos levar a uma “instituição de desempenho”, com as inevitáveis consequências ruins apontadas por Byung-Chul Han [2017, pp. 24-25]). Como já dissemos alhures (Rodrigues, 2015, pp. 84-85), a busca por resultados não pode romper com as amarras éticas (legais e constitucionais) que pautam a instituição. Entre a ética dos princípios (amparada na moral deontológica como a kantiana) e a ética dos resultados ou das consequências (alavancada numa moral teleológica como a utilitarista), o pêndulo deve sempre acertar o compasso pela primeira. E nem poderia ser diferente, pois o Ministério Público é uma instituição jurídica que se desenvolve num Estado democrático de direito (entenda-se governo das leis e moderno constitucionalismo) e embora seja “presentada” por chamados agentes políticos, não desempenha uma atividade designadamente político-partidária ou político-ideológica.

A ideia de resolutividade para ser compreendida e, melhor ainda, executada, deve ser simples e objetiva. A Lei da Parcimônia ou a Navalha de Occam, que prega a regra da simplicidade, não se aplica apenas nas hipóteses ou teorias científicas, mas também nas condutas humanas ou institucionais. O passo a passo da justiça concreta não nos parece exigir requintes metafísicos, mas apenas o simples bom senso do homem ou da mulher razoável, colocando-se na posição de outrem, encarando as coisas sob o ponto de vista de seus fins e valores, reduzindo a avaliação de nossas próprias pretensões ao nível que elas assumem aos olhos de um observador imparcial (Dewey, 1964, p. 98). Esta parece ser a maneira segura e simples de apreciar o que a justiça exige, para se impor, em casos concretos.

Há algo mais realista e simples que entregar o bem da vida devido a quem de direito? E para esta finalidade não é necessário um *esprit de géometrie*, mas simplesmente o *bon sens du boulangier* (“o bom senso do padeiro”). E para este *bon sens* bastam qualidades razoáveis e acessíveis como iniciativa, inteligência, bom juízo, imaginação, amplitude de vistas e tato. É a isto que, de modo direto, conclama o perfil resolutivo do MP. Tudo o mais é requinte de obra acabada, que, dadas certas circunstâncias, não é de todo mal<sup>155</sup>, desde que seja mantida razoável objetividade para não fazer perder o membro num labirinto de exigências bizantinas, metafísicas e moralísticas (e até ultramoralísticas), que servem antes para alimentar reprimendas disciplinares que alcançar resultados

---

154 “Todos os desenvolvimentos ocorridos na natureza, quer no mundo físico, quer nas situações humanas, apresentam padrões cíclicos de ida e vinda, de expansão e contração” (Capra, 1983, p. 105).

155 Aquilo que não é melhorado, deixa de ser bom. Afinal, como diz Robert Jungk (1962, pp. 196-197), “the moment you think about something, it is already obsolete - no momento que você pensa em alguma coisa ela já está superada”.

úteis e relevantes para a sociedade.

A expressão “autoridade ética”, por exemplo, é encontrada no art. 1o., inciso III, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 02, de 21.06.2018 (a chamada “Carta de Aracaju” – Brasil, 2023a), que trata “sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público...”. Diz a referida norma:

Para a avaliação, a orientação e a fiscalização qualitativas da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada, respeitadas as peculiaridades das funções e atribuições de cada Unidade Institucional, serão considerados, entre outros, os seguintes princípios e diretrizes:

III- autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático.

A partir da “autoridade ética”, o membro desenvolve uma natural “liderança” moral pela “força do melhor argumento...”. Isso nos faz lembrar a definição dada por Franklin Delano Roosevelt, poucos dias após sua primeira eleição, sobre o caráter da Presidência dos Estados Unidos. Diz ele (apud Jimenez de Parga, 1971, p. 448): “A presidência não é simplesmente um cargo administrativo. Isso é o menos importante dela. A presidência é, antes de tudo, uma liderança moral (moral leadership)”.

É inegável a importância do Ministério Público no cenário jurídico e político nacional, e sempre se esperou muito dessa instituição (principalmente em tempos de normalidade democrática em que a instituição ergue-se como relevante coguardiã das promessas constitucionais), mas exigir de seus membros qualidades sobre-humanas sem os respectivos meios (materiais, normativos, técnicos, logísticos etc.) para atingir objetivos além de seu tempo e de suas energias individuais, parece ser um requintado ato de crueldade, ou na melhor das hipóteses, uma ficção que desvirtua os fatos. Ao colocarmos a séria, necessária e bem fundamentada doutrina da resolutividade, com seus parâmetros de qualidade e de engajamento, no Olimpo das proezas heroicas, corremos o risco de transformar algo factível, sensato, teórica e razoavelmente elaborado, em um sistema de ilusões, fazendo com que tenhamos, ao fim, um Gulliver imobilizado por mil fios ou um Prometeu preso na rocha irremovível da virtude.

Não alcançando o altiplano dessas virtudes, como é razoável que não seja alcançado, o que pode acontecer? Primeiro, um descrédito social em relação ao esforço ministerial em cumprir as promessas constitucionais e institucionais; segundo, uma persistente prestação de contas com o controle disciplinar (interno e externo), pois afinal, como diz Nietzsche (2009, p. 111), “é pelas próprias virtudes que se é melhor castigado”.

O sistema resolutivo foi idealizado para impelir o membro ministerial em novos domínios, não para imobilizá-lo dentro de um setor reservado tão

somente a ele, uma gaiola dourada exclusiva, arremedo moderno da velha “torre de marfim”, privilégio obsoleto do demandismo. Não deve existir exagero no modelo apregoadado, nem monopólio da ribalta pela ênfase em específicas qualidades. Tudo deve adaptar-se, naturalmente, ao contexto. Ao ser restrita a um espaço de idealidade utópica, a prática funcional não se acomoda à teoria resolutiva, e acaba se degradando pelo caminho.<sup>156</sup>

O aparato normativo montado a partir do desenvolvimento doutrinário da resolutividade, parece dispor sobre um ideal de perfeição do membro ministerial, mas na verdade, parece revelar apenas uma compreensão imperfeita desse novo proceder funcional, a partir de uma crise de percepção. Assim, se se ignora os limites reais de sua competência, não se pode fazer uso pleno das energias constitucionais a si atribuídas. Se através desse ideal de perfeição interna, com laivos de ultramoralismo, não conseguimos vislumbrar o possível (simples e intuitivo), acabamos consumindo nossas energias na busca do impossível, como no paradoxo do asno de Buridan.

A resolutividade atinge o MP por todos os lados e ângulos, não é uma doutrina restrita, em suas exigências de aperfeiçoamento, à atividade finalística. Há um longo caminho a percorrer. Toda a instituição – dos serviços auxiliares, administrativos à gestão diretiva – precisa imergir suas rotinas de trabalho na essencialidade resolutiva<sup>157</sup>, de modo a proporcionar uma estrutura (conceitual, normativa, técnica e logística) às unidades funcionais de execução (promotorias e procuradorias de justiça).

Se não for assim, adotando uma resolutividade abrangente (ou “all-embracing”), como fazer um colega detentor de um acervo de, por exemplo, 10 mil inquéritos policiais ou de milhares de ações penais, entender o modelo e aceitá-lo? É necessário que antes, os órgãos diretivos da instituição, imersos eles também nesta rotina resolutiva, entreguem condições adequadas de trabalho aos membros do Ministério Público. Condições estas capazes de proporcionar ao órgão de execução da ponta um cenário razoável em que possa pôr em prática as potencialidades do modelo resolutivo, e não apenas mortificar-se diariamente como no mito de Sísifo.

A “essencialidade resolutiva” tem uma abrangência superior ao desenlace final da atuação ministerial na entrega efetiva do bem da vida. Este momento é precedido por uma longa preparação, incluindo estudo, planejamento, execução, ajustes e reajustes contínuos. Todo um itinerário é preparado e percorrido para que o membro, ao final, execute da melhor forma possível as atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição e são

<sup>156</sup> No meio social e político de hoje, alguns conceitos clássicos que rendem homenagens ao isolacionismo, ao imobilismo e ao burocratismo perdem qualquer significado, à medida que caminhamos para uma dimensão mais aberta e mais plural.

<sup>157</sup> Neste sentido, a Recomendação n. 52, de 28.03.2017, do CNMP: “A Política Nacional de Gestão de Pessoas do Ministério Público brasileiro se orienta pelos seguintes princípios: Desenvolvimento contínuo do ser humano nos seus múltiplos aspectos, por meio da valorização, do estímulo à aprendizagem e da orientação de resultados para sociedade (art. 4, inc. I). É a resolutividade “all-embracing” ou abrangente. Todos os órgãos do MP fazem parte de uma totalidade resolutiva e obedecem a padrões internos de construção escalonada de soluções.

esperadas pela sociedade.

A resolutividade desmaterializa, por assim dizer, a ideia de improvisação ou de conhecimento intuitivo. Não é por outra razão que o CNMP recomenda ao membro do Ministério Público “empenho e dedicação ao aperfeiçoamento funcional periódico e multidisciplinar” (art. 1o., inc. X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 01, de 15.03.2018 – Brasil, 2023b), de modo a atender a toda cadeia abrangente de resolutividade, passando pela ordeira gestão administrativa do órgão de execução, pelas medidas de inserção e de integração social, pelo “conhecimento das deficiências sociais”, pela “capacidade de articulação”, pela “capacidade de diálogo e de construção do consenso”, da “utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização”, pela “capacidade de resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas”, pela “proatividade, capacidade técnico-jurídica, ponderação e bom senso na tomada de decisões” etc.

Sem ampla, universal e multirrelacional cultura, o agente ministerial não disporá de meios para desempenhar, nos moldes exigidos pelos órgãos de controle (interno e externo), o modelo resolutivo de atuação. É interessante observar, que a “Carta de Aracaju”, na avaliação de resolutividade do membro do Ministério Público, sugere seja verificado se o mesmo “tem empreendido esforços visando ao seu aperfeiçoamento funcional, principalmente por intermédio da participação em seminários, congressos, cursos de pós-graduação, cursos de aperfeiçoamento e capacitação realizados pela Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público ou pelas Escolas Institucionais do Ministério Público, além de publicações de livros ou artigos relacionados com as suas atividades institucionais” (art. 2o., parágrafo único).

Veja-se que todo o esforço de aperfeiçoamento (diretriz básica da resolutividade) deve estar relacionado, direta ou indiretamente, com as atividades institucionais. Numa análise apressada, pode-se concluir que qualquer aprendizado ou aperfeiçoamento fora dos limites da ciência jurídica carece de valor aferidor. Todavia, considerando que o perfil resolutivo pressupõe um amplo domínio sobre saberes e experiências sociais alheios à pura dogmática jurídica, o aperfeiçoamento cultural do membro ministerial será, necessariamente, multidisciplinar, tal como disposto no art. 1o., inc. X, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 01, de 15.03.2018 (Brasil, 2023b) e na Carta de Brasília de 2016 (“formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros” e “valorização das Escolas Institucionais e capacitação permanente dos Membros e Servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar” [Diretrizes estruturantes, alínea “i”]).

Para os propósitos práticos do método resolutivo de atuação funcional, dentro de um *approach* simples e efetivo, impõe-se duas condições essenciais: qualificação ou conhecimento multidisciplinar (fugindo ao



monolitismo intelectual da dogmática jurídica de perfil clássico) e disposição para fazer a diferença na arena social, fugindo ao modelo meramente reativo do demandismo.

Por fim, para encerrar este item, é preciso analisar em rapidíssimas pinceladas o nível de resolutividade embutido nos instrumentos jurídicos postos à disposição do membro do MP para entregar resultados efetivos à sociedade. A adequação dos meios (“instrumentos jurídicos”) aos fins (“atribuições”) é um elemento dominante ou orientador na obtenção de resultados úteis e socialmente relevantes. Sem esse elemento, não há efetividade no desempenho de qualquer encargo, seja legal ou constitucional.<sup>158</sup>

A Carta de Aracaju quando se refere à avaliação do princípio da duração razoável do processo e da efetividade das diligências determinadas, fala da “adoção de instrumentos resolutivos” (art. 16, §2º). Estes instrumentos resolutivos seriam aqueles já existentes na Constituição, nas leis e outros atos normativos<sup>159</sup> ou seriam forjados, casuisticamente, pelo membro do MP? A segunda hipótese, de plano, deve ser descartada, pois atos extraleais, ainda que não ilegais, geram um risco demasiadamente elevado, principalmente de feitiço correcional. Além disso, todos os instrumentos jurídicos à disposição do membro do MP submetem-se a uma parametrização e a uma normatização, principalmente por parte do CNMP. A margem de manobra, neste quadrante, é quase inexistente. Dessa forma, eventual resolutividade dos instrumentos jurídicos à disposição do membro, ou é inteligentemente inerente ao próprio instrumento ou perde-se no processo de regulamentação normativa. Auxílios adventícios extranormativos sem contornos claros, além da efetividade não comprovada, podem violar a ética dos resultados. O máximo que se pode exigir do membro é o *timing* perfeito (ou quase perfeito, valendo-se do aludido “senso de oportunidade”) na utilização dos instrumentos jurídicos postos à sua disposição, pois como diz Thoreau (1964, p. 37), “um passo dado a tempo vale por nove”.

### 3 TUTELA JURÍDICA DINÂMICA

O desafio atual lançado ao ordenamento jurídico e às instituições de acesso à Justiça, como o Ministério Público, não é simplesmente positivar direitos, elencá-los ou reconhecê-los, mas garanti-los, impedir que, apesar de solenes declarações positivas (*tutela jurídica estática*), eles sejam continuamente violados. Já não é suficiente formular os mais valiosos direitos e os inserir, pomposamente, num documento normativo.<sup>160</sup> De que vale, por

158 Cf. nosso “Controle externo da atividade policial: um projeto inacabado”, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 02 e ss.

159 Estes instrumentos, que por convenção pessoal, designamos de “mecanismos legais formais e cartoriais” (Rodrigues, 2022, p. 07), se não forem acompanhados de outras variáveis (normativas, convergência estrutural, logística etc.), não se prestam a obter resolutividade.

160 “A titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para a sua efetiva reivindicação” (Cappelletti, 1988, pp. 11/13). Por outro lado, “se há uma tábua de direitos fundamentais inscrita



exemplo, proibir a prática da tortura (criminalizando-a severamente), se no dia a dia, esse direito fundamental absoluto é continuamente violado?<sup>161</sup> Não há como trabalhar com a efetividade de direitos fundamentais sem atentar aos deveres que asseguram a sua concretização à luz de uma profunda convicção democrática, de uma profunda vontade de conferir concretude aos objetivos fundamentais inscritos no art. 3o. da Constituição Federal: criação de uma sociedade livre, justa e solidária, promoção da erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais, promovendo “o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Ao sistema de tutela jurídica estática (*resultados esperados*), a resolutividade imprime a centelha do dinamismo, desenvolvendo ações e programas sistêmicos de caráter preventivo e garantidor (*resultados alcançados*). A *tutela jurídica dinâmica* insuflada pelo compromisso de proteger e tornar efetivos os direitos e as garantias constitucionais fundamentais é o principal desafio lançado ao módulo de ação resolutiva do Ministério Público.

O primeiro e decisivo passo para fazer frente a esses novos desafios de máxima efetividade é abrir espaço para o diálogo interno e externo (transcendendo à noção de um “si-mesmo” atomístico). Internamente, com os demais membros da instituição encarregados das mais diversas áreas de atuação, com visos à harmonia institucional, pois “está politicamente demonstrado que uma casa dividida contra si mesma não pode subsistir” (Glass, 1964, p. 52); e externamente, com os diversos setores da sociedade civil e os demais órgãos públicos.<sup>162</sup> É preciso sempre lembrar que “a democracia é um sistema de diálogos”<sup>163</sup> (Jimenez de Parga, 1971, p. 133). O diálogo proporciona, no mínimo, a satisfação moral de sentir-se escutado, o privilégio de afirmar a própria opinião (nem que seja para “constar em ata” ou “manter-se na pauta”). Portanto, audiências públicas, “audiências ministeriais” (art. 10, Recomendação CNMP n. 54/2017 – Brasil, 2023c), reuniões com agentes externos (“em conselhos de controle social”, por exemplo – Resolução CNMP n. 149/2016, art. 4o., XI – Brasil, 2023d), palestras, encontros de trabalho, visitas técnicas

na Constituição, há o correspondente dever de suas instituições de cumpri-la e fazer cumpri-la em qualquer situação. Apenas nesse sentido, teremos uma cultura de supremacia constitucional efetiva” (Rodrigues, 2021, p. 154).

<sup>161</sup> É preciso reconhecer, todavia, ser enganoso afirmar que um direito fundamental, quando não plenamente realizável ou continuamente violado, é como se não existisse. Quantas vezes, graças a um direito apenas existente no papel, foi possível denunciar seu descumprimento, suscitar o escândalo por sua violação, despertar a conscientização da sua negação, criando assim as condições políticas para reclamar, com mais força, sua tutela efetiva? Existem ações coletivas, formais ou não formais, que são possíveis pelo simples fato de que um direito está aí, sobre o papel e, precisamente por isso, pode ser lido e identificado por uma opinião pública informada, por uma organização combativa, por uma pessoa de boa vontade (Rodotà, 2010, pp. 60-61).

<sup>162</sup> Um dos princípios a serem observados por ocasião do vitaliciamento do membro do Ministério Público é “disposição e iniciativas para atuar em rede e de forma integrada e cooperativa tanto no âmbito do Ministério Público quanto em relação a outros órgãos ou instituições de defesa de interesses sociais e/ou de interesses legítimos do Estado” (art. 1o., inc. XII, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 01, de 15.03.2018 – Brasil, 2023b).

<sup>163</sup> Ou na visão de Bertrand de Jouvenel (1996, p. 60), é “um regime de disputa bem regulada, em que se faz prevalecer a força sem violência”.

de campo e outras tantas ocasiões para escutar e se fazer escutar, não devem ser contabilizadas como perda de tempo, mas como um valioso investimento na construção do consenso e da melhor decisão, de modo a atender o superior interesse público. As coisas acontecem quando todos podem falar e ser escutados.<sup>164</sup>

O *player* resolutivo, inserido nesta rede dialogal, não é o portador do “melhor argumento”, mas pode (e deve) construir o melhor argumento, mediante o diálogo, escutando as outras experiências e os outros saberes; aprendendo, corrigindo, ajustando e fortalecendo suas ideias. A validade e a robustez de um argumento dependem do quanto de atrito ou de falseabilidade ele é capaz de resistir, sem perder seu poder de convencimento, quando submetido a uma longa discussão.

Esta noção de alteridade é preciosa ao agente resolutivo, tanto para consumo doméstico como, principalmente, para as fecundas relações com outros saberes e experiências. Estes *players*, sob a aludida noção, são protagonistas de suas próprias aspirações e não objetos (ou apêndices) estratégicos para definir, simplesmente, os movimentos institucionais do MP. A construção do consenso e a “resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas” passam, necessariamente, pelo respeito à alteridade.<sup>165</sup>

Sob uma capacidade razoável de articulação e de mobilização, as diferentes ideias e juízos não dividem os atores, antes os conectam. As convicções e os consensos são apurados, muitas vezes, sob a ação de ideias e energias contrárias. É preciso saber trabalhar essa diversidade para lograr o tão desejado êxito resolutivo. Esta aparente lei de instabilidade – diálogo e contradição – realiza, ao cabo, uma ordem providencial. Como diz o filósofo francês Charles Renouvier (1944, p. 56): “Tudo flui, tudo se torna (deviene); a verdade encontra-se apenas na mudança. Nada se pode dizer de uma coisa que não desperte imediatamente seu contrário. Tudo nasce da discórdia”.

O interlocutor de um debate aberto e plural não é visto como opositor, mas como um elemento de colaboração e de cooperação para apurar o necessário consenso. O outro não é o inimigo. Em ambiência democrática, não há como ditar juízos sem encontrar “oposição” (ou um provisório juízo contrário). *Contraria sunt complementa* (os opostos são complementares). O consenso é uma interpenetração dos opostos e não é possível alcançar resultados úteis sem obter, antes, uma interconexão horizontal entre os diversos atores institucionais e sociais. A relação a ser estabelecida não pode ser mecanicista ou vertical do tipo “eu mando, você obedece” ou “eu falo, você escuta”, mas dialética, dialógica, trabalhando os opostos, principalmente em contextos de complexidade e de incerteza (em tais cenários, a abordagem deve ser do tipo *bottom-up* [de baixo para cima] e não *top-down* [de cima para baixo]).

164 “Há sempre esperança quando se forçam os indivíduos a ouvir um e outro lado” (Mill, 1963, p. 59).

165 “Sem o diálogo, a pessoa deixa de existir. Transforma-se numa coisa que podemos explorar e oprimir. A reificação é completa. Só a dialética permite o jogo das relações interpessoais” (Erard et al, s/d, p. 84).

Logo, a capacidade de diálogo e de articulação é essencial para influenciar, positivamente, na arena social e, por consequência, é uma qualidade que cai a talho de foice ao modelo de MP resolutivo.<sup>166</sup>

Mesmo onde há uma grande divergência de opiniões, sempre haverá traços comuns à natureza humana que possibilitem uma compreensão “simpática” das atitudes morais com as quais não concordamos (Changeux, 1999, p. 43). Nada deve ser considerado como inconcebível ou impossível a priori, devendo o agente imbuído dessa nova mentalidade está sempre disposto a retificar ou a reajustar seus juízos e suas opiniões.

O arquétipo do promotor retórico e de tribuna representa um belo capítulo da história do MP, remetendo a nomes clássicos do júri como Roberto Lyra, mas, atualmente, assume a cena o membro ministerial capaz de escutar (de escutar ativamente). O *ouvinte dedicado* é o atributo mais consentâneo com o modelo resolutivo moderno de máxima efetividade.

## 4 INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE

### 4.1 ENTREGA DO BEM DA VIDA

Todo conflito ou insatisfação individual ou coletiva gira em torno de um bem ou de um interesse valioso à vida em seus vários aspectos (orgânico, biológico, psicológico, social, econômico, político, cultural etc.). A atuação ministerial é resolutiva quando, por meios extrajudiciais ou judiciais, torna efetivo o direito em liça (ou seja, entrega o bem da vida), não bastando uma decisão judicial favorável ou uma solução extra-autos. Neste sentido, dispõe o art. 1o., § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017 – Brasil, 2023c (que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro):

Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

A “Carta de Aracaju” (Brasil, 2023a), em seu art. 14, vai além e considera “*materialmente resolutiva* a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”. Este ato recomendatório sugere a existência de uma “resolutividade formal”, quando é obtido acordo extrajudicial ou alcançado provimento judicial favorável, mas desacompanhado, em ambos os casos, da respectiva efetividade.

A “solução efetiva” equivale à entrega do bem da vida, como a preservação do meio ambiente, prevenção ou combate à corrupção, punição

---

166 “A democracia requer instituições tanto para sustentarem o conflito e discordância como para sustentarem a legitimidade e o consenso” (Lipset, 1960, p. 403).

dos agentes ímprobos, recuperação de recursos públicos etc. Onde o MP direcionar seu radar, os resultados jurídicos alcançados precisam ser efetivos, úteis e socialmente relevantes, do contrário, sua atuação não poderá alimentar quaisquer indicadores de resolutividade ou ser alcançada por estes.

As dificuldades, reais ou imaginadas, são muitas – o bem a perseguir, e o mal a derrotar. De um lado, há o demandismo inefetivo e o parecerismo simbólico. De outro, ainda tentando consolidar-se, a resolutividade material e substancial, às voltas com as necessidades concretas e reais da sociedade, e sedento por resultados eficientes e efetivos, capazes de modificar, para melhor, o conteúdo de vida e de experiência.

## **4.2 ALCANCE MASSIVO E RESULTADOS SOCIALMENTE RELEVANTES**

Um dos indicadores aferidores de resolutividade, contemplado na “Carta de Aracaju”, é verificar se o membro do MP, no exercício regular de suas funções “dá preferência à exigência de políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais de caráter geral, em vez de postular em juízo em favor de pessoa determinada” (art. 19, VI). De igual modo, o art. 23, VIII, que recomenda a “efetiva priorização da atuação coletiva”.

Também a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, recomenda atenção ao alcance massivo das medidas:

Dentro do possível, merecerão mais destaque na visualização institucional a atuação resolutiva e a produção de resultados jurídicos que forem socialmente mais relevantes, considerando-se, para tal fim, a natureza do direito protegido, com especial prestígio aos direitos fundamentais, e o número de beneficiários da atuação institucional. (Recomendação CNMP n. 54/2017, art. 4o., parágrafo único – Brasil, 2023c).

## **4.3 EFETIVIDADE DA ESTRATÉGIA EXTRAJUDICIAL**

De acordo com a Carta de Aracaju (art. 23, VII), “para a avaliação do impacto social da atuação Ministerial serão considerados, à luz do princípio da razoabilidade, entre outros, (...) a priorização de atuação extrajudicial/autocompositiva”.

A entrega do bem da vida, independente da sua natureza, se público, social, individual indisponível etc., pressupõe sua efetividade, sua realização concreta, batizada, impropriamente, de *resolutividade material*. Assim, não basta um acordo extrajudicial celebrado, mas que a solução contida no acordo seja efetivada, produzindo todos os efeitos positivos previstos (ou acordados). A simples atuação extrajudicial, sem resultados úteis, relevantes e efetivos, não implica em resolutividade.

O modelo resolutivo de atuação não se restringe a ditar se é

preferível, abstratamente, o movimento extrajudicial ou judicial, mas se, no caso concreto, é mais estratégico, em termos de efetividade, uma ou outra forma de atuação. Se numa situação X, após detido estudo e análise, o membro verificar que as providências extrajudiciais representam pura perda de tempo, sem qualquer resultado jurídico útil aos interesses protegidos, a judicialização pode ser a melhor alternativa resolutiva. Ou vice-versa. De todo modo, é a efetividade o norte magnético de qualquer estratégia adotada.

A “priorização da atuação extrajudicial”, conforme recomendação da Carta de Aracaju, também não é absoluta, justamente porque não há uma “resolutividade intrínseca” apriorística e definitiva, mas deve ser aferida no caso concreto, estratégica e racionalmente. Não existe um modelo pronto e acabado de obter resultados e de alcançar efetividade. O modelo é construído e reconstruído sob as diretrizes da doutrina da resolutividade e sob os seus fundamentos mais específicos: estudo, planejamento e preparo técnico.

#### **4.4 ATUAÇÃO PREVENTIVA “EX OFFICIO”**

O perfil resolutivo, valoriza e prioriza atuações preventivas, com antecipação de situações de crises ou de ilegalidades. A atuação preventiva ataca, por todos os ângulos, o ilícito, evitando sua prática, continuidade ou recorrência, constituindo-se na forma mais pura de manter efetivo o Direito (Rodrigues, 2020, p. 178). Existem danos que são irreparáveis, sendo impossível voltar ao status quo ante, restando apenas a repressão punitiva ou compensatória. A repressão, portanto, em regra, é uma forma imperfeita de restaurar a efetividade (ou a imperatividade) do Direito.

A atuação preventiva do membro do MP revela parcela apreciável de resolutividade, mas se essa atuação se dá ex officio, e não após ser demandado, sugere um maior nível de resolutividade, acentuando o grande controle dos indicadores sociais e institucionais por parte do agente ministerial. E este discrimen é devidamente assinalado na Recomendação CNMP 54/2017 (Brasil, 2023c):

Art. 8º A valorização da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos a ela relacionados será assegurada, dentre outros meios:

I – pela necessária consideração das informações relacionadas à atuação resolutiva e de produção de resultados jurídicos a ela relacionados para fins de promoção e outras situações em que são analisados o histórico funcional e/ou a quantidade de trabalho, em especial:

...

e) da iniciativa do Membro em atuar preventivamente, de ofício, independentemente de provocação formal” (art. 8o., I, “e”).

## 4.5 ALINHAMENTO COM O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA INSTITUIÇÃO

O modelo resolutivo de atuação pode ser definido como a capacidade de alcançar resultados através da ação planejada e da mobilização de elementos de apoio. A atuação solitária, intuitiva e quixotesca tem maior afinidade, até histórica, com o demandismo, não com a resolutividade que pressupõe a convergência de energias (institucionais e sociais) em prol de um objetivo delineado a partir de diretrizes institucionais.

Tanto na gestão administrativa quanto finalística, funciona como indicador de resolutividade o alinhamento com o planejamento estratégico da instituição. O Conselho Nacional do Ministério Público, por meio da “Carta de Aracaju”, é enfático a respeito:

Para se considerar adequada a gestão administrativa, serão observados, à luz do princípio da razoabilidade, os seguintes parâmetros da unidade correccionada, entre outros: a existência de plano de atuação ou prática equivalente na Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhados ao planejamento estratégico ou estabelecidos a partir de problemas relacionados com particularidades locais (art. 4º, inc. IV).

Na Gestão Finalística/Funcional consideram-se os seguintes indicadores:

Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade (art. 5, inc. VII).

Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional e o cumprimento das metas Institucionais (art. 5, inc. VIII).

Existência de plano de atuação da Promotoria, Procuradoria, Ofício ou respectiva unidade de trabalho alinhado ao planejamento estratégico e às metas institucionais ou a programas e projetos de atuação criados a partir de problemas decorrentes de particularidades locais ou regionais (art. 6, inc. I).

No art. 15, do referido ato recomendatório, há diretrizes para avaliar se a atuação local da Unidade ou do Membro do Ministério Público está alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional e ao Plano Geral de Atuação Funcional, observando se o membro:

I - conhece o Plano Geral de Atuação Funcional e sua importância para a estratégia Institucional;

II - possui Programa de Atuação Funcional, projetos no âmbito da sua unidade ou prática equivalente;

III - concebe o planejamento com objetivos, metas e atuação prática bem definidos;

IV - identifica e objetiva resultados sociais adequados;

V - procura adotar ou executar as medidas tendentes à eficiência da gestão administrativa da unidade e dos serviços locais.

Quanto às políticas públicas, o indicador de resolutividade prende-se em saber se o membro “atua para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos

vulneráveis afetados, sem prejuízo da existência de programas e projetos de atuação que levem em conta questões específicas locais ou regionais” (art. 19, VI).

A “Carta de Brasília” (2016) também indicava a rota a seguir:

A resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos.

A assunção e a implantação consciente desse novo modelo resolutivo não podem ficar limitadas às iniciativas individuais de membros à frente de seu tempo, mas deve ser fruto de um planejamento estratégico da própria instituição (Rodrigues, 2015, p. 84). Como objeto de uma ação coletiva e institucional, o novo método de atuação vai exigir um maior aporte de recursos materiais e humanos, manipulados, também, no interior de uma rotina resolutiva.

A instituição, por inteiro, acha-se englobada em cada uma de suas partes constituintes (promotorias e procuradorias de justiça), daí o relevo do alinhamento estratégico entre elas. O modelo resolutivo promove a integração entre o todo e a parte, entre a instituição e o membro, e assim implica uma nova visão sobre a independência funcional, diferentemente do demandismo que reduz o todo institucional à unidade invariável e absoluta desse princípio. Os diversos órgãos de execução do MP são parte integral de um contexto institucional, e não podem ser, verdadeiramente, concebidos, em seu alcance resolutivo, fora desse contexto.

Se a atuação funcional que entrega resultados jurídicos úteis e relevantes à sociedade for decorrente de iniciativa individual e isolada de um órgão de execução, não se inserindo no planejamento institucional, corre o sério risco de sofrer descontinuidade ou cancelamento, caso o titular do órgão seja removido, promovido ou colocado em disponibilidade. Ao integrar a grade de atuação institucional estratégica, a iniciativa resolutiva não se vincula ao profissional, individualmente considerado, mas integra os objetivos institucionais, compartilhando seu atributo de perenidade e de continuidade. Além disso, beneficia-se das energias convergentes derivadas do todo orgânico da instituição.

O arrasto friccional do modelo resolutivo a partir do alinhamento com o planejamento estratégico tem como efeito residual a relativização do postulado da independência funcional, no sentido de compatibilizá-lo com o todo e não de o eliminar do conjunto de garantias que cerca as atividades dos membros do Ministério Público.

Sempre será melhor uma *institucionalização* da conduta funcional, que um personalismo, pois no último caso, quase sempre, os benefícios são, predominantemente, pessoais e os danos institucionais. O objetivo não é negar a individualidade e a personalidade criativa dos agentes ministeriais, mas, fundamentalmente, reafirmar os fins institucionais para retroalimentar a



atuação dos órgãos de execução, fortalecendo-a.

Agir e construir soluções, antes de tudo, eis o lema principal que pavimenta a rota resolutiva. Embora o órgão seja analítico para a tomada da decisão, não pode ficar paralisado por isso. Apesar dessa premissa essencial para a entrega de resultados socialmente relevantes, o Ministério Público ainda luta contra estruturas e sistemas que obstaculizam ou impedem a ação. São exemplos: sistema correicional mais preocupado em punir que orientar; preocupação obsedante com cifras, números e relatórios (parece que apenas é “real” aquilo capaz de ser reduzido a números); instâncias de controle e de gestão administrativo-burocráticas ineficientes; planejamento estratégico formal e decorativo.

Esses esquemas aprisionam a ação de forma tão brutal que, para fazer uso de uma imagem de Peters/Waterman (1993, p. 19), são como uma aranha quando captura a mosca em sua teia e lhe extrai a vida. De outro lado, o planejamento da ação não pode servir como pretexto para paralisá-la, na conhecida e frequente “síndrome da análise que paralisa”.<sup>167</sup> Estudar, analisar e definir o problema é muito importante, do ponto de vista gerencial e operacional, mas também o é a adoção de decisões operativas rápidas com o objetivo de alcançar resultados concretos. Órgãos executivos são forjados e moldados para “executar”, para agir, não para serem convertidos em “torres de marfim analíticas” em que a planificação se torna um fim em si mesma. Uma vez traçado o plano, deve ser executado, posto em prática. A tática de que é o primeiro passo que conta, revela a importância de uma ação progressiva para o completo engajamento e comprometimento com determinado assunto.

## 4.6 EFETIVIDADE DAS MEDIDAS JUDICIALIZADAS

Um provimento jurisdicional eficaz e favorável pode coroar uma demanda iniciada pelo Ministério Público, mas se não for efetivo, ou seja, se não entregar, concretamente, o bem da vida e “fizer a diferença” (entre o antes e o depois), será um complemento inútil da tutela jurídica estática.

Considera-se resolutiva a atuação judicial quando a solução vertida num provimento judicial favorável é efetivada no mundo fenomênico. Pouco importa se a decisão judicial transitou em julgado, ela precisará ser a chave que leva a resultados jurídicos úteis (vide art. 1o., § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017 – Brasil, 2023c). A realidade precisa ser sacudida, positivamente, pelo provimento judicial obtido.

Além disso, impõe-se ao agente resolutivo, quando da judicialização, uma análise estratégica das “possíveis repercussões sistêmicas

<sup>167</sup> “Embora os planos possam estimular a ação, também podem paralisá-la, investindo tanta energia para tramar o futuro no papel (ou simplesmente fazer o jogo dos números) e exigindo tanto comprometimento daqueles que devem agir, que as providências necessárias simplesmente não são tomadas (levando à frase popular ‘paralisa por análise’)” (Mintzberg, 1994, p. 213). O mesmo autor ainda acrescenta, ao encerrar sua volumosa obra, que “o planejamento em demasia pode nos levar ao caos... [Too much planning may lead us to chaos...]” (p. 416).

na implementação das políticas públicas” (Carta de Aracaju, art. 19, IX – Brasil, 2023a). O resultado é vocacionado a trazer benefícios, não efeitos colaterais maléficos; não pode, tampouco, beneficiar individualmente e prejudicar coletivamente.

Outra variável importante para aferir o grau de resolutividade refere-se ao percentual de recursos interpostos pelo Ministério Público quando o provimento judicial não lhe é favorável. Isto deriva do dever de “acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais” (Carta de Brasília, 2016), revelando o nível de zelo pela proteção dos interesses constitucionalmente atribuídos à guarda da instituição. Uma decisão judicial deve sempre fomentar um juízo sucessivo por parte do membro do Ministério Público.

## 5 CONCLUSÕES

O esforço de conhecimento, de análise e de planejamento, destacado ao longo deste ensaio, constitui algo inerente a essa atitude dinâmica e resolutiva, dado que sem colocar-se em relação com os problemas sociais (ou interrelacionar-se), através do diálogo, do debate e da articulação, o membro ministerial não se sente determinado (ou capacitado) a solvê-los, nem de determinar-se a agir por meio de diretrizes aparentemente complexas.<sup>168</sup> Não é obra de um momento, portanto, tornar-se um agente ministerial resolutivo.

À medida que imergimos neste perfil resolutivo e todo seu séquito de padrões dinâmicos, a realidade institucional mostra-nos que inexistem quaisquer blocos básicos de construção social isolados, confinados num espaço restrito e autorreferente. Ao contrário, exsurge sob o novo modelo uma complexa teia de relações entre as diversas partes do todo e, paralelamente, um horizonte de eventos ou de possibilidades. Essas relações incluem os órgãos de execução do MP, atores internos e externos e, de maneira essencial, a sociedade com suas demandas e interesses insatisfeitos, sob a expectativa das múltiplas promessas constitucionais.

O desafio que se impõe ao Ministério Público resolutivo, além de romper com os hábitos de pensamento que ainda sobrevivem de forma persistente, é encontrar meios para estimular seus membros a adotarem o novo modelo em sua faina funcional diária. E para isso é necessário definir e adotar critérios aferidores da qualidade da atuação, levando em consideração a respectiva resolutividade e os resultados a si associados, garantindo a “mesma valorização institucional que os aferidores de quantidade e necessariamente considerando-os nos concursos de promoção e em todas as outras situações funcionais em que o histórico funcional e os indicadores de quantidade forem

---

168 Como diz Nietzsche (1973, p. 56), “conhecer é relacionar-se com algo, sentir-se determinado por ele e, por sua vez, determiná-lo. É, então, em todo caso, uma forma de verificar, designar, tomar consciência das relações...”.

observados” (art. 3o., II, da Recomendação CNMP n. 54/2017 - 2023c).

Não há uma “resolutividade intrínseca” a determinada área ou setor de atuação do Ministério Público; ela alcança todo e qualquer impulso funcional, desde que obedecidas as diretrizes próprias ao modelo de obtenção de resultados jurídicos úteis e relevantes. Há, pelo menos, três esferas onde a resolutividade pode ser aferida - e dentro dessas esferas as possibilidades se multiplicam: 1- atuação extrajudicial; 2- obtenção e efetivação de provimentos judiciais favoráveis; 3- atuação não procedimental ou não paramétrica.

O modelo resolutivo aplica-se em todos os ângulos de atuação do Ministério Público – como deixamos claro ao longo do ensaio –, logo, os mecanismos aferidores devem ser aptos a valorar os atos resolutivos onde quer que se apresentem, e não apenas nos espaços mais evidentes: “atuação extrajudicial e efetivação de provimentos judiciais”.<sup>169</sup> Há um terceiro espaço (ou esfera) aberto à atuação do MP: o espaço das “atuações não procedimentais” ou das atuações não paramétricas (incluindo-se aí, por óbvio, as atividades de negociação, mediação, conciliação, convenções processuais, acordo de resultados e práticas restaurativas), aparentemente infensas à medição e à categorização. Todavia, se forem obtidos resultados jurídicos úteis e impactos positivos/efetivos nos interesses constitucionalmente atribuídos ao MP, há resolutividade e, portanto, devem ser desenvolvidos mecanismos normativos para aquilatar a qualidade funcional para todos os efeitos jurídicos (principalmente a valorização profissional), “assegurando-se-lhes o mesmo prestígio assegurado ao volume de trabalho” (art. 8o., I, “a”, da Recomendação CNMP n. 54/2017 - 2023c).

Não sendo criadas ferramentas para aferir a resolutividade ministerial, onde quer que ela se manifeste, ocorre o que já era prenunciado pela “Carta de Brasília”, nos idos de 2016, as aferições de aspectos meramente formais forçarão “o membro do Ministério Público a se enclausurar em seu gabinete, gerando, com isso, desilusão institucional, desestímulo e perda da criatividade por parte dos seus membros”.<sup>170</sup>

Se quisermos, efetivamente, induzir uma cultura institucional de resultados, precisamos adotar, nos planejamentos estratégicos e nos órgãos correicionais, ferramentas e indicadores refinados de amplo alcance (quantitativo e qualitativo), aptos a conferir uma condição real de resolutividade, isenta de dúvidas e de subjetivismos. Esses indicadores não apenas irão aferir o merecimento dos membros para efeito de progressão funcional, como

---

169 “Para os membros que não tenham atribuição para atuação extrajudicial e para a efetivação de provimentos judiciais, a obtenção de resultados jurídicos úteis à atuação resolutiva e as providências destinadas à efetivação desses resultados merecerão o mesmo tratamento dispensado à atuação resolutiva” (art. 3o., parág. único, da Recomendação CNMP n. 54/2017).

170 Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 06 jan.2023.

funcionarão como fatores motivacionais – aquele indispensável “reforço positivo” – para a adesão ao novo modelo de atuação funcional.

O agente ministerial que encontra novas rotas resolutivas merece que seu esforço, seu empenho e seu engajamento sejam reconhecidos e recompensados pela instituição. Esta interconexão produtiva entre membro e instituição garante que as boas práticas sejam disseminadas e replicadas no ambiente institucional, favorecendo a consolidação e a expansão de uma efetiva cultura de resultados.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 02, de 21.06.2018.** [Brasília, DF]: Conselho Nacional do Ministério Público, [2023a]. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n.º 01, de 15.03.2018.** [Brasília, DF]: Conselho Nacional do Ministério Público, [2023b]. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_car%C3%A1ter\\_geral\\_CNMP-CN\\_n%C2%BA\\_01\\_de\\_15\\_de\\_mar%C3%A7o\\_de\\_2018.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Recomenda%C3%A7%C3%A3o_de_car%C3%A1ter_geral_CNMP-CN_n%C2%BA_01_de_15_de_mar%C3%A7o_de_2018.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Recomendação n. 54, de 28.03.2017.** [Brasília, DF]: Conselho Nacional do Ministério Público, [2023c]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 149, de 26.07.2016.** [Brasília, DF]: Conselho Nacional do Ministério Público, [2023d]. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/minuta\\_altera%C3%A7%C3%A3o\\_res.\\_149-2016\\_correi%C3%A7%C3%B5es\\_e\\_inspe%C3%A7%C3%B5es.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/minuta_altera%C3%A7%C3%A3o_res._149-2016_correi%C3%A7%C3%B5es_e_inspe%C3%A7%C3%B5es.pdf). Acesso em: 11 jan. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPRA, Fritjof. **The Tao of Physics.** Boston: New Science Library, 1983.

CARTA DE BRASÍLIA. **Modernização do controle da atividade extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público.** 7º Congresso de Gestão do CNMP em 22.09.2016. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 06 jan. 2023.

DEWEY, John. **Teoria da vida moral.** Tradução de Leonidas Gontijo de Carvalho.

São Paulo: Ibrasa, Col. "Clássicos da democracia", n. 15, 1964.

ERARD, M.; LUKIÉ, R.; MORENO, J.; BOSSERMAN, P.; TIRYAKIAN, E. **Uma sociologia pluralista**. Tradução de Maria Emília Garcia. Porto: Rés Editora, s/d.

FAGOT-LARGEAULT, Anne. **Os problemas do relativismo moral**. In: CHANGEUX, Jean-Pierre (org.). Uma ética para quantos? Tradução de Maria Dolores Prades Vianna e Waldo Mermelstein. Bauru/SP: Edusc, 1999, pp. 35-47.

GLASS, Bentley. **Ciência e educação liberal**. Tradução de J. Reis. São Paulo: Ibrasa, Col. "Clássicos da Democracia", n. 18, 1964.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Tradução de Enio Paulo Giachini. Petrópolis/RJ: Vozes, 2a. ed., 2017.

JIMENEZ DE PARGA, Manuel. **Los regimenes políticos contemporaneos**. Madrid: Editorial Tecnos, 5a ed., 1971.

JOUVENEL, Bertrand de. **A ética da redistribuição**. Tradução de Rosélis Pereira. Porto Alegre: Ortiz, Instituto Liberal, 1996.

JUNGK, Robert. **O futuro já começou**. Tradução de Elena Cidade Moura. São Paulo: Melhoramentos, 1962.

LIPSET, Seymour Martins. **Political Man**. New York: Doubleday & Company, 1960.

LIPSON, Leslie. **The great issues of politics**. New Jersey: Prentice-Hall, 1976.

MILL, John Stuart. **Da liberdade**. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, Col. "Clássicos da Democracia", n. 1, 1963.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. New York: The Free Press, 1994.

NICOL, Eduardo. **Crítica de la razón simbólica**. México: Fondo de cultura económica, 2001.

NIETZSCHE, Friedrich. **Más allá del bien y del mal**. Tradução de Andrés Sánchez Pascual. Madrid: Alianza Editorial, 1a. ed., 10a. reimp., 2009.

\_\_\_\_\_. **En torno a la voluntad de poder**. Tradução de Manuel Carbonell. Barcelona: Ediciones Península, 1973.

PETERS, Thomas J.; WATERMAN, Robert H. **En busca de la excelencia**. Tradução de Fernando Posada. Bogotá: Editorial Norma, 1993.

RENOUVIER, Charles. **Los dilemas de la metafísica pura**. Tradução de José Ferrater Mora. Buenos Aires: Editorial Losada, 1944.

RIGAUX, François. **A lei dos juízes**. Tradução de Edmir Missio. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RODOTÀ, Stefano. **La vida y las reglas**. Entre el derecho y el no derecho. Tradução de Andrea Greppi. Madrid: Editorial Trotta, 2010.

RODRIGUES, João Gaspar. **Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional**. Revista Eletrônica do CNJ, v. 5, n. 1, jan. /jun. 2021, pp. 141-159.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público de Resultados: a atual missão institucional**. Lisboa: Revista do Ministério Público (Sindicato dos Magistrados do Ministério Público - SMMP), Ano 30, n. 119, jul.-set. 2009, pp. 121-148.

\_\_\_\_\_. **A Natureza do Método Científico com Aplicações à Resolutividade do Ministério Público**. Revista Justitia, São Paulo, 73 (208), jul./dez. 2016, pp. 261-296.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público de Resultados: a atual missão institucional**. Revista Justitia, São Paulo, 66 (200), jan./jun. 2009, pp. 393-411.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público resolutivo: um novo perfil institucional**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2012.

\_\_\_\_\_. **Perfil moderno de atuação das Corregedorias-Gerais do Ministério Público**. Belo Horizonte: Revista De Jure, v. 19, n. 35, jul.-dez. 2020, pp. 161-191.

\_\_\_\_\_. **Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público**. Revista Jurídica ESMP-SP, v. 8, 2015, pp. 53-90.

\_\_\_\_\_. **Controle externo da atividade policial: um projeto inacabado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

THOREAU, Henry David. **Escritos selecionados sobre natureza e liberdade**. Tradução de Aydano Arruda. São Paulo: Ibrasa, Col. "Clássicos da Democracia", n. 25, 1964.

WALDO, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Tradução de M. D. L. Madrid: Editorial Tecnos, 1961.

# O MINISTÉRIO PÚBLICO PARA ALÉM DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS: MEDIAÇÃO COLETIVA E DIÁLOGO MULTITUDINÁRIO NA CONTEMPORANEIDADE

Autor: José Marinho Paulo Junior<sup>171</sup>

## *THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE BEYOND PUBLIC HEARINGS: COLLECTIVE MEDIATION AND MULTITUDINARY DIALOGUE IN CONTEMPORARY TIME*

### RESUMO

O artigo examina, em revisão bibliográfica, métodos contemporâneos de resolução adequada de conflitos coletivos, em um ambiente virtualizado e com aporte de Big Data. Revisita-se a audiência pública como modelo único, com análise de novos meios dialógicos em massa, como Consensus Building Approach, Open Space Technology, The World Café, Deliberative Polling e 21st Century City Hall Meeting. Com referencial teórico na customização dialógica de Roshan Danesh, o recorte de pesquisa se adstringe à negociação coletiva à luz transdisciplinar da ciência da resolução de conflitos, não se dedicando a estabelecer limites normativos ao conteúdo dos acordos. Justifica-se o estudo diante da necessidade de se escrutinarem métodos outros que não o da audiência pública, ofertando instrumental dialógico multiportas. Conclui que, consoante o perfil de cada conflito, há de se amoldar a técnica de engajamento e facilitação, guardada a ainda utilidade de meios dialógicos tradicionais.

**Palavras-chave:** Resolução de Conflito. Negociação coletiva. Diálogo Público. Ambiente digital. Big Data. Métodos contemporâneos. Customização.

---

171

Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a qualidade de Pós-Doutorado pela UFRJ.



## **ABSTRACT**

*This article aims to assess through bibliographic review contemporary methods of collective conflict resolution, in a digital environment where Big Data has to be dealt with. Re-examining public hearings as the sole traditional method, new public dialogical tools are looked into, such as Consensus Building Approach, the Open Space Technology, World Café, Deliberative Polling and 21st Century City Hall Meeting. Roshan Danesh's dialogical customization as the theoretical reference, the research is limited to public dialogue in the transdisciplinary light of the conflict resolution science, not inquiring about the legal boundaries of the content of the settlement itself. This study is justified by the urge of redefining public hearings as the traditional engagement method, offering new ways of constructing a multi-door dialogical tool. The article concludes that, according to the conflict at hand, the facilitation method itself must be customized, still occasionally relying upon traditional dialogical tools.*

**Keywords:** Conflict resolution. Collective Negociação. Public Dialogue. Digital Environment. Big Data. Contemporary Methods. Customization.

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente artigo perquire, com metodologia de revisão bibliográfica e pesquisa qualitativo-exploratória, se novos métodos de resolução alternativa de conflitos coletivos, em um ambiente virtualizado e com aporte de *Big Data*, revistando a audiência pública como modelo único, com análise de novos meios dialógicos em massa, como *Consensus Building Approach*, *Open Space Technology*, *The World Café*, *Deliberative Polling* e *21st Century City Hall Meeting*. O recorte de pesquisa se adstringe à negociação coletiva à luz transdisciplinar<sup>172</sup> da ciência da resolução de conflitos, não se dedicando a estabelecer limites normativos ao conteúdo dos acordos. Em ressignificação do conceito de jurisdição, justifica-se o estudo diante da necessidade de se escrutinarem métodos outros que não o da audiência pública, ofertando instrumental dialógico multiportas.

O espírito conciliatório a cada novo dia inspira mais e mais o meio judiciário, seus métodos e modos. A resolução alternativa de conflitos, um dos bastiões dos novos tempos, evolui de forma multifacetada, podendo dar-se por inúmeros meios, nenhum deles impassível de falhas, desafios e erros; todos, sempre em evolução. Entre os extremos opostos da autotutela e do deslinde

---

<sup>172</sup> Ante a plurivocidade do vocábulo "transdisciplinaridade", alinha-se aqui à semântica por Gustin e Dias (2006): exige linguagem científica dialógica, consistindo em estudo de um elemento através de diversas disciplinas, com sobreposição dos saberes (na multidisciplinaridade, ao contrário, quedam apenas justapostas), com conhecimento integrado e interativo entre as disciplinas, com relações, em etapa qualitativamente superior à interdisciplinaridade, postas em sistema total, sem fronteiras claras entre si.

judicial, buscam-se alternativas mais eficazes que reduzam a um só golpe o impacto de volumosa judicialização de conflitos e consubstanciem verdadeira e abreviada pacificação social.

Ao tempo em que se difundem práticas (extrajudiciais ou, ainda quando judiciais) inconventionais de resolução de conflito, tampouco se cerram os olhos aos limites destas inovadoras alternativas, que não necessariamente conduzem à obtenção de resultados superiores aos daqueles oriundos de meios tradicionais (ainda que em crise). É dizer: a facilitação de processos, individuais ou coletivos, no âmbito judicial ou fora dele, não é a cura para todos os males da crise do direito.

Danesh (2012)<sup>173</sup> assevera que, ao contrário de ser uma panaceia para todos os males, qualquer destas alternativas, por mais promissora que seja, consagrar-se-á sempre e sempre a enfrentar apenas uma parte desta crônica realidade conflitual, jamais se pretendendo combater cega e debilmente todo e qualquer problema confrontado – bem ao revés, todo método resolutivo se mostra invariavelmente impróprio para uma ampla gama de conflitos.

Não se trata, no entanto, de abandonar uma alternativa que tem se mostrado concretamente viável em inúmeros casos pelo simples fato de ser falível em outros. Trata-se sim de se manter à disposição do facilitador um leque de opções de resolução de conflito, sabendo os limites que cada uma destas enfrenta.

Sob tal enfoque, sem uma linha sequer se perfilhar aos que decretaram, de afogadilho, a morte da neófito técnica<sup>174</sup>, reconhece-se, ao revés, a útil sobrevida de sua adoção (ou antes, de sua difusão), passando-se a criteriosamente refletir sobre os limites que, enfim, qualquer método de pacificação há de aqui ou ali enfrentar.

Se adentrando uma sala de audiência, fosse visto, à luz de alguns lampiões, um juiz com uma pena de ganso na mão a escrever à tinta uma sentença, quiçá não haveria tanta perplexidade por tão arcaico cenário. Inusitadamente, no entanto, diante de processos de larga escala, com a hercúlea busca por consenso na multidão de opiniões divergentes, silencia-se comodamente com a ultrapassada realidade.

Possibilitou-se sim, ainda que com entraves e limites exacerbados, ao Ministério Público celebrar termos de ajuste de conduta, termos de

---

173 Danesh fundou a Escola da Mediação Unitária (“Unity-Based Mediation”), cujas bases são a inerente transdisciplinaridade da ciência de conflito e a necessidade de customização do processo dialógico, moldando-o às peculiaridades de cada caso, sem inflexibilidades de outros métodos. Doutor pela Harvard Law School, com intensa produção acadêmica nas áreas de resolução de conflito e de direito constitucional, com ênfase em religião Baha’i e em povos aborígenes (“first nations”). Lecionou na University of British Columbia (Vancouver), na European Peace University (Austria), no Justice Institute of British Columbia (Vancouver), na University of Victoria e na Landegg International University (Switzerland), onde presidiu o Departamento de Resolução de Conflito. Cocriador do programa Conflict-Free Conflict Resolution (CFCR) e do Youth Peacebuilders Network (YPN) do Education for Peace.

174 Tenham-se as eloquentes palavras de Adler (2013): “The End is Coming! Brothers and sisters, mediators and facilitators, consensus-builders and collaboration gurus: let us gather down by the river. We have much to discuss, not the least of which is that the end of mediation is upon us. In the words of William Butler Yeats, ‘Things fall apart; the centre cannot hold.’”

remissão, transações penais e agora acordos de não-persecução penal ou cível. Inaugurarem-se Juizados Especiais, onde, nas searas cível e penal, incentivam-se, por atos procedimentais, acordos. Há muito as Justiças de Família e de Infância enxergaram a necessidade de se criarem oportunidades de diálogo em prol dos entrincheirados em surdos monólogos. Mas isso ainda é muito pouco. Processos coletivos “*lato sensu*” ou individuais multitudinários, em que o consenso é um sonho acalentado não só pelo magistrado, desafiam ritos pensados décadas passadas para lides entre autor, réu e quiçá um terceiro interessado.

Inquéritos civis em que direitos coletivos colidentes não de ser ponderados, sempre com a contextualização histórica local de significância de cada qual, perdem-se em audiências públicas, virtualmente inúteis, em um palco estéril de debates fervorosos que desanimam os mais articulados Promotores.

Neste sentido, Fontaine (2013), em ácida crítica ao modelo de clássico de diálogo coletivo por meio de audiências públicas, qualifica o método como um “circó” improdutivo, sendo imperioso que a ritualística moderna, ao tratar de debates ou, ainda melhor, diálogos em massa, abra portas à tecnologia de informação que atualmente os abrevia e simplifica.

Já há muito antecipa Toffler (1980), o colapso dos instrumentos clássicos para construção de consenso e a implosão do sistema decisório tradicional, com sua escala inadequada, incapaz de lidar adequadamente com problemas transdisciplinares, inepto a acompanhar a velocidade crescente da realidade, inábil a lidar com altos níveis de tecnologias diversificadas, com forma obsoleta da era industrial e vácuo de liderança.<sup>175</sup>

A sombria previsão ofertada na década de 80 parece tornar-se cada segundo mais real não apenas no mundo da política, mas também, e infelizmente, em nossa realidade forense. Monty (2013 *apud* QUALMAN, 2013) professa com argúcia que, de forma onipresente, uma revolução está acontecendo, movida por uma mudança drástica na forma como nos comunicamos e que é potencializada pela mídia social, migrando de debates um-a-um para debates um-a-muitos.

Nesta esteira de ideias, inspirado no conceito de *socionomics*, em que se postulava contraintuitivamente que o humor social orientaria o comportamento financeiro, macroeconômico e político, em notável contraste com a noção convencional inversa (PRETCHER, 2003), Qualman (2013) define *socionomics* como o valor criado e compartilhado via mídia social e sua eficiente

---

175 “Our so-called contemporary political systems are copied from models invented before the advent of the factory system - before canned food, refrigeration, gaslight, or photography, before the Bessemer furnace or the introduction of the typewriter, before the invention of the telephone, before Orville and Wilbur Wright took wing, before the automobile and the airplane shrunk distance, before radio and television began their alchemy on our minds, before Auschwitz industrialized deaths, before nerve gas and nuclear missiles, before computers, copying machines, birth control pills, transistors, and lasers. They were designed in an intellectual world that is almost unimaginable - a world that was pre-Marx, pre-Darwin, pre-Freud and pre-Einstein.” (op. cit., p. 411-415).

influência em resultados (econômicos, políticos, jurídicos, etc.).

Lyons (2012) aduz que, diante da complexidade que denomina “ciclo de engajamento” na mídia social, fica clarividente a necessidade de haver um sistema próprio, adequado, predisposto e igualmente complexo para tratamento da informação, constante, flutuante e contínua, que passa por tal meio digital. Exemplo sintomático é o fluxograma de resposta de *postings* pela Força Aérea dos Estados Unidos (U.S.A.F.), nada simplório e, ainda assim, duramente criticado por sua incompletude:

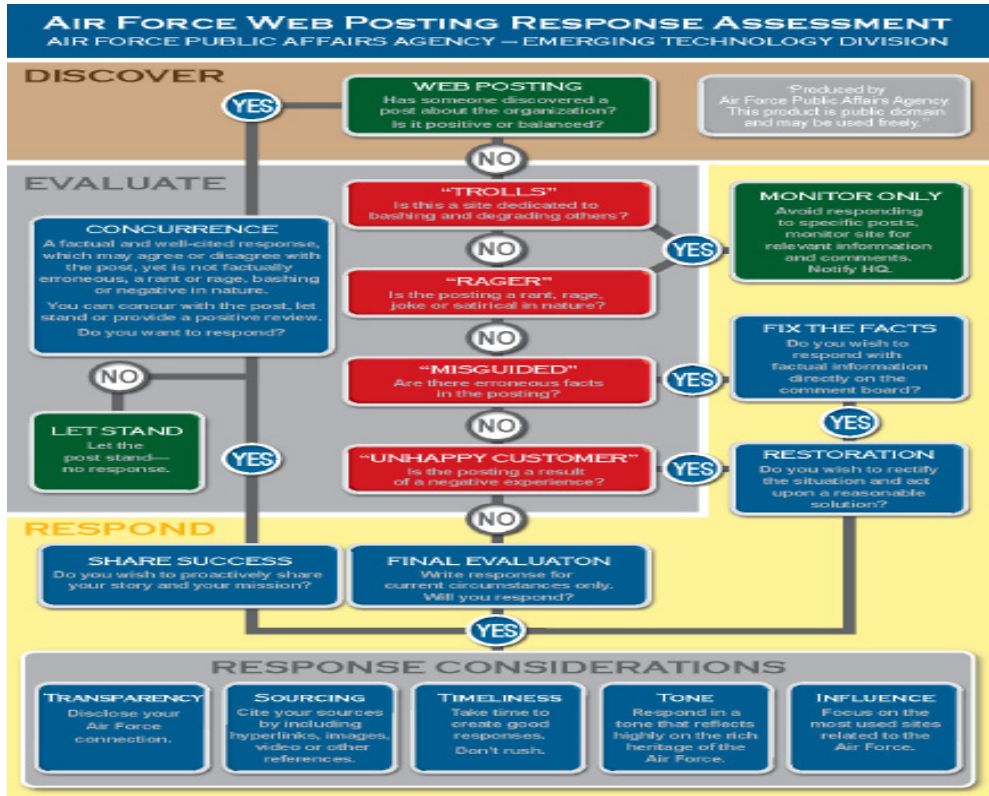


Figura 1 – Fluxograma de resposta de “postings” pela U.S.A.F. (Fonte: <[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:US\\_Air\\_Force\\_Web\\_Posting\\_Response\\_Assessment.png](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:US_Air_Force_Web_Posting_Response_Assessment.png)>. Acesso em 01 mar. 2020)

E tudo sem mencionar a constante ebulição de tecnologias, como o *Open Data*<sup>176</sup>, que sonham em mudar o modo como cidadãos e governos interagem em relação a problemas que conjuntamente se prestam a enfrentar.

A complexidade desta nova realidade se descortina para todos, inclusive os operadores do Direito, sendo emblemático o vídeo “*Social Media Video 2013*” (QUALMAN, 2013), cuja visualização faz enxergar a revolução

<sup>176</sup> Kopan (2013) aduz que o sucesso colaborativo do Open Data reside na riqueza de dados compartilhados, como estatísticas criminológicas, mapas de trânsito ou dados financeiros, adidos ao uso criativo destes, com disponibilização aos cidadãos para, com suas ideias, habilidades de programação, pesquisas ou pura curiosidade, coloquem suas mentes graciosamente em favor do coletivo.

nada silenciosa que toma de assalto diariamente todos os cantos da vida e do mundo.

Esta revolução é ali retratada, de forma sintética e arguta, ali, traçando um panorama desconfortante para os que ainda não se deram conta que é hora de largar a caneta tinteiro e abraçar, não sem atraso, os novos instrumentos disponíveis de interação dialógica.

## Social Media Landscape



Figura 2 – Panorama da mídia social  
(Fonte: FredCavazza.net. Acesso em 01 mar. 2020)

Ainda de acordo com Qualman (2013), há dezenas de exemplos pertinentes à rede social, dentre eles: mais 50% da população mundial têm menos de 30 anos e 96% destes se juntaram à rede social; um a cada cinco casais se conhece por meio virtual; um a cada cinco casais divorciados reclama no Facebook; se a plataforma do Facebook fosse um país, teria a terceira maior população do mundo, com o dobro da população dos Estados Unidos; o LinkedIn recebe um novo membro cada meio segundo; Lady Gaga e Justin Bieber têm mais seguidores no Twitter que a população da Austrália; há mais pessoas jogando *Farmville* do que fazendeiros no mundo; jogos na mídia social têm receita de seis bilhões de dólares americanos, isto é, quase três vezes mais do que a receita de entradas de cinemas; o *Google Flu Trends*, considerando buscas repetitivas por palavras como "gripe" e em cruzamento com o mapeamento do *Google Maps*, é um instrumento de prevenção, em média, quatorze dias mais rápido do que o renomado Centro de Controle e Prevenção de Doenças da Georgia (op. cit., p. 57). E a lista continuaria longamente. Não por

outra, Barack Obama, em sua primeira campanha presidencial, através de uma bem-sucedida estratégia de apoio via mídia social, não apenas obteve a maior arrecadação de doações da história, mas também, a um só golpe, derrotou, nas primárias democratas, o conglomerado midiático de apoio à Hillary Clinton, livrando-se de dependências de apoio de grandes fortunas e suas complicações subsequentes (CARR, 2008).

Não podem os legisladores nem os operadores de Direito ficar alheios ao fenômeno do *socialnomics*, com a rotina de salas quase vazias de audiências públicas para se discutir saúde metropolitana em contrapasso a vídeos virais como o do “*Where the Hell is Matt?*” (HARDING, 2008), cujo conteúdo restringe-se a uma desengonçada dança executada por Matthew Harding, baterem a marca de quase 60 milhões de espectadores, por todos os cantos do mundo.

Ocorre na atualidade vertiginosa revolução negocial<sup>177</sup> coletiva em um meio cada vez mais virtual e com necessidade de tratamento de *Big Data* – onde não se permite às instituições o simplório *opt-out*, em realidades impostas. Segundo Qualman (2013), se uma instituição resiste à mudança, pode rapidamente colocar-se em uma rota de declínio daqueles que falharam em entender o novo modelo de seu negócio, ainda que com uma menor fatia do mercado – ainda maior do que fatia alguma.

Resta, pois, escolher como integraremos nas rotinas pessoais e profissionais os novos instrumentos de mídia social, doravante cada vez mais presente em cada interação com o público, por meio de dezenas de aplicativos.

O diálogo em massa, por meio da mídia social, torna-se uma realidade cada vez mais palpável. O Direito Processual, ainda que com passos de paquiderme, deve ampliar seus próprios instrumentos para que a sociedade seja efetivamente parte de processos coletivos – o que, vale a nota, não significa apequenar o papel do *Parquet* como seu fiel representante, mas permitir a este uma visão mais segura do quadro jurídico a si confiado. E para tanto não basta apenas buscar novos instrumentos de diálogo, mas também e principalmente adotar instrumentos de análise de grandes volumes de informação (*Big Data*) para os quais os tradicionais métodos são ridiculamente insuficientes, inadequados, impróprios.<sup>178</sup>

Bittle, Haller e Kadlec (2009) acrescentam que o engajamento digital e a participação virtual amadureceram e produziram uma ampla variedade de métodos coletivos que ajudam a criar um ambiente focado de diálogo produtivo para construção conjunta de soluções, superando debates

177 “Negociação” em sentido amplo; incluída, pois, a negociação assistida qualificada (a mediação), esposada aqui a concepção lato sensu de Ury e Fisher (1992). Neste sentido, no ordenamento norte-americano, o Uniform Mediation Act, que dispõe em seu item (1): “Mediation means a process in which a mediator facilitates communication and negotiation between parties to assist them in reaching a voluntary agreement regarding their dispute”.

178 Black (2011) elenca diversos problemas que o engajamento através da mídia social pode acarretar: extensão por maior período de tempo e com maior intensidade; elevada necessidade de estrutura de resposta; ambiente virtual de baixo contexto ou pouca densidade comunicativa; anonimato de atores; diferença de tempo e espaço quanto às discussões presenciais; perda de fio condutor das trocas de mensagens.



ideológicos e posições políticas, sempre presentes, com inclusão de vozes minoritárias.

Sob tais luzes, ao se olhar para o cenário jurídico-processual em demandas processuais coletivas, não é bastante a adoção de adequado veículo de diálogo em massa. Há de se lançar mão, de igual forma, de instrumento de análise quantitativo-qualitativa da informação complexa, sob pena de perda ou incompreensão de tais dados. Colher dados em massa e extrair significado e sentido destes são tarefas que andam de mãos entrelaçadas.

## **2 MELHORES PRÁTICAS ENGAJAMENTO PÚBLICO EM LARGA ESCALA**

Dentre as novas tecnologias disponíveis para diálogo em massa, cujo alcance não se limita a searas metajurídicas e que, ao revés, mostram-se de inestimável valia à resolução de conflitos no campo do Direito, destacam-se as que dão nome ao presente capítulo, todas afetas a engajamento público.

Sem desconsiderar o elo humano entre os que se comunicam, tais tecnologias para engajamento em larga escala valem-se profusamente da mídia social como um dos instrumentos basilares neste novo cenário em que técnicas face a face complementam diálogos virtuais – combinação esta que potencializa os resultados, mantendo os participantes ativamente conectados ao esforço dialógico, com coleta de suas contribuições e com verdadeira adesão ou buy-in (BITTLE et al., 2009). Salutar e oportuno o conselho dado pela *National Coalition For Dialogue And Deliberation* (2010) no sentido de que a melhor prática é sempre a de desenvolver o diálogo com lastro nos objetivos concretos e na audiência específica de cada iniciativa.

Detalham-se os mais exitosos exemplos postos em prática na atualidade.

### **2.1 CONSENSUS BUILDING (CONSTRUÇÃO DE CONSENSO) – C.B.A.**

A nova geração de professores do *Program on Negotiation* (PON) da *Harvard Law School*, sem descurar ou questionar quaisquer dos pilares da teoria de negociação baseada em princípios e interesses desenvolvida por seus antecessores, vêm buscando entrever novas linhas de negociação, em cenários mais complexos dos que os de conflitos entre poucos indivíduos sobre interesses que apenas lhes toquem.

Para tanto, apresentam o modelo de abordagem de construção de Consenso, cuja base teórica, repita-se, coincide com a proposta por Ury e Fisher (1992). Desafiam o sistema parlamentarista de votação por maioria (simples,



absoluta ou qualificada) e sugerem a adoção de um sistema de negociação coletivo em que, com a oitiva autêntica dos participantes e a integração de seus diversos interesses, criativamente sejam adotadas soluções consentidas, senão unânimes. E ainda mais do que isto, integrem esforços e vontades para que tais soluções sejam efetivamente implementadas.

De acordo com Susskind e Cruikshank (1987), o C.B.A. consiste em meio para que um grupo ou organização alcancem um acordo quase unânime e implementem o ajuste de forma bem-sucedida. C.B.A., portanto, não significa unanimidade, mas consenso informado, em um esforço para alcançá-la, mas, quando necessário, um ajuste com o apoio de quase todos os integrantes

O sistema de votação pensado pelo General Henry Martyn Robert é adotado mundialmente como guia de procedimentos legislativos, reduzido à vitória pelo voto da maioria e a labirintos rituais, sofre de inúmeros defeitos, cuja origem histórica ajuda a explicar, sendo o maior deles o de ontologicamente pretender evitar conflitos e não o de integrar interesses na busca da melhor solução.

Nascido em 1837, de perfil rígido e religioso, foi alçado aos 30 anos de idade ao posto de General do Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos, sendo enviado a San Francisco, cidade que enfrentava a corrida do ouro, à beira da guerra civil e com recém-inaugurada estrada de ferro. Uma cidade em que empresários precisavam muitas vezes realizar grandes reuniões em busca de apoio de seus projetos. Corriqueiras confusões migravam das salas de encontro para o gabinete do General Robert, que, após quase uma década lidando com tais pejejas, escreveu um guia para ordem (e não para obter a melhor solução) em encontros tais. A crueza de suas palavras merece ser transcrita:

*In this country, where customs are so slightly established and the published manuals of parliamentary practice so conflicting, no society should attempt to conduct business without having adopted some work upon the subject (...) it is necessary to restrain the individual somewhat, as the right of an individual, in any community, to do what he pleases, is incompatible with the interests of the whole. (Apud SUSSKIND e CRUIKSHANK, 2006)*

Em releitura dos princípios gerais esposados por Robert<sup>179</sup>, Susskind e Cruikshank (2006), afirmam que os encontros orientados à moda do General Robert perdiam-se em moções, votações e maiorias. Obtido por um grupo o quórum necessário para fazer aprovar sua moção, nada mais

---

179 "1. All members have equal rights, privileges, and obligations; rules must be administered impartially; 2. The minority has rights which must be protected; 3. Full and free discussion of all motions, reports, and other items of business is a right of all members; 4. In doing business the simplest and most direct procedure should be used; 5. Logical precedence governs introduction and disposition of motions; 6. Only one question can be considered at a time; 7. Members may not make a motion or speak in debate until they have risen and been recognized by the chair and thus have obtained the floor; 8. No one may speak more than twice on the same question on the same day without permission of the assembly. No member may speak a second time on the same question if anyone who has not spoken on that question wishes to do so; 9. Members must not attack or question the motives of other members. Customarily, all remarks are addressed to the presiding officer; 10. In voting, members have the right to know at all times what motion is before the assembly and what affirmative and negative votes mean".

há que lhe incentive a ouvir o interesse de outras partes, enfraquecendo sistematicamente a estabilidade de soluções adotadas por maiorias flutuantes, com a perda de oportunidade de se beneficiarem de eventual criatividade ou expertise de minorias.

São ásperas as críticas tecidas por Susskind e Cruikshank (2006). Se as regras são densas e formais, constroem-se a partir da maioria, sem confiança mútua, sem legitimidade decisória e sujeita à manipulação da mídia ou de membros mais articulados e conhecedores do rito, permeável à troca de votos (*logroll*) e coalizões oportunistas, desconsiderando divergências minoritárias, que quedava desprotegida – o oposto do que é esperado em uma democracia. Tudo com o *aftershock* de a minoria, ao reconquistar posição majoritária, entender que a tudo pode mudar.

Mina (2013) desnuda a presunção de que a maioria está sempre certa. Em qualquer processo decisório em que o maior número de votantes vença, a única coisa que passa a importar seria os números em si – o que faz surgir maiorias agressivas que forçam surdamente suas posições contra as de minorias, sem ouvir dados ou contraposições oferecidas e que poderiam enriquecer o debate, quiçá levando a consenso. Decisões estritamente tomadas assim padecem de vícios de ignorância, egocentrismo e adversariedade, revivendo a máxima maquiavélica de que os fins justificam os meios.

Tudo sem contar a distorção matemática que usualmente vitimizam votações. Nem sempre a maioria obtém o que a maioria deseja – o que foi percebido já no final do século XVIII pelo Marquês de Condorcet, estudioso de probabilidades, que observou que, por meio de votação estratégica, poderia ser subvertida a vontade majoritária. Arrow (1951) chamou tal conclusão contraintuitiva de Teorema da Impossibilidade. Segundo o Paradoxo de Arrow, quando eleitores possuem três ou mais distintas alternativas, uma votação sem ordem de preferência pode converter subpreferências individuais em preferências primárias coletivas, sem que, de fato, o sejam. Em um exemplo simplório, se perguntarmos a dez pessoas, qual o sabor preferido de sorvete (morango, chocolate ou creme<sup>180</sup>), dando-lhes a oportunidade de votarem em até três sem explicitarem grau de preferência, a votação poderá ser subvertida se, mesmo “chocolate” sendo o sabor por qual nove sejam loucamente apaixonados (com a exceção de um votante que optasse pelos demais sabores), “morango” seria a escolha majoritária se posto como terceira e última opção por todos, ainda quando assim somente lá estivesse circunstancialmente pela indiferença entre os demais sabores ou quaisquer outros (simplesmente para não deixarem uma opção em branco). E o mesmo pode ocorrer, por evidente, em eleições para Procurador-Geral de Justiça, o voto é plurinominal, mas sem graduação de preferência.<sup>181</sup>

---

A construção de consenso adota cinco passos básicos (afora  
180 O exemplo dado por Arrow (1951) é mais elegante e propõe alternativas entre desarmamento, guerra quente e guerra fria.

181 Sobre a temática voltada à realidade parquetiana, vide Paulo Junior (2015), onde se aprofunda o

a fase de pré-negociação): reunião; definição de papel e responsabilidades; facilitação de solução de problemas; obtenção de acordo; comprometimento dos participantes.

Na reunião, define-se o problema posto e os atores que precisam vir à mesa, estabelecendo como trazê-los ao esforço colaborativo, completando, então, tratativas preliminares a um diálogo produtivo. Passo seguinte é o de definição de funções e responsabilidades, esclarecendo quem liderará, quem facilitará (eventualmente alguém de fora) e quem será o escriba (a guardar por escrito a memória dos eventos, para fins de consulta e de escrutínio futuro), definindo regras básicas de interação, inclusive sobre como observadores poderão intervir. Terceiro passo consiste na facilitação em si da resolução do problema pelo grupo, gerando propostas mutuamente vantajosas e confrontando divergências de forma respeitosa, colhendo-se a melhor informação disponível e criando amplo leque de soluções, em esforço conjunto de atender aos interesses de todos. Em seguida, o passo pertinente à decisão em si, que não consiste em uma simplória votação por maioria, buscando a melhor opção coletiva, documentando como e por que o consenso foi alcançado. Cria-se um sistema de validação do acordo junto àqueles que os atores representam, possibilitando rediscussão para reajustes. Por fim, o momento de execução do acordo, que significa mais do que fazer com que os pactuantes cumpram o apalavrado, garantindo a continuidade da interação para que problemas inesperados sejam resolvidos conjuntamente (SUSSKIND e CRUIKSHANK, 1987).

Anote-se a fina ironia de que a construção de consenso pode vir a desaguar em uma votação no caso de empate insuperável, com ela convergindo nesta singular hipótese. Nada obstante, o C.B.A. difere fundamentalmente da votação majoritária, já que busca integrar perspectivas diversas na criação da melhor opção coletiva.

A liderança no *Consensus Building Approach* também é outro diferencial, uma vez que não é tido como messiânico, contando o método com o compromisso de cada participante dedicar-se a melhorar o pacote de propostas em discussão.

Tal método tem aplicabilidade não apenas diante de conflitos interpessoais menores, mas também para o deslinde de grandes e complexos embates, como, por exemplo, sobre política pública, onde, na forma tradicional de sua imposição unilateral, há sempre uma forte oposição, muitas vezes desembocando em concessões mútuas e em resultados menores para todos os envolvidos, quando não terminam em disputas judiciais.

Cabe pontuar, em contrapartida, que seria irrealista a expectativa de um “resgate conciliatório” por agências administrativas, cujos perfis as tornaria ineptas a mediar conflitos, na medida em que sua predileção seria a de

---

exame da dinâmica de votação plurinominal na formação de lista tríplice a ser apresentada ao Governador para sua escolha do Chefe do Ministério Público estadual.

reforçar seus atos regulatórios e a de manter direcionamentos antepostos. A paquidérmica característica do Estado em seu agir, ditado não pela má vontade de seus agentes, mas pela teia burocrática e legal que lhes atam as mãos, impõe a redefinição de liderança para que o modelo possa ser usado.

Para causas denominadas “distributivas” (onde conceitos de direitos constitucionais fundamentais estejam sendo discutidos), a solução judicial seria mais adequada, ainda quando imprópria para lidar com multidões e com incertezas científicas, ambas inerentes a este tipo de lide (SUSKIND e CRUIKSHANK, 2006) – do que discordam Ury e Fisher (1992), que, refletindo sobre disputas religiosas, a negociação extrajudicial seria altamente recomendável, ao invés do ambiente processual adversarial.

## **2.2 OPEN SPACE TECHNOLOGY (O.S.T.):**

*Open Space Technology* (O.S.T.) requer que apenas alguns pontos sejam antecipados: o tema deve ser claro e atrair interesse; o grupo deve ser interessado e comprometido; tempo e lugar devem estar disponíveis. Noutras palavras, agendas detalhadas, planos e materiais de apoio não são apenas desnecessários, como também podem ser contraproducentes.

O formato é simples: formado um círculo<sup>182</sup> e após breves apresentações, qualquer pessoa apresenta um tópico, afixando uma nota escrita em um mural, anunciando ao grupo. Após todas as ofertas, os participantes escolhem em qual tema desejam participar, negociando junto a cada tópico alterações, programação e tarefas. Permite-se ao participante deslocamento entre grupos a seu bel-prazer (“polinização”). O resultado – ou a ausência deste – é livremente definido pelo grupo.

Sobre as vantagens desta tecnologia, Owen (2013, p. 89) defende que é um método divertido, rápido, barato e simples para reuniões mais produtivas, permitindo que as pessoas experimentem uma qualidade diferente de organização na qual grupos de trabalhos autogeridos são a regra e a liderança, compartilhada, em empoderamento pessoal de cada participante, sendo a diversidade fonte de soluções e não obstáculo. E no final, há uma escolha instigante de fazer de novo, fazer melhor ou fazer o mesmo.

Apropriado a problemas caracterizados por alta complexidade com profunda diversidade (de pessoas), cuja solução sofre constrição temporal, valendo-se de dois valores fundamentais: paixão (para as pessoas participarem) e responsabilidade (para cumprir os ajustes). As problematizações propostas são elaboradas para que se chame a atenção, sem restrições ou especificações demasiadas, deixando espaço aberto (*open space*, daí a denominação) para a

---

<sup>182</sup> Empregam-se quatro símbolos: o círculo, que favorece a comunicação igualitária; o respiro, que permite intervalos de reflexão; o quadro de avisos, que provê aos participantes um local de comunicação e dá visibilidade ao grupo sobre tudo o que ocorre, permitindo que cada qual faça escolhas informadas; o mercado, onde todos se reúnem, trocam informações e negociam.

criatividade.

A liderança no O.S.T. é absurdamente simples e, ao mesmo tempo, bastante complicada. A simplicidade deriva do fato de que o grupo deverá definir sua própria liderança, ao passo que a dificuldade está em deixar que isto aconteça. Cabe ao organizador do evento, contendo seu próprio ego, não se intrometer na condução dos trabalhos – o que se pode mostrar contraintuitivo. Trata-se aqui de exemplo cabal de “liderança sem controle”, conceito indigesto para muitos dos que têm o dever rotineiro de presidir atos. Nas palavras de Owen (2013): *“Sensitive leaders today [...] know all too well that most of what they have to deal with is beyond their control, and maybe out of control. Leadership defined as control can only fail.”*

A dinâmica se assenta em autoexplicativos: (1) quem quer que venha será a pessoa certa para vir; (2) o que quer que aconteça será a única coisa que deveria acontecer; (3) não importa quando começar será a hora certa (4) quando acabar, acabou. Há, enfim, a “Lei Única” ou “Lei dos Dois Pés”: cada indivíduo é igualmente responsável pelo sucesso da reunião, devendo usar os meios de que disponha para fazer diferença, movendo-se para onde seja útil, sem hostilidade ou reprovação.



Figura 3- Panorama de Encontro de O.S.T.  
 Fonte: <[www.theinnovationagency.com/openspace](http://www.theinnovationagency.com/openspace)>. Acesso em 01 mar. 2020

Nem sempre será apropriado seu uso. Há facilitadores controladores que não podem liderar tal método, sendo mesmo contraprodutivo. É efetivo quando real aprendizado e inovação estão em pauta<sup>183</sup>, em um ambiente de 183 Não por outra o O.S.T. é tido como embrionário ao Google Ventures Sprint Design, que hoje orienta o processo criativo da empresa Google (HAWKINS, 2017).

incerteza, mas, em cenários de alta previsibilidade, a tecnologia dialógica é frustrante e representa perda de tempo, não tendo sentido revisitar criativamente a implementação de ferramentas conhecidas e consolidadas com o intuito único de replicá-las.

## 2.3 THE WORLD CAFÉ

O World Café consiste, em breves linhas, em uma tecnologia de diálogo bastante inovadora que busca prover ambiente colaborativo a uma rede de interações vivas e dinâmicas. Sua ampla aceitação pode ser aferida pelo sucesso pode ser aferido pela adoção como plataforma inspiradora de dezenas de modelos de diálogos, dentre os quais *Creative Cafés*, *Knowledge Cafés*, *Strategy Cafés*, *Leadership Cafés*, *Marketing Cafés* e *Product Development Cafés*.

Esta tecnologia de diálogo inovadora busca prover um ambiente colaborativo mediante a “polinização” de ideias discutidas originalmente em grupo cujos indivíduos trocam informações, aprofundando a compreensão coletiva do tema proposto.

Formam-se grupos de conversação de quatro ou cinco pessoas, em rodadas de até trinta minutos de conversa, onde perguntas de relevo para a comunidade são postas e discutidas. Ao final da primeira rodada, uma pessoa ali permanecerá como “anfitriã” e as demais irão para outras mesas, como “viajantes” ou “embaixadores do conhecimento”. Nas rodadas seguintes, o anfitrião discorre brevemente sobre os achados do grupo, pondo em rediscussão com os novos viajantes, em encorajamento de interligação de ideais entre as mesas diversas. Eventualmente, o viajante pode optar em retornar à sua mesa e rediscutir, com novo olhar, o problema. Na última rodada, os viajantes retornam à sua mesa de origem para sintetizar o que ouviram nas outras, iniciando-se período de compartilhamento global de descobertas e “*insights*”, consolidando o conhecimento coletivo e, definido o resultado almejado, possibilidades de ação futura, previstos tempo, esforço e trabalho envolvidos para este fim (“colheita”).

Corrigan (2013) aponta diversas vantagens desta técnica: o diálogo denota uma ação; o convite para o engajamento já inicia o diálogo; planejam-se resultados e não apenas uma singela audiência com ritos burocráticos; admite cenários simples, complexos, complicados, caóticos ou até, na acepção de Hock (2005)<sup>184</sup>, “caórdicos”.

---

184 Primeiro a descrever sistemas simultaneamente caóticos e ordenados, cunhou o termo “caórdico”, paradigmática ideia que hoje orienta incontáveis sistemas de gestão por todo o mundo. Fundou, com base neste conceito, a empresa VISA de cartão de crédito.

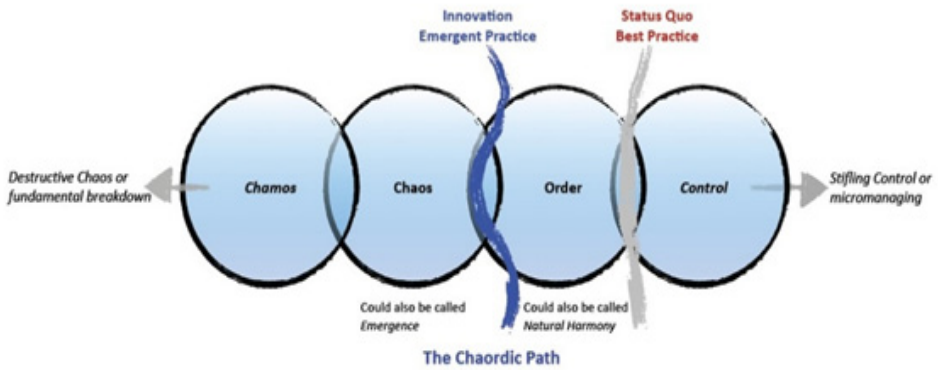


Figura 4- O Caminho Caórdico

Fonte: <<http://www.aositoronto.weebly.com>>. Acesso em 01 mar. 2020

## 2.4 21ST CENTURY CITY HALL MEETING

O *21st Century Town Meetings* articula, por meios presenciais e virtuais, informação em larga escala a um amplo número de pessoas, no mesmo local ou em inúmeras localidades, de forma simultânea.

Inclui os seguintes elementos: discussão informada e facilitada, com participantes em mesas de até dez pessoas, em auditório com o facilitador-líder apresentando fatos-chave sobre o tema. A discussão é, então, aprofundada com o auxílio de facilitadores em cada mesa. Com uso de tecnologia participativa, todas as vozes são ouvidas, compartilhados *insights* de uma mesa com todo o auditório. Gravam-se os acordos de cada mesa, sendo instantaneamente transmitidos à equipe responsável em consolidar os dados de todas as mesas, com resultado coletivo apresentado a todos os participantes. Ao final, cada indivíduo pode votar eletronicamente de acordo com sua convicção pessoal. Por meio de priorização coletiva, os temas e o sistema de votação permitem rapidamente sumarizar prioridades e identificar pontos de consenso.

Experimentada com sucesso em um leque surpreendentemente variado de diálogos, públicos e privados, segundo estudo de casos pela *AmericaSpeaks* (2013), com engajamento de mais de cento e sessenta e cinco mil pessoas em mais de cinquenta estados americanos e ao redor do mundo, com participação cívica em larga escala.

Já se deliberou sobre temas dos mais diversos e complexos, com inclusão de milhares de pessoas: o redesenvolvimento do local do World Trade Center, a reconstrução de New Orleans após o furacão Katrina, a reforma do sistema de saúde da Califórnia, a epidemia de obesidade infantil, a necessidade crescente de serviços em favor de autistas, as estratégias para sustentabilidade fiscal futura e para retomada do crescimento econômico, a seguridade social



Americana, o orçamento municipal participativo e planejamento estratégico de Washington/DC, dentre outros.

## 2.5 PESQUISA DELIBERATIVA (DELIBERATIVE POLLING)

O pressuposto teórico a partir do qual foi edificado o Deliberative Polling é o de que a grande massa de nossa sociedade é desinformada, sujeita à “ignorância racional”, por desestimulada a envidar maiores esforços para obter informações cruciais para diálogos que se reproduzem infinitamente ao redor de suas vidas. Pesquisas de opinião convencionais apenas captam a superficialidade do pensamento dos indivíduos ouvidos.

Tal método, por meio de uma série preestabelecida de reuniões e votações, pretende superar tal obstáculo. Após a primeira coleta de informações junto a um público pré-selecionado, com envolvimento na matéria (“público investido”), estas pessoas são distribuídas aleatoriamente em grupos de discussões, submetendo-as, posteriormente, a uma série de palestras com especialistas, com material de estudo disponibilizado, para que, em uma etapa final, nova pesquisa seja feita, com suposto ganho qualitativo e divulgação na mídia dos resultados para conscientização pública.

Expõe Fishkin (2013), criador do método, que é uma tentativa de se usar a televisão e a pesquisa de opinião pública de um modo novo e construtivo. A submissão de materiais técnicos aos participantes é balanceada cuidadosamente e os especialistas participam do debate com os participantes e líderes políticos, sendo parte do evento televisionado, ao vivo ou editado. A deliberação final é feita com a indagação das mesmas perguntas iniciais, obtido, então, resultado informado, qualitativamente superior.

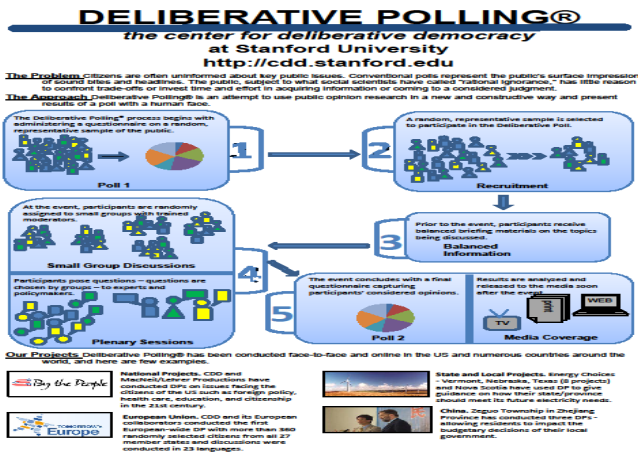


Figura 5- Fluxograma de Pesquisa Deliberativa  
 Fonte: <<http://www.cdd.stanford.edu>>. Acesso em 01 mar. 2020

### 3 CONCLUSÕES FINAIS

Responde-se, pois, positivamente à hipótese problematizada: há necessidade de se escrutinarem métodos outros que não o da audiência pública, ofertando instrumental dialógico multiportas. Vetustos meios e modos de resolução de conflitos hão de sofrer necessário influxo da mídia social, dos avanços tecnológicos e da acepção coletiva de direitos. A modernização ritual com engajamento público em massa e análise de grande volume de dados está longe de ser simplória e não é imune a críticas, sendo, contudo, hoje impositiva a realidade, sob pena de falência total do sistema judiciário de pacificação social. Conclui-se que, consoante o perfil de cada conflito, há de se amoldar técnica de engajamento e facilitação, guardada a ainda utilidade de meios dialógicos tradicionais.

### REFERÊNCIA

ADLER, Peter. **The End of Mediation**: An Unhurried Ramble On Why The Field Will Fail And Mediators Will Thrive Over The Next Two Decades! Mediate, 2013. Disponível em: [http://www.mediate.com/articles/adlerThe\\_End.cfm](http://www.mediate.com/articles/adlerThe_End.cfm). Acesso em: 14 abr. 2020.

ARROW, Kenneth Joseph. **Social Choice and Individual Values**. New York: Jonh Wiley & Sons, 1951, 111 p. Disponível em: <https://cowles.yale.edu/sites/default/files/files/pub/mon/m12-all.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

AMERICASPEAKS. **AmericaSpeaks**: A Legacy of Critical Innovations in Deliberative Democracy and Citizen Engajement. Web Distributable Version. [S.l.]: [s.n.], 2013. Disponível em: <https://www.slideshare.net/JohnCavanaugh2/america-speaks-legacyprint>. Acesso em: 22 abr. 2020.

BITTLE, Scott. HALLER, Chris. KADLEC, Alison. **Promising Practices in Online Engagement**. New York: Public Agenda, 2009. Disponível em: [https://publicpolicy.pepperdine.edu/davenport-institute/content/pa\\_cape\\_paper3\\_promising\\_mech2.pdf](https://publicpolicy.pepperdine.edu/davenport-institute/content/pa_cape_paper3_promising_mech2.pdf). Acesso em: 19 abr. 2020.

BLACK, LAURA. **The Promise and Problems of Online Deliberation**. Ohio: Kettering Foundation, 2011.

CARR, David. The Media Equation: How Obama Tapped Into Social Networks' Power. **The New York Times**. New York, 09 nov 2008. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2008/11/10/business/media/10carr.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

CORRIGAN, CHRIS. **The Chaordic Steeping Stones**. Art of Hosting, 2012. Disponível em: <http://www.theartofhosting.com>. Acesso em: 21 abr. 2020.

DANESH, Roshan. **Integrating Conflict Theory and Practice**. New Westminster: Justice Institute of British Columbia, 2012.

FISHKIN, James S. **When the People Speak**: deliberative democracy and public consulting. New York: Oxford University Press Inc., 2009.

FONTAINE, Daniel. Public Hearings a three-ring circus. **24 Hours Newspaper**. Vancouver, 24 jan 2013.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria tereza Fonseca. **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. Belo Horizonte/MG: Del Rey, 2006.

HAWKINS, Peter. **Leadership Team Coaching**: Developing Collective Transformational Leadership. 3rd ed. New York: Kogan-Page, 2017.

HOCK, Dee Ward. **One from Many**: VISA and the Rise of Chaordic Organization. New York: Berrett-Koehler Publishers, 200, 305p.

KOPAN, Tal. **Open data shifts from apps to big issues**. Disponível em: <http://www.politico.com/story/2013/04/open-data-shifts-from-apps-to-big-issues-89718.html#ixzz2REmDuAIY>. Acesso em: 22 abr. 2013.

LYONS, Susanna Haas. **Social Media and Civic Engagement**. Vancouver, Canadá: Simon-Fraser University, 2012.

MINA, Eli. **Is The Majority Always Right?** Elimina, jun 2012. Disponível em: <http://www.elimina.com/insights/shared-jun12.html>. Acesso em: 21 fev. 2013.

MONTY, Scott. Foreword. In: QUALMAN, Erik. **Socialnomics** – How Social Media transforms the way we live and do business. New Jersey, USA: John Wiley & Sons, 2013.

NATIONAL Coalition for Dialogue and Deliberation. **Resource Guide on Public Engagement**. Web Distributable Version. [S.l.]: [s.n.], 2010. Disponível em: [http://www.ncdd.org/files/NCDD2010\\_Resource\\_Guide.pdf](http://www.ncdd.org/files/NCDD2010_Resource_Guide.pdf). Acesso em: 20 abr. 2020.

OWEN, Harrison. **A Brief User's Guide to Open Space Technology**. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers. 2008, p. 89.

PAULO JUNIOR, José Marinho. **A Escolha do Pior Candidato**: Rasgando Seu Voto em Três Pedacos e a Constatação Matemática do Fracasso do Voto Plurinominal para Procurador-Geral de Justiça. Rio de Janeiro: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 56, abr./jun. 2015, 145-150 p.

PRETCHER, Robert R.. **What's Going On?**. Gainesville, GA (USA): Elliott Wave International, 2003.

QUALMAN, Erik. **Socialnomics** – How Social Media transforms the way we live and do business. New Jersey, USA: John Wiley & Sons, 2013.

SUSSKIND, Lawrence E.. CRUIKSHANK, Jeffrey L. **Breaking Robert's Rules** – The New Way to Run Your Meetings, Build Consensus, and Get Results. New York: Oxford University Press, 2006.

\_\_\_\_\_. **Breaking the Impasse** – Consensual Approaches to Resolving Public Disputes. Basic Books, 1987.

TOFFLER, Alvin. **Future Shock** - The Third Wave. New York: Bantam Books, 1980.

URY, William. FISHER, Roger. **Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In**. 2 ed. New York: Penguin Books, 1992.

WORLD Café. **The World Café Presents Café to Go: A Quick Reference Guide for Putting Conversations to Work**. The World Café (2013). Disponível em: <http://www.theworldcafe.com>. Acesso em: 02 abr. 2013.

# A EXPERIÊNCIA DO MEDIAR (MPRS) E A CULTURA INSTITUCIONAL DA RESOLUTIVIDADE

Autor: Marcelo Lemos Dornelles<sup>185</sup> e Ricardo Schinestsck Rodrigues<sup>186</sup>

## *THE MEDIAR (MPRS) EXPERIENCE AND THE INSTITUTIONAL CULTURE OF RESOLUTION*

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (MEDIAR), do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MPRS), e compartilhar as experiências inovadoras do referido órgão que contribuem na dinâmica do processo de transformação social do MPRS e na alteração da cultura institucional. A missão precípua do MEDIAR é o fomento da metodologia resolutiva de trabalho, quer na implementação de consensos advinda da solução pacífica de conflitos, de controvérsias e de problemas, quer na atuação jurídica útil, tanto na fase pré-processual, quanto na processual, em qualquer fase e grau de jurisdição. O MEDIAR atua ao lado dos Promotores e dos Procuradores de Justiça, auxiliando-os em casos concretos da atividade finalística, com a utilização das técnicas e mecanismos autocompositivos e resolutivos, incluindo, também, o trabalho em rede com os Centros de Apoio Operacional de todas as áreas de atuação do MPRS, com a Corregedoria e com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF).

---

<sup>185</sup> Promotor de Justiça desde 1996, duas vezes Procurador-Geral de Justiça, quatro vezes Subprocurador-Geral de Justiça, duas vezes Presidente da Associação do MP, Presidente do GNCOC, Presidente do GNCCrim, membro auxiliar do CNMP.

<sup>186</sup> Graduiu-se em direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em 1999. Ingressou no Ministério Público em 2002. Atuou como Promotor de Justiça nas comarcas de Santa Vitória do Palmar, Nova Prata, Palmareis do Sul, Bagé e São Leopoldo. Foi Promotor Assessor nos biênios 2017/2019 e 2019/2021 e Secretário-Geral do Ministério Público no biênio 2021/2023. No Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição do MPRS – MEDIAR, desempenhou os cargos de Secretário Executivo, nos biênios 2017/2019 e 2019/2021, e Coordenador Administrativo no biênio 2021/2023. Atualmente, exerce suas funções na 1ª Promotoria de Justiça Especializada de São Leopoldo. Também é membro colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público e integrante designado do “Grupo de Trabalho Estruturação, Gestão Administrativa e Funcional e Visibilidade da Atuação dos Ramos e Unidades do Ministério Público” no âmbito do Comitê Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público (CONAFAR) do Conselho Nacional do Ministério Público.

**Palavras-chave:** Resolutividade. Alteração. Cultura. Institucional.

### **ABSTRACT**

*This article aims to present the Permanent Nucleus for Incentive to Self-Composition (MEDIAR), of the District Attorney Office at the state of Rio Grande do Sul (MPRS), and to share innovative experiences that contribute to many dynamics to change present institutional culture of litigation. MEDIAR's primary mission is to promote a resolute work methodology, whether implementing the consensus arising from the peaceful resolution of conflicts, or taking legal action, both in pre-procedural and procedural phases, in any stage and degree of jurisdiction. MEDIAR works alongside Public Prosecutors and Public Prosecutors, assisting them in concrete cases, using techniques and mechanisms for self-composition and resolution, also including networking with many internal offices, such as the Operational Support Centers - in their respective fields of actuation -, and the Center for Studies and Functional Improvement (CEAF).*

**Keywords:** Resolution. Change. Institutional. Culture.

## **1 INTRODUÇÃO**

O Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição – MEDIAR foi instituído pelo Provimento nº 11/2016, para fomentar a implementação da política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul.

Sinteticamente, os objetivos principais do Núcleo são promover a transformação social por meio da solução pacífica de conflitos, controvérsias e problemas, com a utilização de técnicas como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas e as convenções processuais e, sobretudo, alterar a cultura Institucional, para fins de otimizar e qualificar a resolutividade da atuação extrajudicial e judicial do Ministério Público.

Vale lembrar que o foco pela solução integral dos problemas, das controvérsias e dos conflitos se origina, em grande medida, da constatação de que o sistema de justiça prioriza, na maioria das vezes, o julgamento e a extinção de processos e procedimentos, deixando de investigar e se debruçar sobre o âmago do problema, que, muitas vezes, é estrutural. Resultado: o retrabalho dos operadores do direito e o provável retorno de novos conflitos e/ou controvérsias ao sistema de justiça.

Essa é a razão pela qual o trabalho do MEDIAR é voltado à causa

central dos problemas, das controvérsias e dos conflitos.

Dessa forma, por exemplo, em vez de solucionarmos o conflito referente a uma falta de vaga escolar (um caso), focamos na resolução integral da falta de vaga naquela comunidade. Ou seja, resolve-se o conflito e/ou a controvérsia e, também, se implementa ou se qualifica a política pública.

Além das funções citadas, o Núcleo provou ser uma estrutura precipuamente de capacitação e de integração.

Com efeito, por intermédio da participação ativa dos colegas, não somente os Promotores e Procuradores naturais, seja na dimensão da atuação como autor como na de *custos iuris*, passaram a ser integrados em problemas estruturais colegas do 1º Grau com colegas do 2º Grau, neutralizando antigas e perniciosas divergências que não encontram respaldo no princípio da eficiência insculpido no artigo 37 da Constituição Federal.

Da mesma forma, o Núcleo promove aos colegas uma capacitação e treinamento contínuos, porque os membros do Ministério Público efetivamente sentem e experienciam situações emocionais reais, criando memórias que trazem expertise e motivação para que, ante novas situações problemáticas, retornem com entusiasmo a tentar solucionar questões pela via do consenso.

Por isso, fundamental que os Núcleos não sirvam como receptáculos de procedimentos, prática não saudável que infelizmente é adotada por outras estruturas estatais, sendo fundamental a participação dos colegas cujo caso esteja sob suas responsabilidades.

Importante ressaltar que o MEDIAR está inserido no novo mapa estratégico do Ministério Público do Rio Grande do Sul, vinculado ao tema excelência operacional e ao objetivo de ampliar a resolução extrajudicial dos conflitos.

Os desafios permanentes do Núcleo são a ampliação da atuação consensuada e dialogada do Ministério Público do Rio Grande do Sul, a busca pela internalização da cultura institucional da utilização dos mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos, controvérsias e problemas e, de forma geral, ampliar a difusão deste necessário método de trabalho, eficiente e resolutivo, nas atividades meio e fim da nossa instituição.

## **2 METODOLOGIA DE TRABALHO**

Dentre as atribuições elencadas no art. 2º do Provimento n.º 11/2016 – PGJ, destacam-se a análise dos pedidos de auxílio formulados pelos Promotores e Procuradores de Justiça, a articulação com os Promotores e Procuradores de Justiça a respeito de pedidos para aberturas de tratativas negociadas formulados pelo público externo, além da avaliação e aprovação de



projetos institucionais envolvendo a autocomposição e a resolutividade.

No aspecto da resolutividade, a metodologia de trabalho utilizada é focada na resolução do problema e não apenas do conflito – dimensão restrita que se observa na via adversarial –, independente do objeto do procedimento investigatório ou processo judicial correlato, de maneira ágil, desburocratizada e sem apego a formalismos exacerbados.

A preocupação está centrada “na vida como ela é”, cujo tempo reclama a eficiência, que, na maioria das vezes, poderia se tornar refém dos ritos formais e dos prazos procedimentais e processuais estabelecidos pela normatização que rege o sistema de justiça.

Por entender que a autocomposição é um dos vetores da resolutividade, e que esta precisa estar alicerçada na dinâmica da vida, passou-se, com o avançar dos anos de prática e observação, a verificar a prescindibilidade de acordos formais e globais, que contemplassem a totalidade da questão posta. Ao contrário disso, o ambiente de confiança criado e a pacificação das relações permitem que se avance, em muitos casos, de forma gradativa e despida de formalismos.

Ou seja, a prática demonstra que a obtenção de consensos em cada reunião, com prazos determinados para implementação, reduzidos a termo, é suficiente, em muitos casos, para engajar as pessoas e as instituições envolvidas, o que é demonstrado pelo alto índice de resolutividade, traduzidos pela pacificação das relações e implementação da solução dos problemas.

Não foi à toa que a Recomendação Geral n.º 2/2018, da Corregedoria Nacional do Ministério Público e Conselho Nacional do Ministério Público fez destaque ao “arquivamento resolutivo”, que nada mais é do que resolução do problema, da controvérsia e do conflito, sem a necessidade de obterem-se acordos formais, nas tratativas dialogadas realizadas em reuniões, por exemplo, onde firmam-se compromissos e entendimentos consensuados, de rápida implementação. Em muitas vezes, as pessoas sentem-se mais abertas a esses caminhos dialogados sem ajustes formais, rompendo aquelas barreiras que membros Ministeriais costumam ouvir incisivamente “eu não faço TAC!”.

Diz o art. 5º, inciso XIV, da citada Recomendação Geral:

XIV – esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, das controvérsias e dos problemas, com o incremento da utilização de instrumentos como a Recomendação, o Termo de Ajustamento de Conduta, os Projetos Sociais (ou práticas equivalentes) e com a adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada (grifo nosso).

Trata-se, portanto, de uma atuação dialogada, desburocratizada, assertiva, eficiente, implementativa e humanizada, focada na busca dos resultados socialmente relevantes.

Nesse contexto, incorporamos no nosso Provimento n.º 11/2016 – PGJ a Recomendação n.º 54/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público,

para fins de normatizar o que, de fato, o MEDIAR já fazia desde a sua criação.

Importante destacar o conceito de resolutividade trazido pela Recomendação n.º 54/2017.

Estabelecem os parágrafos 1º e 3º, ambos do art. 1º:

§ 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

§ 3º Considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado.

Ou seja, a resolutividade compreende as fases extrajudicial e judicial, e traz como elemento de completude a implementação das soluções ajustadas ou das decisões judiciais.

Entretanto, fazendo parênteses, a partir destes conceitos normativos, surge a seguinte indagação: “de que forma podemos aferir a resolutividade?”.

A maneira de medição do grau de resolutividade proposta pelo MEDIAR, a partir das normativas acima colacionadas, passa pela obtenção de resultados jurídicos úteis e pela implementação das soluções consensuadas.

Por exemplo, se nas tratativas negociais alcançamos um acordo (ainda não implementado), ou se a partir de um recurso contra uma decisão judicial desfavorável obtemos a reforma da decisão na instância superior, ou, ainda, se infrutíferas as negociações extrajudiciais, ingressamos com uma ação civil pública qualificada com deferimento de medidas liminares, podemos dizer que houve resolutividade nestas atuações, com resultados jurídicos úteis. Mas a resolutividade apenas será completa com a implementação concreta destas soluções ou das decisões judiciais.

Assim, o conceito de resolutividade abrange a atuação qualificada, mesmo que adversarial, que busca e induz a resultados jurídicos úteis, a exemplo da firmatura de termos de ajustamentos de condutas, manifestações processuais planejadas, que auxiliam a atingir decisões judiciais favoráveis em todos os graus de jurisdição.

Aliás, aqui uma outra dimensão que o MEDIAR assumiu no sentido da resolutividade, quando passou a auxiliar os colegas também em espaços adversariais, sejam audiências, manifestações processuais, julgamentos, pois, eventualmente, os problemas estruturais chegam ao Órgão já inseridos na esfera do Poder Judiciário, exigindo que sejam pensadas em conjunto com os Promotores e Procuradores naturais estratégias, táticas e posturas que

induzam à solução dos problemas.

Ressaltamos que a prática acima referida decorre de uma visão contextual, estrutural dos problemas a resolver, sabido que uma atuação bem feita na vida adversarial tem o condão de, eventualmente, alavancar logo ali um bom acordo.

Portanto, a definição de resolutividade integral passa pela plenitude da solução dos problemas, independentemente de serem oriundos de compromissos obtidos em reunião, em TACs, em acordos ou por meio de decisões judiciais, sendo esse o espírito da Recomendação n.º 54/2017 do CNMP.

### **3 BASE NORMATIVA E TRANSVERSALIDADE**

No papel de indução na busca colaborativa de solução dos problemas, o MEDIAR utiliza um arcabouço legislativo e normativo, tendo como pilar de sustentação a Constituição Federal, passando pelos códigos processuais, leis extravagantes e normativas do Conselho Nacional do Ministério Público e do próprio Ministério Público Gaúcho.

Essa coletânea de trechos de dispositivos constitucionais, legais e normativos forma um verdadeiro microssistema transversal de resolutividade e de autocomposição.

Importante registrar que um dos predicados essenciais da resolutividade é a visão transversal e sistemática de atuação, que possibilita a utilização conjunta de variadas legislações e atos normativos de diferentes áreas (cível, crime, administrativo...) para a solução dos problemas, a partir de um olhar amplo e de uma atuação oxigenada do Ministério Público.

Portanto, trata-se de uma moderna proposta metodológica de acesso à ordem jurídica justa (não apenas acesso ao Poder Judiciário, entendido esse como acesso à justiça), de modo a qualificar a participação do Ministério Público no sistema de justiça, principalmente a partir do mandamento constitucional previsto no inciso do art. 5º "LXXVIII", que assim diz:

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (EC 45/04: Reforma do Judiciário).

## **4 VISIBILIDADE INSTITUCIONAL E UTILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PERANTE A SOCIEDADE**

O art. 3º, “caput” e seu inciso I, da Recomendação n.º 54/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, assim dispõe:

Art. 3º O estímulo à atuação resolutiva e à produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis se dará, dentre outros, por mecanismos de natureza normativa e administrativa que assegurem:

I – visibilidade institucional para a atuação resolutiva e para a produção de resultados jurídicos que lhe sejam úteis, com especial destaque aos socialmente relevantes.

Com isso, na visão macro institucional, com projeção à sociedade, a adoção dessa metodologia de trabalho vem trazendo ao Ministério Público papel de destaque e de utilidade social, características capazes de nos diferenciar positivamente em relação às demais instituições públicas.

Justamente, um dos nossos maiores desafios (para não dizer o principal), como instituição, é a manutenção da utilidade do Ministério Público para a sociedade. Ser útil é ser necessário, resolutivo e aberto ao diálogo. Ser resolutivo é entender os processos de modificação social e adaptar-se constantemente na busca à prevenção e à solução dos problemas apresentados, na velocidade exigida pela dinâmica da vida.

Essa preocupação com a visão de utilidade da instituição é uma das características do MEDIAR. Em todas as interlocuções nos preocupamos em tratar e receber bem os participantes das reuniões e sessões e tentamos entregar resultados relevantes para um maior número de pessoas possível, com a adequada publicidade das atuações que atingem os resultados socialmente relevantes, em especial, aquela dirigida à população beneficiada.

A divulgação desses resultados à população (visibilidade) traz como consequência imediata a elevação do grau de confiabilidade do Ministério Público em relação à sociedade, aumentando, com isso, a utilidade social da Instituição.

## **5 PROCEDIMENTO E FORMA DE ATUAÇÃO DO MEDIAR**

Primeiramente, serão destacadas as principais atribuições do MEDIAR, a partir das possibilidades de atuação previstas no art. 2º do Provimento nº 11/2016 – PGJ/RS.

De acordo com o art. 2º, II, do citado Provimento:

“Art. 2º São atribuições do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição:

II – atuar em conjunto com os membros, quando houver pedido de auxílio”.

Dessa forma, o MEDIAR é um órgão de apoio aos Promotores e Procuradores de Justiça naturais. Ou seja, a atuação do MEDIAR nos casos concretos depende da solicitação de auxílio e adesão dos Promotores e Procuradores de Justiça com atribuições para a causa.

Por vezes, o MEDIAR recebe diretamente pedidos de abertura de tratativas de negociação de partes, advogados, órgãos públicos municipais e estadual. Nestes casos, sempre o membro do Ministério Público é acionado para analisar o pedido e decidir se quer, ou não, abrir tratativas, bem como, em caso positivo, se deseja o auxílio do MEDIAR.

Diz o § 4º do art. 2º, do Provimento n.º 11/2016 – PGJ:

§ 4º Caso o pedido de auxílio autocompositivo seja feito diretamente ao Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição pelas partes, pelos interessados e/ou pelos advogados, mediante requerimento escrito ou atendimento, a solicitação será encaminhada ao membro do Ministério Público com atribuições na matéria, colocando-se o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição à disposição para prestar o auxílio necessário, nos termos deste artigo, caso haja interesse.

Com isso, aceita pelo colega a abertura de tratativas autocompositivas e resolutivas, com a participação do MEDIAR, o primeiro passo é a realização de uma reunião interna com os membros ministeriais envolvidos na questão, neles podendo estar incluídos colegas dos Centros de Apoio Operacional, da Corregedoria, servidores, a fim de que se faça a *anamnese* necessária para o “tratamento” do problema.

Nesta reunião, os membros do MEDIAR esclarecem os Promotores e Procuradores de Justiça sobre a forma de atuação do órgão, além de usarem a técnica do “uso de perguntas” objetivando obter a integral explanação do caso concreto não somente no tocante aos aspectos de conteúdos objetivos, mas, principalmente, subjetivos, a fim de conhecer os sentimentos que emanam dos profissionais do Ministério Público envolvidos no “caso”. O objetivo da solenidade interna é dialogar a respeito de todas as possibilidades de solução do caso concreto e, com isso, estabelecer um plano de trabalho, que, nada mais é, que o planejamento inicial das negociações. Trata-se do momento em que se realiza uma verdadeira investigação dos fatos que envolvem direta e indiretamente o problema, para possibilitar a elaboração de um plano de trabalho customizado, sempre com o olhar resolutivo e voltado à desburocratizado de atuação.

Em relação ao plano de trabalho, costumamos dividi-lo em dois aspectos: objetivo e subjetivo. Os aspectos objetivos, basicamente, seriam a apresentação do problema, o momento em que se encontra (extrajudicial, judicial, ...), a tipificação (ambiental, urbanístico, consumidor, saúde, criminal, improbidade administrativa, direitos humanos, educação, ...) e as possíveis

implicações legais (indenizações, sanções administrativas, recuperações de áreas, ressarcimentos de danos ao erário, regularizações fundiárias, regularizações administrativas de hospitais, ...).

Relativamente aos aspectos subjetivos, a partir do caso concreto, há a definição dos possíveis acordantes, anuentes, interessados, implementadores e demais participantes das tratativas, com a análise individualizada de cada personagem (capacidade financeira, cargo/função exercida, possível pretensão, perfil profissional e pessoal, características de negociação etc.); a avaliação da repercussão dos fatos na comunidade e na imprensa (utilizamos muito a análise de notícias da época); avaliação do estado de ânimo e de humor dos colegas em relação ao “caso”, haja vista que não é incomum estarem esgotados, nervosos, ansiosos, o que exigirá prévia autocomposição por intermédio de práticas restaurativas com eles, e, por fim, a definição do cenário autocompositivo e resolutivo das tratativas (mediação, negociação, conciliação, escuta atenta, empoderamento, ...).

Sobre o cenário autocompositivo e resolutivo, o MEDIAR não adota uma postura ortodoxa em relação à utilização dos mecanismos colocados à disposição por leis e atos normativos, a partir da melhor interpretação a ser dada a resolução n.º 118/2014, do Conselho Nacional do Ministério Público.

Os artigos 1º e 2º da Resolução n.º 118/2014, do CNMP assim estabelecem:

Art. 1º Fica instituída a POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, com o objetivo de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição.

Parágrafo único. Ao Ministério Público brasileiro incumbe implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão sobre tais mecanismos.

Art. 2º Na implementação da Política Nacional descrita no artigo 1º, com vista à boa qualidade dos serviços, à disseminação da cultura de pacificação, à redução da litigiosidade, à satisfação social, ao empoderamento social e ao estímulo de soluções consensuais, serão observados:

I – a formação e o treinamento de membros e, no que for cabível, de servidores;

II – o acompanhamento estatístico específico que considere o resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos para cuja resolução possam contribuir seus membros e servidores;

III – a revisão periódica e o aperfeiçoamento da Política Nacional e dos seus respectivos programas;

IV – a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo.

Ou seja, no *caput* do art. 1º, o claro objetivo traçado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em relação à autocomposição e, acrescentemente, à resolutividade (em especial, a partir dos ditames da Recomendação n.º 54/2017, do CNMP) é “*assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade*”

*dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição”.*

Por sua vez, o parágrafo único do art. 1º elenca, de forma exemplificativa, os mecanismos de autocomposição colocados à disposição dos membros do Ministério Público. Nesse contexto que se insere o aspecto não ortodoxo de atuação na busca da solução dos problemas, das controvérsias e dos conflitos, pois, numa mesma tratativa, temos a opção de utilizar mais de um mecanismo de autocomposição. Por exemplo, podemos, na forma já mencionada, utilizar de práticas restaurativas para escutar e realinhar colegas que estejam emocionalmente instáveis com o caso concreto. Ato contínuo, poderemos ter de realizar conciliação entre vários colegas que possam ter opiniões divergentes em relação ao problema estrutural, para, após, obtidos tais consensos, aí sim chamar os envolvidos externos à Instituição para uma mediação avaliativa. Destacamos este aspecto da mediação avaliativa e não, apenas, facilitadora, porque, por vezes, se apresenta ao mediador a solução do problema ou de alguma questão que está sendo tratada. Então perguntamos: Seria justo o mediador (ortodoxo) deixar de propor a solução aos participantes (que não conseguiram enxergar por que estão naturalmente nervosos com o conflito), sob a justificativa de que não poderia invadir a seara de produção de alternativas de solução do problema dos participantes? Seria eficiente suspendermos essa mediação, ou até encerrarmos, por falta de solução, quando o mediador ministerial, capacitado, com *expertise*, está, obviamente, imensamente melhor estabilizado emocionalmente para imaginar, com criatividade e inovação, soluções reais, implementáveis e, na maior das vezes, mais fáceis?

O MEDIAR defende que não podemos/devemos ficar presos aos conceitos teóricos de cada mecanismo ou método (negociação, mediação, práticas restaurativas, conciliação), que não encontrem respaldo no mundo real como eficientes, pois estes podem ser utilizados isolados ou em conjunto (cada caso concreto definirá o caminho), sob pena de nos apegarmos à forma e de não entregarmos à sociedade os *“resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo”* (inciso IV do art. 2º da Resolução n.º 118/2014, do CNMP).

Feito este esclarecimento, a partir do plano de trabalho construído de maneira colaborativa pelos integrantes do MEDIAR e pelos Promotores, Procuradores de Justiça e, eventualmente, servidores, todos com as atribuições naturais da causa, partimos para as reuniões e os diálogos com os externos.

Normalmente, os integrantes do MEDIAR ou os colegas da causa contatam por mensagens ou por telefonemas os participantes externos, a fim de convidá-los para as reuniões e, desde já, fazer uma breve explicação do caso. Adotamos esta prática, pois verificamos que as pessoas ficavam mais à vontade quando compareciam ao Ministério Público e, portanto, mais colaborativas, a partir deste contato prévio individualizado e direto. Com isso, dispensam-se



as notificações e demais instrumentos formais genéricos de requisições e de convites de comparecimento nas solenidades, os quais entendemos que criam um distanciamento entre a nossa instituição e a sociedade, além de um certo receito de comparecimento ao Ministério Público, o que, por certo, dificulta nosso trabalho como Instituição, bem como a solução resolutiva dos problemas, das controvérsias e dos conflitos.

Realizados os efetivos contatos com os participantes externos e, também, a partir do que foi colhido na reunião interna, definimos se já é o momento de partir para uma grande reunião com todos os participantes, ou, se antes, nos reunimos separadamente com cada um, a fim de melhor explicar os objetivos das tratativas e verificar o sentimento das pessoas e das instituições envolvidas sobre a temática apresentada. Chamamos essas reuniões individuais de pré-mediações ou reuniões unilaterais (também chamadas de *cáucus* na linguagem autocompositiva). Aprendemos, na prática, que, por vezes, ganha-se tempo com as pré-mediações, pois se consegue fazer um atendimento individualizado, confidencial e profundo com cada participante, facilitando, ao final, a busca da solução mais adequada ao caso concreto.

A partir das pré-mediações e/ou das grandes reuniões com todos os participantes e interessados, o principal escopo do MEDIAR é a busca por encaminhamentos e soluções dialogadas e consensuadas de avanços nas tratativas, a partir de comprometimentos estruturados, individuais ou coletivos, de todos os participantes em relação aos itens ajustados, fixando-se prazos para a implementação dos compromissos (reforça o sentido de metas), independentemente da celebração de acordos formais.

Quanto aos acordos formais, mesmo existindo processo judicial sobre o problema, normalmente utilizamos o “Termo de Autocomposição Extrajudicial”, previsto no art. 515, II, do CPC, a não ser que, pela matéria ou pelo caso concreto, exija-se um instrumento de autocomposição próprio, como, por exemplo, o acordo de não persecução cível, na parte da improbidade administrativa, o acordo de não persecução penal, na área criminal, ou o termo de ajustamento de conduta, quando o Promotor ou Procurador de Justiça natural entendem mais conveniente, em sede de procedimento investigatório a cargo do Ministério Público.

Estando as tratativas na fase judicial, adotamos a seguinte postura: o Promotor ou Procurador de Justiça, após o contato pessoal realizado com as partes, normalmente por meio de ligações telefônicas ou reuniões, requer judicialmente a suspensão do feito, para fins de estabelecimento de tratativas extrajudiciais, já indicando ao Juízo que essas tratativas serão feitas pelo Ministério Público, por intermédio do MEDIAR, com a indicação do ato normativo interno autorizativo, que, como antes apontado, é o Provimento n.º 11/2016-PGJ. O pedido de suspensão do curso do processo para fins de tratativas, de preferência, é realizado em petição conjunta com as demais partes processuais

e interessados, com o objetivo de evitar demora excessiva no deferimento do pedido pela necessária consulta processual sobre a adesão ao requerimento do Ministério Público.

Na fase pré-processual, as tratativas são realizadas após a adesão dos participantes, nos procedimentos investigatórios e informativos, haja vista que entendemos que emerge da Lei de Mediação – Lei n.º 13.140/2015) a necessária voluntariedade para estar em ambiente autocompositivo. Na área criminal, principalmente em função do acordo de não persecução penal, nas notícias de fato ou procedimentos administrativos. Na área não criminal, nas notícias de fato, nos procedimentos preparatórios, nos inquéritos civis e nos procedimentos administrativos.

Importante mencionar que a expressão acordo, no presente texto, engloba todas as formas autocompositivas possíveis, como os termos de ajustamento de condutas, acordos de não persecução cível e penal, termo de autocomposição extrajudicial, termo de mediação, termo de conciliação e demais instrumentos autocompositivos previstos em lei e em atos normativos.

Assim, havendo êxito nas tratativas e formalizados os acordos, se entra no momento da homologação.

Estando na fase processual, o acordo é encaminhado para homologação pelo Juízo competente. Até a sentença, ao Juízo de primeiro grau. Em sede de 2º grau, ao Desembargador Relator do recurso. Após o julgamento do Tribunal, havendo recurso aos tribunais superiores, percorre-se dois caminhos. Se o acordo é realizado na fase do juízo de admissibilidade dos recursos especial e/ou extraordinário, ou seja, antes da subida dos recursos ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal, encaminhamos para homologação perante as Vice-presidências do Tribunal de Justiça. Sendo o ajuste feito já quando o recurso está nos tribunais superiores, tivemos a experiência de requerer a homologação de seis acordos de não persecução cível no Superior Tribunal de Justiça.

Nestes casos, os acordos foram analisados por todos os Ministros integrantes das turmas do STJ e, para a satisfação do MEDIAR e da sociedade, foram homologados por unanimidade.

Em relação às homologações dos acordos após o julgamento das Câmaras do Tribunal de Justiça e com recursos aos tribunais superiores, relevante compartilhar algumas experiências práticas adotadas, articuladas internamente pelo MEDIAR.

Primeiro, em se tratando de recursos aos tribunais superiores, entendemos que a atribuição natural de atuação é do Procurador-Geral de Justiça. Nos seis casos trabalhados pelo MEDIAR, o Procurador-Geral de Justiça designou para atuarem em seu nome, nas tratativas e na assinatura do acordo, os Promotores e Procuradores de Justiça naturais da origem, pois, além de difundir a cultura institucional de fomento à resolutividade, seriam

esses profissionais do Ministério Público que fiscalizariam os compromissos assumidos nos ajustes.

Segundo o MEDIAR envolveu a Procuradoria de Recursos e o Escritório de Brasília do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que são órgãos que atuam nos tribunais superiores representando o Procurador-Geral de Justiça. Cabe salientar que essa integração da Procuradoria de Recursos e do Escritório de Brasília foram fundamentais para o êxito das homologações, pois trabalharam incansavelmente na articulação direta com as Turmas do STJ e com o Ministério Público Federal, auxiliando a jurisprudência brasileira a sacramentar o Superior Tribunal de Justiça como órgão competente para a homologação de acordos na fase de recurso especial.

Por sua vez, na fase pré-processual, normalmente os acordos são homologados pelo Conselho Superior do Ministério Público, em especial, nos casos de termos de ajustamento de conduta. Nos termos de autocomposição extrajudicial, por vezes, quando os compromissos atingem reflexamente terceiros, como, em exemplo concreto, acordos envolvendo plano de carreira de funcionalismo público municipal e questões financeiras de transporte coletivo urbano, optamos por requerer a homologação judicial, em procedimento de jurisdição voluntária, nos termos do art. 725, VIII, do CPC.

Importante destacar que o acordo de não persecução cível, na fase pré-processual, por disposição legal, possui dupla homologação, a ser feita pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Poder Judiciário.

Vencidas as fases das tratativas, da celebração dos acordos e da homologação, chega-se ao momento da implementação.

Fomenta-se que a implementação dos compromissos seja acompanhada pelo Promotor ou Procurador de Justiça natural, por meio de procedimento administrativo de acompanhamento de acordo. Nesta fase, o MEDIAR coloca-se como órgão de apoio caso surja algum problema ou questão que impeça ou dificulte o cumprimento dos compromissos assumidos, podendo auxiliar nas tratativas em relação à eventual repactuação de prazos ou de cláusulas, sempre com o objetivo de implementação célere dos resultados socialmente relevantes.

Na prática, esse apoio na fase de implementação mostra-se extremamente resolutivo, pois, do contrário, a opção tradicional seria a execução judicial do título, perdendo o Ministério Público o protagonismo na condução da implementação da solução e encaminhando mais um problema para a fila interminável de processos judiciais.

Quanto aos ajustes e compromissos não levados à instrumentalização de acordos, a implementação é acompanhada nos próprios procedimentos investigatórios ou de acompanhamento.

## **6 ALGUMAS PRÁTICAS INOVADORAS ADOTADAS PELO MEDIAR**

### **6.1 UTILIZAÇÃO DO WHATSAPP**

Outra questão que constatamos, na prática, ser fundamental, foi a utilização do WhatsApp como ferramenta de comunicação e de troca de informações.

O MEDIAR possui WhatsApp e os coordenadores do Núcleo, em todas as interlocuções, passam seus contatos aos colegas e aos participantes externos.

Não raras vezes, utilizamos o aplicativo para realizarmos reuniões de vídeo, de urgência, para resolver, em grupo, alguma questão pontual.

Do ponto de vista interno, essa ferramenta auxilia na disseminação do trabalho cooperativo entre os membros do Ministério Público e no fomento à cultura institucional da resolutividade.

Em relação aos externos, principalmente nos casos urgentes e de grande repercussão, em especial nas situações que trabalhamos com instituições parceiras, como outros ramos do Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradorias do Estado e de Municípios, Secretarias Estaduais e Municipais e Tribunal de Contas do Estado, a ferramenta tecnológica vem mostrando a facilitação na troca rápida de informações e de análise de documentos produzidos em conjunto, desburocratizando totalmente o relacionamento do Ministério Público com as demais entidades e autoridades.

### **6.2 PARTICIPAÇÃO DOS CENTROS DE APOIO OPERACIONAL**

De acordo com o Provimento n.º 11/2016 – PGJ, o MEDIAR e os Centros de Apoio Operacionais funcionam como órgãos de apoio técnico recíproco.

Em várias das tratativas que o MEDIAR realiza, os Coordenadores dos Centros de Apoio participam ativamente dos casos, prestando o auxílio técnico nas suas áreas de atuação, a fim de manter as especificidades legais, normativas e de usos e costumes sociais de cada matéria, bem como proporcionar a visão institucional temática e sistêmica, em especial, a partir do

Planejamento Estratégico do MPRS.

Ainda, a participação dos Centros de Apoio ajuda a disseminar aos colegas e à sociedade a cultura da autocomposição e da resolutividade, sendo uma grande porta de entrada de pedidos de auxílio de Promotores, de Procuradores de Justiça, além do próprio público externo ao MEDIAR, em face da indicação do Núcleo pelos Coordenadores dos Centros de Apoio.

A relação próxima do MEDIAR com os Centros de Apoio vem refletindo na criação de padrões estratégicos de atuação da Instituição em determinadas matérias, como, por exemplo, crises em hospitais e nos transportes coletivos urbanos e acordos em improbidade administrativa.

Com isso, aumentamos a segurança jurídica e a coerência das relações da Instituição com os externos e, estrategicamente, disseminamos interna e externamente essa forma eficiente de trabalho.

## **6.3 PARTICIPAÇÃO DA CORREGEDORIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

A relação do MEDIAR com a Corregedoria do Ministério Público do Rio Grande do Sul vem se tornando, cada vez mais, de extrema importância.

Pelo Provimento n.º 11/2016 – PGJ, a Corregedoria possui assento permanente no MEDIAR. Essa posição não é de graça.

Uma das funções das Corregedorias é a de orientar os membros da instituição em relação ao desempenho da atividade fim, o que inclui a sugestão de proposta de formas de trabalho mais eficientes e resolutivas, na busca da solução dos problemas, das controvérsias e dos conflitos e dos resultados socialmente relevantes.

Assim, a Corregedoria, por ser integrante do MEDIAR, passou a conhecer mais a fundo o Núcleo e a sua forma de trabalhar. Com isso, em algumas situações, está orientando e sugerindo aos membros, principalmente em função das inspeções, que procurem o MEDIAR para auxiliá-los em determinados casos. Ou seja, o MEDIAR passou a ser uma das ferramentas à disposição da Corregedoria do Ministério Público Gaúcho.

## **6.4 CAPACITAÇÕES**

Na forma brevemente mencionada na introdução a este ensaio, o MEDIAR, além da atribuição de auxílio nos casos concretos, vem desenvolvendo capacitação de membros e de servidores.

Entendemos que uma primeira forma de capacitação realizada pelo

MEDIAR ocorre nas participações de apoio aos colegas nos casos concretos. Trata-se de capacitação na prática. Este tipo de capacitação mostra-se extremamente eficaz, pois se conseguem demonstrar e, acima de tudo, experienciar concretamente as técnicas e os mecanismos autocompositivos e resolutivos, sendo uma alternativa e um complemento às exposições eminentemente teóricas e às capacitações formais.

Nos casos concretos, imediatamente após as sessões, o MEDIAR propõe a realização de reunião avaliativa interna com os colegas, onde procuramos dialogar sobre as técnicas utilizadas no caso prático e esclarecer eventuais dúvidas existentes.

Na reunião avaliativa, tentamos verificar os acertos e, principalmente, os erros. Trabalhar internamente sob o enfoque dos erros cometidos mostrou-se fundamental para o crescimento qualitativo do MEDIAR. Já dizia Steve Jobs, fundador da Apple: *“Você pode encarar um erro como uma besteira a ser esquecida ou como um resultado que aponta uma nova direção”*.

De forma paralela à capacitação nos casos concretos, em parceria com o Centro de Estudos Funcionais (CEAF/RS), desenvolvemos, anualmente, cursos em módulos de capacitação aos profissionais do Ministério Público, em relação aos aspectos legais, teóricos e práticos da autocomposição e da resolutividade.

Importante ressaltar que, no ano de 2022, oportunizamos a participação nos cursos de capacitação aos integrantes dos demais núcleos de autocomposição dos Ministérios Públicos brasileiros, sendo um passo importante para o compartilhamento de informações com colegas dos demais Estados e da União.

Por fim, destaca-se que o Diretor do CEAF também é integrante nato do MEDIAR, conforme o Provimento n.º 11/2016 – PGJ.

## **6.5 PARTICIPAÇÃO DO 2º GRAU**

A Recomendação n.º 57/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público recomendou aos ramos do Ministério Público brasileiro a adoção de medidas de fomento à atuação resolutiva no âmbito dos tribunais.

Diz o art. 1º:

Art. 1º Recomenda-se às Administrações Superiores das unidades do Ministério Público da União e dos Estados que valorizem o trabalho da Instituição junto aos Tribunais, criando-se e aperfeiçoando-se as estruturas materiais e humanas necessárias à atuação resolutiva do Ministério Público como instituição garantidora dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais da sociedade.

Desde a criação do MEDIAR, em 2016, pensávamos a forma

como os Procuradores de Justiça poderiam agregar nas suas atribuições os mecanismos de autocomposição e de resolutividade.

A par disso, trabalhamos, então, em duas frentes.

A primeira, foi a designação, por Portaria do Procurador-Geral de Justiça, do Procurador de Justiça Paulo Valério Dal Pai Moraes para atuar como mediador, negociador e conciliador do Ministério Público do Rio Grande do Sul, judicial e extrajudicialmente, em todos os graus de jurisdição.

Paralelo a isso, o MEDIAR passou a trabalhar em apoio aos Procuradores de Justiça nos casos em concreto, em fase recursal. Da seguinte forma:

Os Procuradores de Justiça, quando os recursos vêm para parecer, analisam o processo e tentam identificar se os casos possuem potencial para empreender na autocomposição.

Feita a seleção, os Procuradores de Justiça encaminham os recursos com potencial de acordo para o MEDIAR analisar. O MEDIAR analisa e promove uma reunião interna com o Procurador de Justiça, onde é decidido, em conjunto, sobre o início, ou não, das tratativas. Sendo positiva a posição, o MEDIAR procura as demais partes processuais (contato telefônico ou por meio de reunião), para verificar a concordância em dar-se início às tratativas. Havendo aceite das demais partes, fazemos uma petição ao Desembargador Relator solicitando a suspensão do julgamento do recurso, para fins de tratativas extrajudiciais.

Aqui, relevante destacar que as tratativas são realizadas extrajudicialmente e as reuniões são promovidas e organizadas pelo MEDIAR, em conjunto com os Procuradores de Justiça.

Outro ponto de destaque, e que achamos fundamental, é o convite para fazer parte das tratativas dos colegas do 1º grau. Primeiro, pelo fato de o Promotor de Justiça já ter feito parte do caso. Segundo, por que, após o trânsito em julgado, o processo poderá voltar para o 1º grau, para fins de execução da decisão. E, por fim, talvez o motivo mais importante, pela necessária promoção da integração entre o 1º e o 2º grau.

Diz o art. 10 da Recomendação n.º 57, do CNPM:

Art. 10. É fundamental que as unidades do Ministério Público brasileiro adotem medidas e desenvolvam sistemas visando fortalecer o diálogo, a interação e a integração entre os membros do Ministério Público que atuam nas diversas instâncias jurisdicionais.

A integração entre o 1º e 2º Grau tem se mostrado extremamente eficiente, fortalecendo o Ministério Público nas tratativas, pois se agregam visões diversas e convergentes sobre os casos concretos. O colega de 1º grau traz o elemento local para dentro das negociações, enquanto o Procurador de Justiça adiciona a qualidade da experiência e o conhecimento do Tribunal de Justiça em relação à matéria posta em causa. Somando-se o MEDIAR,



forma-se um verdadeiro time, trabalhando em sintonia. Além de resolver o caso concreto, criamos ou qualificamos o relacionamento intrainstitucional, tão difícil em épocas atuais.

Assim, realizadas as tratativas e chegando-se a um consenso, o MEDIAR coloca “no papel” o ajuste e passa a minuta para a avaliação interna e, após, dos participantes externos. Vencida esta etapa, o acordo é assinado por todos, e o Procurador de Justiça encaminha o documento para homologação do Desembargador Relator. Até o momento, todos os acordos realizados em 2º Grau foram integralmente homologados pelos Desembargadores relatores.

Com a homologação do instrumento autocompositivo, em regra, o colega de 1º Grau instaura um procedimento administrativo de acompanhamento do acordo e o MEDIAR permanece à disposição para auxiliar eventual ponto controvertido que surja até a efetiva implementação das cláusulas.

Por fim, cabe registrar que está em andamento nas instâncias internas da Administração Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul a criação, em sede de projeto piloto, de um Núcleo de Autocomposição de 2º Grau, na área do direito de família, liderado por quatro Procuradores de Justiça, com o apoio técnico do MEDIAR.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Procuramos com o presente artigo destacar as principais experiências vividas e adquiridas pelo MEDIAR, ao longo desses mais de seis anos de atuação.

Entendemos que a forma de atuação do MEDIAR fez com que o Núcleo ganhasse a legitimidade interna e externa necessárias para continuar atuando, pois, como referido inicialmente, a base de atuação é voltada à dinâmica da vida.

Essa envergadura foi adquirida pela forma de trabalho, que atende aos anseios da sociedade e dos membros e servidores da Instituição, e fez com que o MEDIAR se tornasse referência para outros Ministérios Públicos brasileiros. Mencionando isso não queremos ser pretensiosos, e o fazemos devido às variadas capacitações, palestras e trocas de conhecimentos a que temos sido agraciados ao longo dessa trajetória. E falamos com orgulho, pois entendemos que nosso trabalho é uma missão que está sendo construída em conjunto com todos os colegas da nossa amada Instituição.

Dessa forma, esperamos que tenhamos conseguido retratar de forma clara e precisa o trabalho do MEDIAR e ficamos à disposição do leitor para qualquer auxílio, esclarecimento ou crítica construtiva, por meio dos nossos canais de comunicação.

# MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO, NEGOCIAÇÃO E (IN)DISPONIBILIDADE DOS DIREITOS NA TUTELA COLETIVA

Autor: Analú Liberato<sup>187</sup> e Marcus Aurélio de Freitas Barros<sup>188</sup>

## *RESOLVING PROSECUTION, NEGOTIATION AND (IN)AVAILABILITY OF RIGHTS UNDER COLLECTIVE RELIEF*

### RESUMO

O presente estudo, a partir de um exame acurado do perfil constitucional do Ministério Público no Brasil, como agente de promoção do acesso à justiça e do projeto de transformação social, objetiva compreender as controvérsias e os desafios para a afirmação de um modelo resolutivo de Ministério Público, além de pôr em destaque a atuação negocial resolutiva dos agentes ministeriais, destacando a negociação como ferramenta para a resolutividade, bem como a necessidade de atuação profissional e técnica como negociador, além de ressaltar, de forma central, o valor de potencializá-la, a partir de um exame acurado sobre a (in)disponibilidade dos direitos essencialmente coletivos, a fim de dotar a negociação coletiva de uma maior legitimidade e, sobretudo, resolutividade.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Resolutividade. Tutela Coletiva. Negociação. Disponibilidade de direitos.

187 Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora da Escola do Ministério Público de Santa Catarina. Promotora de Justiça do Estado de Santa Catarina. Coordenadora do NUPIA/MPSC. Integrante do Grupo de Trabalho Estruturação, Gestão Administrativa e Funcional e Visibilidade da Atuação nos Ramos e Unidades do Ministério Público, conforme Portaria CNMP-PRESI N. 180/2022, no âmbito do CONAFAR-CNMP.

188 Mestre em Direito, Sociedade e Estado pela Universidad del Paes Vasco/ESPANHA e mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professor Adjunto da UFRN. Membro do Instituto Potiguar de Processo Civil (IPPC) e da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo (ANNEP). Promotor de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Presidente do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP no ano 2020. Membro titular atual do Comitê Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva (CONAFAR) do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

## **ABSTRACT**

*The present study, based on an accurate examination of the constitutional profile of the Public Ministry in Brazil, as an agent for promoting access to justice and the project of social transformation, objective to understand the controversies and challenges for the affirmation of a model resolution of the Public Prosecutor's Office, in addition to highlighting the resolute negotiating performance of the ministerial agents, highlighting negotiation as a tool for resoluteness, as well as the need for professional and technical performance as a negotiator, in addition to emphasizing, in a central way, the value of enhancing it, based on an accurate examination of the (un)availability of essentially collective rights, in order to endow collective bargaining with greater legitimacy and, above all, resolution.*

**Keywords:** *Public Ministry. Resolutivity. Collective Guardianship. Negotiation. Availability of rights.*

## **1 INTRODUÇÃO**

A afirmação do paradigma de um Ministério Público Resolutivo, contraposto a um modelo de Ministério Público Demandista, tem sido, com o passar do tempo e da compreensão dos desafios do Estado Democrático de Direito na construção dos direitos da cidadania, mais palatável e agradável aos ouvidos dos agentes ministeriais atuais, que já percebem o altíssimo valor da resolutividade no âmbito institucional.

Inegavelmente, há uma compreensão de que o Promotor de Justiça precisa, muito mais do que simplesmente transportar as questões para o Poder Judiciário, contribuir com a resolução dos problemas que estão no seu espectro de atribuições, sobretudo num mundo digital e tecnológico, onde as informações circulam com inegável velocidade e os problemas, alguns de âmbito mundial (ex.: pandemia), assumem complexidades incalculáveis.

Apesar da compreensão geral de que a resolutividade deve ser alçada a um dos valores mais proeminentes a nortear o presente e o futuro do Ministério Público brasileiro, ainda persistem muitas incompreensões e controvérsias sobre o real significado de um Ministério Público Resolutivo, bem como se torna urgente o debate, na prática, sobre os desafios para, impulsionados pelo projeto cidadão imposto pela Constituição de 1988, superar o paradigma demandista e assumir a real feição de um Ministério Público Resolutivo.

Diante deste pano de fundo, o presente trabalho objetiva, a partir de um exame mais profundo dos desafios e temáticas para a construção completa de um modelo resolutivo de Ministério Público, focar num ponto específico e de extrema importância: o atuar dos agentes ministeriais como negociadores

e a grande necessidade de debater a possível disponibilidade de direitos essencialmente coletivos quando da celebração de acordos complexos, sejam estes judiciais ou extrajudiciais, para alcançar negociações coletivas legítimas e resolutivas.

Para alcançar tal objetivo, o trabalho parte do exame acurado do atual estágio de compreensão do paradigma do Ministério Público Resolutivo, focando em suas controvérsias e desafios, até chegar no estudo específico da negociação em tutela coletiva e no debate, que necessita ser repensado e atualizado, a envolver o tema da (in)disponibilidade dos direitos na tutela coletiva, buscando, com isso, mediante a utilização do método lógico-dedutivo e da pesquisa doutrinária, documental e jurisprudencial, potencializar a negociação em tutela coletiva, que, além de mais profissional, não pode deixar de ser capaz de resolver, na máxima medida possível, problemas complexos.

## 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO: DESAFIOS E TEMÁTICAS

É imprescindível trazer à tona para reflexão os avanços doutrinários no que toca à compreensão do paradigma de um Ministério Público Resolutivo<sup>189</sup>, com foco nas controvérsias que o tema suscita e, sobretudo, nos desafios para a afirmação do modelo institucional calcado na resolutividade, que deve servir de bússola a orientar todo o *Parquet* brasileiro.

Tudo nasce a partir da constatação da necessidade de, com seriedade, pensar na edificação de um Ministério Público forjado nas bases da Constituição de 1988 (a partir da ideia atual de um constitucionalismo de transformação), que tem sido compreendido como modelo de Ministério Público Resolutivo.<sup>190</sup>

Nesse diapasão, os membros de um Ministério Público Resolutivo atuam como verdadeiros agentes de transformação social em todos os âmbitos de sua atuação, tanto judicial como extrajudicial. O novo perfil constitucional da instituição a caracteriza, sem dúvida, como promotora da transformação social, de modo que a instituição desempenha papel de garantidora do acesso à justiça, para a concretização de direitos fundamentais no plano coletivo e no dos direitos individuais indisponíveis.<sup>191</sup>

A bem da verdade, o Ministério Público Resolutivo simboliza uma nova identidade institucional para o *Parquet* brasileiro<sup>192</sup>, que se origina da

---

189 O tema foi desenvolvido por um dos autores no seguinte artigo: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Notas sobre o Ministério Público à luz do CPC/2015 na era da recodificação. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro nº 332**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, outubro de 2022, p. 40-46.

190 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Coleção Ministério Público Resolutivo v. 1. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 221-225.

191 DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 23.

192 GUIMARÃES, Leisa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 90.

Constituição atual e exige uma atuação mais horizontal, rente à realidade, que seja capaz de resolver problemas, alterando sua forma de atuação diante de conflitos individuais e coletivos, tanto no âmbito extrajudicial quanto judicial, que pode se valer tanto da solução consensual como adjudicada, devendo, diante das características de muitos conflitos coletivos complexos, optar pela consensualidade, sempre que recomendável à resolução ótima do litígio.

À luz do que foi apresentado, duas perguntas são pertinentes: que ideias devem ser lançadas para a compreensão do modelo de Ministério Público Resolutivo no atual momento constitucional? Que controvérsias teimam em se manter vivas e precisam ser superadas?

A ideia de um Ministério Público qualificado como resolutivo, que foi construída por Goulart<sup>193</sup>, remete, na verdade, a uma nova teoria geral do Ministério Público brasileiro, que passa a ser visto como instituição afinada com a CF/88 e seu projeto de transformação social via tutela de direitos.

Perpassa, na verdade, pela compreensão de um novo modelo institucional que vem sendo paulatinamente (ainda que mais lentamente que se espera e com enormes dificuldades) construído por exigência constitucional. Tal modelo (resolutivo) é didaticamente confrontado, a partir de uma visão histórica, com outro paradigma: o Ministério Público Demandista, que precisa ser revisto como teoria prevalecte.<sup>194</sup>

Diante da existência dessa dicotomia, dos dois paradigmas, é preciso superar uma primeira controvérsia que as terminologias podem indicar. Boa parte da doutrina costuma associar resolutividade com a atuação extrajudicial do *Parquet*<sup>195</sup>, como se a utilização da via processual, sobretudo na tutela coletiva de direitos, importasse, necessariamente, a postura demandista que não encontra compatibilidade com seu perfil constitucional.

Registre-se com absoluta clareza que o modelo de Ministério Público Resolutivo não se resume à tutela extrajudicial, nem, muito menos, se

---

193 GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral...**, cit., p. 221 e ss.

194 Sobre os dois paradigmas de Ministério Público, afirma Goulart: "No paradigma demandista, a atuação do Ministério Público é limitada, reativa e apresenta baixo grau de efetividade. As atividades práticas desenvolvem-se nos limites espaciais da comarca e funcionais do processo, sob a regência de agentes que atuam de forma individualizada e isolada e que têm como horizonte a solução judicial de problemas que lhes são postos. No paradigma resolutivo, a atuação é proativa, integrada, desenvolvida em escalas múltiplas de organização espacial e marcada pela busca de eficácia. Nesse novo modelo, as atividades práticas são orientadas pelo conhecimento da realidade produzida na interlocução com os movimentos sociais e a comunidade científica, bem como pela pesquisa exaustiva dos fatos em sede procedimental. Potencializa-se, nas atividades extrajudiciais, o papel do agente político como construtor de consensos emancipadores e, nas atividades judiciais, o papel de agente processual como fomentador de decisões justas." (GOULART, Marcelo Pedroso. *Corregedorias e Ministério Público Resolutivo*. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, volume I. Brasília: CNMP, 2016, p. 219).

195 Segundo lição de Gordilho e Silva: "A expressão Ministério Público Resolutivo foi cunhada para definir uma nova forma de atuação dos Promotores de Justiça e Procuradores da República, visando uma efetiva solução dos conflitos sociais através de medidas extrajudiciais" (GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. *Avaliando o novo Ministério Público Resolutivo*. In: **Rev. de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, v. 4, n. 2. Porto Alegre, p. 85-99, jul.-dez. 2018, p. 87). Em sentido similar: GUIMARÃES, Leisa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à justiça**. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2019, p. 50; e, LIMA, Renata Murta de. *A atuação extrajudicial do Ministério Público no período da pandemia: estudo de caso do Município de Baturité – Ceará*. In: **Escola Superior do Ministério Público do Ceará**, ano 12, n. 2. Fortaleza, p. 123-139, jul.-dez. 2020.

pode afirmar que a atividade processual, por poder envolver possível solução imposta (adjudicada) por um terceiro (Estado-juiz), deve ser demonizada!<sup>196</sup>

A esse respeito, válida a lição de Zenkner: “A prevalência da atuação resolutiva não descarta, porém, a atuação demandista, até porque a primeira nem sempre será suficiente para alcançar todos os resultados esperados”.<sup>197</sup> Fica clara, portanto, a necessária convivência entre a atuação resolutiva judicial e a extrajudicial, no viés de solucionar problemas! Na verdade, o Ministério Público pode atuar de forma resolutiva, desde que atue na direção de resolver demandas, seja como órgão agente ou interveniente. Não resta dúvida, portanto, como dito, que se está diante de uma nova identidade institucional para o *Parquet* brasileiro, alcançando todas as suas funções.

O Ministério Público Resolutivo, ademais, deve se preocupar, a todo momento, com o tema da judicialização, tanto a estratégica, ou seja, aquela utilizada, por exemplo, para promover um desbloqueio político de um problema que sequer está na arena pública, como a utilização de demandas judiciais como alternativa ao acordo não concretizado, como ocorre em casos esporádicos de ser a ação judicial a melhor alternativa ao não acordo.

Um detalhe, a esse respeito, precisa ser ressaltado: não se pode desprezar ou deixar de incentivar a atuação resolutiva no âmbito processual, pois muitas atuações que são estruturais exigem o ajuizamento de ação coletiva para que se alcance a (re)estruturação de instituições ou políticas públicas. É muito importante perceber que algumas estruturas violadoras de direitos são invisibilizadas ou naturalizadas<sup>198</sup>, de modo que a demanda judicial é o primeiro passo para colocar o problema na arena pública, torná-lo visível.

O que se exige, contudo, é que, em qualquer âmbito de sua atuação, judicial ou não, estejam presentes as características do Ministério Público Resolutivo: proatividade na solução de problemas; dinamismo, adaptando-se às mudanças da realidade; intersetorialidade, o que envolve articulação e diálogo interinstitucional; relação interna dialogal, o que reforça a importância de uma atuação coordenada interna; planejamento; inovação; e, eficiência e gestão de resultados nos conflitos.<sup>199</sup>

O âmbito de compreensão do Ministério Público Resolutivo, de modo a alcançar tanto a atuação judicial como a extrajudicial, foi percebida

196 O próprio Goulart advoga, com maestria, que o Ministério Público Resolutivo envolve a necessidade de potencializar tanto as atividades extrajudiciais – que chama de sociomediadoras e se apresentam como essenciais à atividade ministerial –, na busca de, como verdadeiro agente político, alcançar a construção de consensos emancipadores, como as atividades judiciais, no papel de agente processual que atua na construção de decisões justas (GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo..., cit., p. 219).

197 ZENKNER, Marcelo. Corregedoria e a efetividade do Ministério Público: necessidade de revisitar a atuação demandista. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I. Brasília: CNMP, 2016, p. 216.

198 No mesmo sentido: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro nº 334**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, dezembro de 2022, p. 213.

199 RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: **De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte**, v. 14, n. 24, p. 138-176, jan.-jun. 2015, p. 146-154.

e potencializada por normativas do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP).

Dentre outros documentos e normativas da mesma linha, foi expedida a importante Recomendação nº 54/2017 – CSMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Segundo dito documento, considera-se resolutiva a atuação pela via extrajudicial ou judicial quando a respectiva solução for efetivada, não bastando somente o acordo ou decisão (art. 1º, §3º). Perceba-se, portanto, a referência expressa tanto à atuação extrajudicial como judicial, bem como à efetiva solução do problema (resolutividade)!

Em resumo, esse novo paradigma remete para a necessidade atual de serem engendradas reformas estruturais e de mentalidade (culturais) para que o Ministério Público possa desempenhar sua função-mor de promoção dos interesses estratégicos da sociedade, através, sobretudo, da busca por soluções consensuais emancipadoras, voltadas à transformação social, ou, na condição de agente processual, buscando soluções justas e efetivas (consensuais ou não) para os conflitos.

Importante, portanto, bem identificadas as premissas mais importantes sobre o tema, realçar com o cuidado devido, ainda que de forma resumida, os mais importantes desafios de mudança (e temáticas) que se percebem, a partir de um olhar direcionado à prática, para a consolidação do paradigma ministerial resolutivo.

É possível identificar várias ordens de classificação desses desafios: a) os culturais (de mentalidade); b) os institucionais (novos modelos organizacionais); c) os estruturais (novas estruturas para potencializar a resolutividade na instituição); e, d) os políticos. É possível, no mais, identificar pontos específicos que precisam ser insistentemente trabalhados no âmbito do Ministério Público brasileiro.

Os desafios culturais, em resumo, passam pela necessidade de superar a velha mentalidade demandista, ainda muito presente, consciente ou inconscientemente, na forma de pensar e agir dos membros da instituição, mas é preciso avançar nesse tema e compreender como superar tais desafios e construir uma nova mentalidade ministerial, muito mais resolutiva, tanto no âmbito judicial como extrajudicial.

É preciso, em suma, para superar os desafios para uma mudança cultural: valorizar as escolas institucionais, reconhecê-las como espaços autônomos de formação, de modo a permitir que se desenvolva uma nova Teoria do Ministério Público brasileiro, que seja apta a torná-lo mais resolutivo<sup>200</sup>, ainda que sempre dentro do campo democrático.

Tal teoria institucional, por certo, deve estimular um protagonismo equilibrado do Promotor de Justiça, o qual, certamente, não deve agir de forma vertical e impositiva, valendo-se de soluções arbitrárias e solipsistas.

200 GOULART, Marcelo Pedrosa. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo...**, cit., p. 221.



O voluntarismo político nefasto deslegitima a atuação do Ministério Público, descambiando em inaceitável ativismo ministerial.

Há também desafios de transformação no plano institucional, levando em conta as estruturas atualmente existentes, tanto em relação aos órgãos da administração (Procuradoria-Geral, Corregedorias, Conselho Superior do Ministério Público, por exemplo), como os de execução (Promotorias e Procuradorias de Justiça), que devem revisar o funcionamento e criar programas, projetos<sup>201</sup> e planos para impulsionar uma atuação mais resolutiva, com maior diálogo entre órgãos da mesma instância ou entre Promotorias e Procuradorias.

Quanto aos desafios de mudança no plano estrutural, além de uma reorganização espacial e administrativa no Ministério Público, é preciso pensar em novas estruturas que sejam capazes de potencializar a resolutividade. Deve-se passar, por exemplo, a turbinar os núcleos permanentes de incentivo à autocomposição, previstos no art. 7º, VII, da Resolução nº 118/2014 – CNMP, que, em muitos casos, possuem existência mais formal que real, bem como os laboratórios de orçamento e políticas públicas, que existem em poucas unidades ministeriais, e precisam ser ressignificados para melhor contribuir com a atividade-fim.<sup>202</sup>

Por fim, há os desafios políticos, voltados para a democratização externa e interna da instituição. São eles: a) o aprofundamento da democracia interna; e, b) a criação de canais institucionais que possibilitem diálogo e interação com a sociedade, envolvendo organizações e movimentos sociais, além da comunidade científica.<sup>203</sup>

Os desafios culturais, institucionais, estruturais e políticos exigem, por sua vez, que alguns temas entrem na ordem do dia das preocupações do Ministério Público brasileiro, a fim de que, sobretudo, se possa mudar a mentalidade demandista que teima em se fazer presente, bem como impulsionar a confirmação do novo modelo resolutivo.

Ainda que ligado à organização interna do Ministério Público, mas

---

201 A título exemplificativo, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, na gestão 2021-2023, tem criado projetos que estimulam a resolutividade ministerial. Merecem rápida menção alguns deles: a) projeto tempo de resolver, voltado a estimular resolutividade pela conclusão de inquéritos civis, que reduziu em 91% (noventa e um por cento) o acervo de inquéritos civis com mais de seis anos de tramitação; b) projeto sala de acompanhamento virtual, em que acompanha o impulsionamento dos procedimentos extrajudiciais cíveis e os processos judiciais, através de consultas aos sistemas da instituição, o que ocasionou melhora na pontualidade e promoveu uma redução de 17% (dezessete por cento), no primeiro ano, na ocorrência de atrasos de impulsionamento; c) indução para os órgãos de execução criarem seus planos de atuação prioritária. Sobre o tempo de resolver, ver: <https://intranet.mprn.mp.br/noticias/Corregedoria-Geral:-Promotorias-de-Justica-diminuem-em-91percent-a-quantidade-de-inqueritos-civis-com-mais-de-6-anos-de-instauracao>. Acesso em 10 mar. 2023.

202 Uma iniciativa recente, mas bem interessante, do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, foi a instituição do Núcleo de Atuação Coletiva em Políticas Públicas Estratégicas, que integra a estrutura administrativa e permanente da Procuradoria Geral de Justiça e será dirigido pelos coordenadores dos Centros de Apoio Operacionais, conforme área de atuação, podendo ser integrados por outros membros designados, devendo funcionar com anuência do Promotor natural. Acerca do tema, vide: <https://intranet.mprn.mp.br/noticias/MPRN-institui-nucleo-de-atuacao-coletiva-em-politicas-publicas-estrategicas>. Acesso em 10 mar. 2023.

203 GOULART, Marcelo Pedroso. **Corregedorias e Ministério Público Resolutivo...**, cit., p. 221.

não limitado a esta, um ponto, extremamente desafiador, é o de debater e definir indicadores de resolutividade, que possam ser aferidos para fins de promoção e remoção do agente ministerial, os quais devem nascer de um diálogo com a sociedade, inclusive para se definir prioridades institucionais.

Outro ponto tem relação com a atuação judicial resolutiva do Ministério Público. É preciso colocar na ordem do dia a discussão de temas, como: a) judicialização estratégica (para desbloqueio político e colocação do problema na arena pública); b) técnicas processuais novas trazidas pelo CPC/2015 (ex: estabilização da tutela antecipada antecedente, decisões parciais de mérito, produção antecipada de prova e construção dos precedentes judiciais) que possam contribuir com a resolutividade em maior grau pela via judicial; e, c) o estudo dos meios de efetivação, típicos e atípicos, da sentença ou da decisão, antes ou depois do trânsito em julgado, uma vez que a tutela executiva sempre foi – e ainda é – o grande calcanhar de Aquiles do processo civil brasileiro.

Interessa, por fim, mais particularmente ao presente trabalho, a necessidade de se trabalhar um tema que diz respeito à forma de solução de conflitos. De um lado, é preciso, para além das soluções adjudicadas, pensar nas formas de solução consensual (em destaque o método da negociação) e nas chamadas soluções compartilhadas, que podem ter lugar quando não há espaço nem para a solução por uma sentença (adjudicada), nem para um acordo, como, por exemplo, quando se promove uma solução, ainda que não seja usual, através de projeto interinstitucional (entre Ministério Público e Poder Público, por exemplo). A Promotoria pode, pois, ter projetos para resolver problemas coletivos complexos!

Por outro lado, mesmo quando se discute a negociação, que é a forma mais usual de utilização de métodos autocompositivos pelo Ministério Público (órgão agente) brasileiro, é preciso pensar em temáticas e estratégias para potencializar os resultados de um acordo negociado. Ainda que ninguém discuta que a negociação é mecanismo indispensável para uma atuação resolutiva, mesmo que não seja o único, é preciso enfrentar e, se for o caso, superar um dogma que tem trazido insegurança e comprometido os resultados negociais do *Parquet* na prática: a chamada indisponibilidade dos direitos essencialmente coletivos.

Na sequência do presente trabalho, além de estudar a negociação como uma das mais destacadas ferramentas de resolutividade do Ministério Público brasileiro, é preciso tocar num tema controvertido: até que ponto a negociação pode implicar em algum nível importante de disponibilidade de direitos difusos e coletivos? O trabalho pretende responder, nos próximos tópicos, o dito questionamento, que é nevrálgico para potencializar os resultados sociais da negociação ministerial.

### 3 A NEGOCIAÇÃO COMO FERRAMENTA DE RESOLUTIVIDADE

A negociação, ainda que não com essa nomenclatura, faz parte da rotina do Promotor de Justiça há quase quarenta anos, em especial, desde a inserção do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no §6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, com redação dada pelo Código de Defesa Consumidor (CDC).

É bem verdade que por muito tempo o TAC, apesar do seu alto valor institucional, foi compreendido e utilizado, na prática ministerial, como mero modulador de condutas ilegais, negando-se seu viés transaccional, o que não deixa de ser natural até diante do momento histórico em que foi criado, num tempo em que não se percebia qualquer amadurecimento do modelo transformador pela via da tutela de direitos, que está na base da Constituição de 1988, e havia grande apego à legalidade estrita.

Uma leitura do § 1º do art. 1º da Resolução nº. 179/2017 – CNMP (parte inicial)<sup>204</sup>, bem traduz o imperativo que veda concessões e renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como expressa a atuação limitadora de tão somente interpretar o direito e ajustar o modo, o tempo e o lugar de cumprimento das obrigações, ainda que a parte final permita mitigar, compensar e indenizar danos que não possam ser recuperados. Estes últimos verbos, embora usados rotineiramente pelo Direito Ambiental, podem, e são, adequados a outros Direitos Coletivos *lato sensu*.

Em contrapartida, nos últimos anos, estão se produzindo modificações no cenário legislativo, doutrinário e jurisprudencial, que fornecem ao TAC maior força e possibilidade de ir além dessa tímida faceta de mero ajustador de uma conduta ilegal. Neste ponto, vale fazer referência, por terem rompido barreiras que até então pareciam intransponíveis em matéria de transação em direitos transindividuais, à Colaboração Premiada, regada em detalhes pela Lei do Crime Organizado (Lei 12850/2013), à Lei de Mediação e ao Acordo de Não Persecução Cível (ANPC), previsto na Lei de Improbidade Administrativa.

Até porque envolvem temas tipicamente ligados à atividade sancionadora do Poder Estatal, como são a improbidade administrativa e o Direito Penal, tais avanços no âmbito dos acordos indicam que se está diante de um novo tempo mais aderente à consensualidade.

Para o Ministério Público, a Resolução nº. 118/2014 – CNMP, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público é bastante emblemática. Veio à lume ainda antes do

---

204 Art. 1º. [...] §1º Não sendo o titular dos direitos concretizados no compromisso de ajustamento de conduta, não pode o órgão do Ministério Público fazer concessões que impliquem renúncia aos direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, cingindo-se a negociação à interpretação do direito para o caso concreto, à especificação das obrigações adequadas e necessárias, em especial o modo, o tempo e lugar de cumprimento, bem como à mitigação, à compensação e à indenização dos danos que possam ser recuperados.

CPC/2015, fornecendo aos órgãos de execução ferramentas de solução consensual eficientes para assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que são de sua atribuição assegurar.

Tendo em conta essa caixa de ferramentas apresentada pela Recomendação nº. 118/2014 – CNMP, a negociação aparece em destaque, logo de início. Essa topologia representa a importância e a prevalência desse utensílio na atuação do Ministério Público para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal, enfim de sua condição de parte e defensor dos interesses sociais.<sup>205</sup>

Nesse cenário, a negociação revela-se a ferramenta adequada e tem potencial para contribuir decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos.

Necessário que se alerte, como já se pontou anteriormente, que não se defende a negociação como a única trilha. Em muitos casos, a autocomposição se revela intangível, e a judicialização surge como a porta mais adequada ou até o primeiro passo para criar o ambiente favorável a um acordo. A bem da verdade, a judicialização estratégica pode ser, mais à frente, um grande ativo na mesa de negociação!

A negociação, como o regramento do TAC sugere, ao se referir “ou no curso da ação judicial”<sup>206</sup>, assim como o CPC/2015 em várias passagens deixa claro, deve ser fomentada e perseguida para os casos judicializados ou não. É assim que, já em seu art. 3º, §3º, a lei processual de 2015 estabelece que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Perceba-se que o comando de prevalência é claro, de modo que, sendo possível a resolução consensual, esse caminho deve ser escolhido. Enquanto o §6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública usa o verbo “poderão”, o CPC/2015 opta por comando mais impositivo e eleva a solução consensual como obrigação a ser buscada, tentada, em sendo possível, pelos sujeitos processuais. Enfim, dentro do atual modelo de justiça multiportas, inaugurado pelo CPC/2015, é evidente o privilégio à autocomposição!

Os acordos, legítimos produtos de uma boa negociação, por sua

---

<sup>205</sup> Art. 8º A negociação é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal (art. 129, III, CF/88).

<sup>206</sup> Resolução nº. 179/2017 – CNMP – Art. 3º O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário.

vez, pressupõem a presença da voluntariedade<sup>207</sup>, o que já afasta qualquer ideia de fomentar um ajuste forçado, qualquer que ele seja.<sup>208</sup>

O que o regramento atual impõe, é que, ao se deparar com uma controvérsia na Promotoria, o Promotor de Justiça não tenha em sua “carta de serviços” a propositura da ACP como ferramenta primeira a ser usada, e sim que a negociação ocupe essa posição estratégica, assim como ocupa no CPC e na Resolução nº. 118/2014 – CNMP. Isso porque as vantagens dos ajustes vão além daquelas de ordem pragmática, que decorrem da inefetividade do processo e do desejo de desobstrução do Judiciário e de se evitar a Ação Civil Pública (ACP).

A negociação para os casos já judicializados, por exemplo, também tem potencial transformador na resolução de controvérsias, que extrapolam, e muito, as consequências de agilidade, simplificação, diminuição de custos financeiros e tempo, além da possibilidade de não submissão a rituais.

Para ocupar essa posição de prevalência e ser utilizada de forma adequada, deve vir acompanhada da capacitação e do preparo do Promotor de Justiça negociador, que deve atuar de forma profissional, com técnica e à luz de um devido procedimento consensual. Atualmente, não é demais salientar, existe extensa bibliografia sobre o assunto e pode ser dito que o método Harvard de Negociação, e seus desdobramentos, despontou como sendo o que mais prepara para essa atividade.

O referido método surgiu por volta de 1980, fruto do aprimoramento do pensamento de Mary Parker Follet, chamada de a profeta do gerenciamento, que, na mesma universidade, porém cerca de 100 anos antes, sugeriu métodos para a solução de conflitos, centrados na submissão voluntária e nas concessões mútuas.<sup>209</sup>

Já no livro “Como chegar ao sim com você mesmo”, William Ury revela que “se colocar no lugar da outra pessoa”<sup>210</sup> é a habilidade mais importante de um negociador. Este aconselhamento, distanciado da reflexão necessária, pode sugerir repulsa e até gerar resistência, por parecer que fragiliza o poder tão fortemente evidenciado quando da assinatura de uma denúncia, de um pedido de prisão, da propositura de uma ação civil pública com pedido liminar, do exercício da função requisitória, por exemplo.

A primeira e mais importante negociação, frisa Ury, começa dentro de cada um. Essa advertência coloca luz e lupa no necessário preparo interior

207 Segundo Arlé: “Negociação é um processo técnico de comunicação entre as partes do conflito, que, sem a intervenção de um terceiro, visam encontrar, conjuntamente, a melhor solução para resolvê-lo, sendo a negociação, assim, um processo direto de autocomposição.” (ARLÉ, Danielle. O que são, afinal, negociação, mediação, conciliação e justiça restaurativa? In: **MPMG Jurídico Revista do Ministério Público de Minas Gerais**: autocomposição. Belo Horizonte: CEAFF/MPMG, 2018, p. 10).

208 Jeff Weiss alerta para o conceito equivocado de sucesso nos acordos e cita como um deles “os que se sentem satisfeitos simplesmente por terem chegado ao acordo, qualquer que ela seja.” (WEISS, Jeef. **Negociações Eficazes**. Trad. Roberto Grey. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p. 19).

209 FOLLETT, Mary Parker. **Profeta do gerenciamento**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

210 URY, William. **Como chegar ao sim com você mesmo**. Trad. Celso da Cunha. Rio de Janeiro: Sextante, 2015, p. 21.

antes da chegada nas mesas de negociações. É preciso, num primeiro momento, alcançar o “sim interior”, que consiste em uma atitude anterior construtiva incondicional de aceitação e respeito – primeiro em relação a si mesmo, depois para com a vida e, finalmente, nas interações com os outros.

Outro ponto é que, como adverte Gorette, em geral, negocia-se mal porque não há diagnóstico<sup>211</sup>, porque não são utilizados critérios racionais na escolha do método e das técnicas negociais, o que exige a superação da limitação técnica que, naturalmente, se possui.<sup>212</sup>

A limitação técnica pode, e deve, ser superada pela formação e o pelo treinamento contínuo de membros e servidores, como expressamente sugerido pelo art. 2º, da Resolução nº. 118/2014 – CNMP. Esse tema deve estar na agenda do dia dos atuais espaços de formação e aperfeiçoamento dos Ministérios Públicos e perpassa por temas como gestão de tempo, gestão de pessoas, gestão de fluxos, habilidade digitais e neurociência.

Ao que parece, o ponto de partida para a performance adequada exige que, para além dos Promotores de Justiça, a instituição como um todo, aqui em especial incluídos os Conselhos Superiores e as Corregedorias, abandonem o incentivo ao modelo da barganha, naquela concepção competitiva em que uma parte sai vencedora<sup>213</sup>, e seja assimilado que só atingiremos bons resultados se o objetivo for alcançar “ganhos mútuos”.<sup>214</sup>

Essa abordagem se revela adequada para adentrar no próximo item, para enfrentar a qualificação de (in)disponibilidade que recai sobre uma categoria de direitos. Antes, porém, traz uma outra reflexão, acerca da manutenção da postura rígida no modelo ganha/perde, adotada por muitos Promotores de Justiça<sup>215</sup>, e sua total impotência para produzir resultados

211 Sobre o diagnóstico e a fase de planejamento da negociação, conferir: BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva..., cit., p. 207-228.

212 GORETTI, Ricardo. **Negociação estratégica**: ferramentas para a gestão negociada de conflitos. Vitória/ES: Editora Milfontes, 2022.

213 LEWICKI, Roy J. **Fundamentos de negociação**. Trad. Felix Nonnenmacher. 5 ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

214 FISHER, R.; URY, W. L.; PATTON, B. **Como chegar ao sim**: como negociar acordos sem fazer concessões. Trad. Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p. 79.

215 “Administrativo. Dano ambiental. Inquérito civil. Termo de ajuste de conduta. Art. 5.º, § 6.º, da Lei 7.347/1985. Título executivo extrajudicial. Imposição pelo Ministério Público. Cerceamento de defesa. Coação moral. Violação do contraditório e da ampla defesa. Excesso de cobrança. Multa moratória. Homologação de termo de ajustamento pelo Conselho Superior do Ministério Público. Art. 9.º, §§ 2.º e 3.º da Lei 7.347/1985. O Termo de Ajustamento, por força de lei, encerra transação para cuja validade é imprescindível a presença dos elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico. [...] Conseqüentemente, é nulo o título subjacente ao termo de ajustamento de conduta cujas obrigações não foram livremente pactuadas, consoante adverte a doutrina, verbis: “[...] Para ser celebrado, o TAC exige uma negociação prévia entre as partes interessadas com o intuito de definir o conteúdo do compromisso, não podendo o Ministério Público ou qualquer outro ente ou órgão público legitimado impor sua aceitação. Caso a negociação não chegue a termo, a matéria certamente passará a ser discutida no âmbito judicial” (FARIAS, Talden. Termo de Ajustamento e Conduta e acesso à Justiça. Revista Dialética de Direito Processual LII/121, São Paulo). (...) 5. O Tribunal a quo à luz do contexto fático-probatório encartado nos autos, insindivável pelo E. STJ, consignou que: (a) o Termo de Ajustamento de Conduta in foco não transpõe a linde da existência no mundo jurídico, em razão de o mesmo não refletir o pleno acordo de vontade das partes, mas, ao revés, imposição do membro do Parquet estadual, o qual oficiara no inquérito; (b) a prova constante dos autos revela de forma inequívoca que a notificação da parte, ora recorrida, para comparecer à Promotoria de Defesa Comunitária de Estrela/RS, para ‘negociar’ o Termo de Ajustamento de Conduta, se deu à guisa de incursão



jurídicos relevantes, sobretudo em temas complexos.

A Ciência Econômica, na sua subdivisão Microeconômica, estuda as escolhas racionais, orientadas para um mundo no qual os recursos são inferiores aos desejos humanos. Nesse sentido, o homem é considerado um ser racional e maximizador de utilidades e seu grau de satisfação é alterado pela estrutura de incentivos. De fato, como seres racionais que são, os indivíduos elegem como critério de escolha, dentre os incentivos fornecidos pelo ordenamento traduzidos em normas jurídicas, a realização dos seus próprios interesses.<sup>216</sup>

Infere-se, então, que quando o ser humano, tido como economicamente racional, depara-se com mais de uma opção de atuação, ou mais de uma conduta possível, inevitavelmente analisará o custo-benefício entre as opções para escolher a que melhor atenda seus interesses.<sup>217</sup>

Transpondo os conceitos da ciência econômica para a presente análise é de questionar até que ponto as pessoas verão incentivos em negociar com um Ministério Público que tenta “vencer pela intimidação” e que não se preocupa em buscar ganhos mútuos. Tem-se, pois, que os interesses de todos devem vir à mesa de negociação!

Esse aspecto importante deve ser levado em consideração quando se passa ao desafio final deste trabalho, em que é preciso, mesmo tendo em conta vantagens inegáveis da negociação colaborativa (ganha/ganha), avançar na construção de uma teoria negocial que seja adequada para lidar com problemas coletivos complexos, sobretudo os que envolvem políticas públicas, que desafiam o fazer diário e a inteligência do membro de um Ministério Público Resolutivo, principalmente diante do dogma da indisponibilidade dos direitos essencialmente coletivos, como se aprofundará no tópico seguinte.

---

em crime de desobediência; (c) a requerida, naquela ocasião desprovida de representação por advogado, firmou o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público estadual no sentido de apresentar projeto de reflorestamento e doar um microcomputador à Agência Florestal de Lajeado, órgão subordinado ao Executivo Estadual do Rio Grande do Sul; (e) posteriormente, a parte, ora recorrida, sob patrocínio de advogado, manifestou sua inconformidade quanto aos termos da avença celebrada com o Parquet estadual, requerendo a revogação da mesma, consoante se infere do excerto do voto condutor dos embargos infringentes à f.” (STJ, REsp 802.060/RS, 1.ª T., j. 17.12.2009, rel. Min. Luiz Fux, DJe 22.02.2010).

216 Steven Levitt e Thomas Miles indicam quatro peculiaridades da Teoria Econômica: a) ênfase no papel que os incentivos têm no comportamento dos indivíduos, sejam criminosos, vítimas ou responsáveis pela aplicação da lei; b) uso de instrumentos econométricos para distinguir casos de correlação de causalidade em configurações não experimentais; c) ênfase em políticas públicas e suas implicações, em detrimento de intervenções de pequena escala; d) uso da chamada análise custo-benefício como principal medida de avaliação da eficácia de políticas públicas contra o crime. No original: “These characteristics are (a) an emphasis on the role of incentives in determining the behavior of individuals, whether they are criminals, victims, or those responsible for enforcing the law; (b) the use of econometric approaches that seek to differentiate correlation from causality in nonexperimental settings; (c) a focus on broad, public policy implications rather than evaluation of specific, small-scale interventions; and (d) the use of cost-benefit analysis as the metric for evaluating public policies” (LEVITT, Steven D.; MILES, Thomas J. *Economic contributions to the understanding of crime. Annual Review of Law and Social Science*, n. 2, p. 147 – 164, 2006, p. 148).

217 GICO JUNIOR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direito e Economia no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 22.



## 4 A NEGOCIAÇÃO E A (IN)DISPONIBILIDADE DOS DIREITOS COLETIVOS À LUZ DE UM MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Distanciar-se da atuação formal, burocrática, lenta e despreocupada com a entrega de resultados concretos deve ser o objetivo perseguido por um Ministério Público qualificado como resolutivo. Nessa ambiência, a solução consensual, mais especificamente a negociação, considerando o foco dessa pesquisa, por seu potencial de aproximação com a realidade do conflito, revela-se capaz de descortinar cenários complexos e alcançar resultados jurídicos e sociais úteis, com menor custo e tempo dispendidos.

Como também já apontado, a negociação é indicada como a ferramenta apropriada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, em razão de sua condição de representante adequado e legitimado coletivo universal.

Colocando uma lupa nesse poderoso instrumento, desde logo, conclui-se que é necessário ultrapassar desafios – que vão além da mudança de cultura, da capacitação, da visibilidade e da sensibilização dos órgãos de controle – para dele extrair o melhor rendimento. Mais que isso, é necessário propiciar que o Promotor e o Procurador de Justiça transitem com segurança na arena da consensualidade.

Isso será possível com o abandono, por exemplo, de retóricas repetitivas e já ultrapassadas, que, contraditoriamente, se dizem protetoras. Para o caso aqui posto, interessa a propagada indisponibilidade dos Direitos Coletivos. A disseminação da suposta inviabilidade de soluções consensuais (inclusive as que sejam transações) dos conflitos que envolvem direitos indisponíveis e de interesse público, muitas vezes, engessa e desestimula a escolha da solução que mais se aproxima do “ótimo”.<sup>218</sup>

Veja-se que a Resolução nº. 118/2014 – CNMP evidencia que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos é uma tendência mundial, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso. Destaca, o que muito interessa à presente pesquisa, que o acesso à justiça vai além do acesso ao Judiciário, contemplando o manuseio, pelo Ministério Público, dos meios autocompositivos para efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais.

Oportuno, então, enfrentar essa ideia disseminada de que é inviável produzir boas negociações diante de direitos indisponíveis ou da chamada litigância de interesse público, uma vez que, mesmo sendo uma ideia por demais

<sup>218</sup> KALDOR, Nicholas. Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *Economic Journal*, v. 49, n. 195, p. 549 - 552, Sep. 1939. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i338890>. Acesso em: 13 mar. 2023. HICKS, John. Foundation of Welfare Economics. *Economic Journal*, v. 49, n. 196, p. 696-712, Dec. 1939. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2225023>. Acesso em: 13 mar. 2023.

ultrapassada, ainda inibe os órgãos de execução de construírem a solução que gere o máximo de bem-estar coletivo.<sup>219</sup>

Embora ausente o conceito na legislação do que sejam direitos indisponíveis, há voz corrente de que constituem uma especial categoria, cujo núcleo é o interesse público e, por consequência, para que sejam protegidos de forma eficiente, são irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis por parte de seus próprios titulares.<sup>220</sup> \_<sup>221</sup>

Veja-se que a legislação brasileira faz referências à indisponibilidade nos artigos 127, 225 e 231 da Constituição Federal, bem como nos artigos 345, 373, §3º, I e 392 do Código de Processo Civil. Em outras situações, a legislação brasileira tarifou expressamente ora como irrevogável, a exemplo do reconhecimento dos filhos fora do casamento<sup>222</sup> e da adoção<sup>223</sup>; ora como (in)disponível, como no caso dos órgãos, tecidos e parte do copo humano (Lei 9.434/1994). Cite-se, ainda, o artigo 11 do Código Civil que traz, de forma contundente, limitação expressa acerca da intransmissibilidade e irrenunciabilidade dos direitos da personalidade.<sup>224</sup> Por fim, há o artigo 841 do Código Civil, que ainda mantém a limitação de que só os direitos patrimoniais permitem transação.

A partir dessas disposições legais percebe-se a utilização da expressão direitos indisponíveis, ora como indissociáveis e equiparados aos direitos fundamentais, ora como peculiaridade dos direitos<sup>225</sup> sociais e difusos em geral.<sup>226</sup>

Nesse cenário, é perceptível que certos direitos, até então tidos como indisponíveis – ex.: alimentos, liberdade e créditos tributários – passaram a ser flexibilizados e transacionados. Se na esfera penal, há mais tempo, a consensualidade vem sendo tratada com maior naturalidade – basta lembrar da transação penal e do instituto da colaboração premiada – apenas recentemente possibilitou-se o acordo de não persecução civil, pela Lei n.

219 SZTAJN, Rachel. Law & Economics. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). **Direito & economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 207.

220 VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? In: **Revista de Processo (RePro)**. vol. 251. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. de 2016, p. 392. Para aprofundar, ver: FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madri: Editorial Trotta, 2001, p. 19-56.

221 Além do vácuo legislativo, ou por causa dele, doutrina e jurisprudência contribuíram para um cenário “plurívoco”, que provoca a extensão da pecha da indisponibilidade a situações jurídicas às quais esse atributo revela-se incerto (SALLES, Carlos Alberto de. A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias. In: **Justiça federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014, p. 211).

222 Art. 1.609. O reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento é irrevogável e será feito: [...].

223 Art. 39 [...] § 1A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa, na forma do parágrafo único do art. 25 desta Lei.

224 Art.11 Com exceção dos casos previstos em lei, os direitos da personalidade são intransmissíveis e irrenunciáveis, não podendo o seu exercício sofrer limitação voluntária.

225 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

226 Sobre os sentidos encontrados na doutrina e na jurisprudência, ver: MARTEL, Letícia de Campos Velho. Indisponibilidade de direitos fundamentais: conceito lacônico, consequências duvidosas. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro**, n. 51, p. 141-174, jan./mar. 2014.

14.230/2021, materializando o que a Lei de Mediação já permitia (art. 36, §4º). Ainda, ampliando o consenso para domínios do direito público, o art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) conferiu permissão à autoridade administrativa para acordos, a fim de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa.<sup>227</sup>

Dentre as inovações mais poderosas dos últimos anos, está a inclusão do art. 23 da LINDB, que, alterando o referencial estático da segurança jurídica<sup>228</sup>, trouxe a possibilidade de regra de transição na esfera administrativa, controladora e judicial.<sup>229</sup> Para o Ministério Público, o referido artigo veio permitir que nos acordos coletivos, mais que mera adequação às previsões legais, seja possível preencher espaços para efetivação de direitos, que a legislação -- diante da complexidade e dinamismo dos novos conflitos -- não consegue contemplar, bem como “[...] permitir concessões mútuas para se fixar um regime de transição (situação provisória) até que se estabilize a situação final (adequada ao direito material)”.<sup>230</sup>

No atual estado das coisas, a partir da leitura conectada dessas inovações legislativas antes exemplificadas com o art. 3º, §2º, da Lei de Mediação<sup>231</sup> – que expressamente abriu as portas para a autocomposição de direitos indisponíveis transigíveis – resulta o reconhecimento de que é possível a negociação de direitos indisponíveis. Isso porque a expansão da LINDB e do Código de Processo Civil para leis especiais é decorrência lógica, seja porque há permissivo legal (art. 19, LACP), seja porque essas estruturas trouxeram mudanças legislativas naturais, que afluíram de mudanças culturais.

É preciso, portanto, colocar no centro do debate a expressão “direitos indisponíveis transigíveis”. Segundo a doutrina clássica, haveria incompatibilidade entre tais conceitos. Se a transação pressupõe o poder de disposição, haveria, então, contradição na ideia de o direito indisponível poder ser objeto de transação.

A transação, é bom salientar, localiza-se em um degrau anterior ao da renúncia, abandono ou desistência, até porque envolve concessões recíprocas. No atual contexto, pode-se concluir que direito indisponível não transacionável é aquele que não admite renúncia, tal qual o artigo 11 do Código

227 GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

228 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Segurança na mudança e processo civil: novo paradigma para a segurança jurídica. In: SOUZA NETTO, José Laurindo de Souza; GIACOLA, Gilberto; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Coords); GARCEL, Adriane; FOGAÇA, Anderson Ricardo; NOGUEIRA, Ramon de Medeiros. **Direitos, justiça & sociedade: estudos em homenagem à criação da Escola Judicial do Paraná**. Curitiba: Editora Clássica, 2021, p. 528.

229 Para maior aprofundamento, conferir: CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

230 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Ministério Público negociador na era dos acordos: o valor da homologação judicial do acordo na tutela coletiva. In: ZANETI JÚNIOR et al. (Orgs.). **Ministério Público & Justiça Multiportas**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023, p. 620-621.

231 Art. 3º [...] § 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Civil qualifica os direitos da personalidade. Nessa linha, a transação não importa em renúncia ou alienação dos direitos, e sim em ajuste de obrigações.

O que se defende é que não havendo disposição expressa, é possível a transação de quaisquer direitos, podendo o ajuste contemplar o resultado prático equivalente, as questões monetárias do direito tutelado, o regime de transição, substituir uma prestação por outra, além de, no caso concreto, dar a interpretação necessária a partir do sistema jurídico, em especial do direito material<sup>232</sup>, completando e ajustando tudo o que for necessário para a melhor efetivação do direito<sup>233</sup>, ainda que importe concessão possível.

A jurisprudência também dá sinais de renovação e de aderência às soluções consensuais mesmo em temas tidos como intocáveis, relacionados com questões complexas, que dizem respeito às presentes e às futuras gerações, se caracterizando como direito difuso, como é o caso do Meio Ambiente.<sup>234</sup>

Com relação a esse tema, Venturi adverte que há muitos anos o Brasil e o mundo negociam o chamado “direito de poluir”, concluindo que assim fazem porque “se chegou à conclusão (empírica) de que talvez seja esse um caminho mais eficiente, por paradoxal que possa parecer, para uma melhor preservação do meio ambiente”.<sup>235</sup>

Aliás, ao ler o conceito de crédito de carbono – ativo financeiro, ambiental, transferível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, que tenha sido reconhecido e emitido como crédito no mercado voluntário ou regulado – constante no recente Decreto n. 11.075/2022, resta evidente que se trata da comercialização de elemento que compõe o Meio Ambiente. Enquanto isso, Promotores de Justiça, legitimados universais, não manejam os meios autocompositivos em matéria ambiental, de modo a fazer legítimas transações, diante da propagada indisponibilidade do

232 Em geral, a viabilidade da celebração do negócio jurídico há de ser analisada sob a perspectiva do direito material, isto é, nele estão os possíveis contornos do negócio jurídico ou, melhor nos expressando, os limites para que as partes disponham a respeito da controvérsia objeto da mediação, que, no mais das vezes, está ligada à disponibilidade ou não dos direitos envolvidos ou, ainda que indisponíveis, da viabilidade que a respeito deles possa haver autocomposição (ALVIM, Thereza; CUNHA, Igor Martins da. Termo de ajustamento de conduta, mediação e conciliação: uma breve reflexão a respeito do negócio jurídico que previne ou resolve conflito que envolve direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. In: **Revista de Processo (RePro)**, vol. 304. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, junho de 2020, p. 396).

233 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva**: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 116. Sobre o assunto ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial nº 669.914 – DF. Quarta Turma. Recorrente: Banco ABN AMRO Real S/A. Recorrido: Sérgio Augusto Santos de Moraes. Relator: Ministro Raul Araújo, 4ª Turma. Brasília, 25 de março de 2014.

234 PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR DANO AMBIENTAL – AJUSTAMENTO DE CONDOTA – TRANSAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO – POSSIBILIDADE. 1. A regra geral é de não serem passíveis de transação os direitos difusos. 2. Quando se tratar de direitos difusos que importem obrigação de fazer ou não fazer deve-se dar tratamento distinto, possibilitando dar à controvérsia a melhor solução na composição do dano, quando impossível o retorno ao status quo ante. 3. A admissibilidade de transação de direitos difusos é exceção à regra. 4. Recurso especial improvido (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 299.400 – RJ. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Recorridos: Município de Volta Redonda, Banco Bamerindus do Brasil S/A., Companhia Siderúrgica Nacional. Relatora acórdão: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 01 de junho de 2006).

235 VENTURI, Elton. **Transação de direitos indisponíveis**, p. 412.

direito e supostamente justificada superproteção, o que é paradoxal.

Tal raciocínio é válido para o Direito Ambiental e para todos os âmbitos da tutela de direitos essencialmente coletivos. Digna de nota, a respeito, a advertência de Arenhat e Osna de que não há obstáculo a priori, no direito brasileiro, à transação de direitos metaindividuais, desde que a solução consensual se mostre a melhor solução para o caso à luz das circunstâncias concretas.<sup>236</sup> O pensamento contrário, na prática, tem levado a absoluta ausência de proteção adequada ou, em muitos casos, ao perecimento do direito indisponível.<sup>237</sup>

Pelo que se pode perceber, não há mais justificativa para o Ministério Público permanecer contingenciado por esses “mantras” que não encontram amparo na legislação e na doutrina mais atualizada e vêm sendo desmitificados, embora com timidez, na jurisprudência. Apresentando-se a solução consensual a melhor alternativa para as variáveis do caso, não soa razoável que essa via seja negada aos interesses coletivos e difusos, sob pena de, com a justificativa de proteção, permitir-se o perecimento do direito em questão.

Reforce-se que o fato de a Resolução nº. 118/2014 – CNMP ter iniciado pela negociação, ao tratar dos métodos autocompositivos, sugere e incentiva a tendência mais recente de negociabilidade dos direitos coletivos. O propósito de assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação do Ministério Público será alcançado, então, a partir de admissão de uma margem negocial, imprescindível para a concretude dos resultados da negociação.

Ao referir-se à margem negocial, convém lembrar dos “ganhos mútuos”, indicado como elemento essencial pelo método de negociação da Escola de Harvard, que se centra no resultado “ganha-ganha”, em contraposição ao perfil “ganha-perde”, o que exige que sejam levados em conta os interesses de todos os envolvidos.<sup>238</sup>

Neste ponto há um duplo alerta. Primeiro, a necessidade de o Ministério Público afastar-se da autocomposição apenas aparente, que consiste no reconhecimento da obrigação pela outra parte – que nada mais é do que o reconhecimento ou submissão ao pedido, além de revelar uma atuação vazia de consensualidade, de criatividade e de pacificação de conflitos. Segundo que, mesmo nas negociações que atendem aos interesses de ambas as partes, “[...] alguma quebra de expectativa ocorre, ainda que seja quanto ao

---

236 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. In: **Revista de Processo (RePro)**, vol. 316. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, junho de 2021, p. 254.

237 VENTURI, Elton. A homologação judicial de acordos coletivos no Brasil. In: MOREIRA, Antônio Júdice et al. **Mediação e arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 118.

238 FISHER, R.; URY, W. L.; PATTON, B. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões...**, p. 79.

modo ou tempo no qual os interesses serão atendidos”.<sup>239</sup>

A admissão da negociabilidade dos direitos coletivos incentiva e permite ao Ministério Público Negociador<sup>240</sup> deixar aflorar a criatividade na criação de opções com ganhos mútuos. Na mesma intensidade, traz uma gama considerável de cautelas, que, como se verá, possuem regramento específico (mesmo que embrionário). Assim, ainda que se possa “deixar algo na mesa”, em nome do melhor resultado, notadamente quando se está no vácuo legislativo, necessário se ter em mente que qualquer negociação, por exemplo, não pode importar em renúncia a direito, nem mesmo contribuir para fragilizar o núcleo duro do direito tutelado. Além disso, a ampla publicidade deve ser a regra, assim como qualquer ajuste deve atender ao direito material e suas vicissitudes no caso concreto, não excluindo o acesso à justiça daqueles que sentirem que os parâmetros da negociação não atendem a todos os seus anseios e violações.

Essas cautelas serão atendidas, por exemplo, com a realização de audiências públicas, assessoramento técnico para diagnóstico e planejamento, ampliação subjetiva para conhecer a melhor solução apontada pela sociedade civil organizada, como parece estar previsto nos Projeto de Lei nº. 1641/2021, que trata do processo coletivo.<sup>241</sup>

Uma pergunta, contudo, se faz pertinente: existe algum parâmetro normativo ou mesmo uma base legal que permita indicar diretrizes para que se saiba até que ponto se pode transacionar com direitos metaindividuais, sem que, com isso, se esteja diante de eventual transação ilegítima?

Logicamente, a transação sobre direitos indisponíveis, mas transigíveis, estará, em verdade, sempre condicionada ao atendimento ao interesse público (ex: impossível concessão que coloque em risco, em matéria ambiental, a fauna e a flora), aos valores constitucionais (ex.: não cabe concessão que permita tortura) e, quando existentes, ao respeito às limitações legais (ex.: impossível acordo para revogar a adoção).

Ademais, embora não haja balizas exatas que determinem as reais fronteiras de um acordo viável, um norte importante é a observância, no campo dos direitos metaindividuais, das diretrizes estabelecidas pelo art. 26, §1º, da LINDB,<sup>242</sup> que exige que o celebrante (que deve ser um representante adequado) almeje “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível

239 SALLES, Carlos Alberto de. **A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias...**, p. 210.

240 BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Ministério Público negociador na era dos acordos: o valor da homologação judicial do acordo na tutela coletiva..., p. 609-632.

241 Atualmente tramitam três Projetos de Lei, que estão apensados – PLs 4441/20, 4778/20 e 1641/2021 – que tratam do processo coletivo.

242 Art. 26 [...] §1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III – não poderá conferir desoneração permanente do dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.



com os interesses gerais”, que não ofereça “desoneração permanente de dever ou condicionamento de direitos reconhecidos por orientação geral” e que estabeleça “com clareza as obrigações das partes, o prazo para o seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento”.<sup>243</sup>

Tais diretrizes, portanto, funcionam como verdadeiros parâmetros ou mesmo alguns limites para a transação em direitos metaindividuais, o que reforça a possibilidade de, com o devido respeito a tais diretrizes, conduzir a atuação negocial do Ministério Público dentro do espaço transigível para o alcance da melhor proteção ao direito coletivo.

Em verdade, o alcance da melhor solução possível no caso concreto é o que deve ser perseguido pelo Ministério Público, em todos os âmbitos passíveis de negociações, não se devendo limitar o raciocínio por conta do tipo de obrigação. Registre-se, portanto, que, dentro dos limites postos, é possível negociar e, com isso, realizar transações importantes em qualquer ajuste, sobretudo na seara coletiva.

Negociam-se, de um lado, obrigações de pagar, o que gera grande insegurança e controvérsia, notadamente quando se aventa a possibilidade de abrir mão de qualquer parcela monetária para melhor proteger, por mais paradoxal que seja.<sup>244</sup>

A questão que se coloca, apesar de complexa, pode ser expressada em termos bem simples: diante de um dano quantificado por perícia em R\$ 100.000,00 (cem mil reais), poderia o Ministério Público firmar acordo, no caso concreto, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)?

Diante de peculiaridades do caso concreto, é possível que a resposta seja positiva. Em algumas situações, por exemplo, quando a outra parte não detém patrimônio em ascensão, não é favorecida pela expectativa de vida e demonstra interesse no cumprimento de uma obrigação que já se encontra em fase de execução coletiva, por exemplo, não há razão lógica para não se fazer concessões legítimas, justificadas por circunstâncias particulares do caso concreto, que permita o melhor atendimento possível à proteção ao direito material, sem prejuízo que, se possível, utilize-se soluções criativas para que a parcela restante seja adimplida por prestações de fazer, como, por exemplo, ministrar palestras etc.

Embora seja evidente que existiram concessões na situação aventada, a transação não ultrapassa os limites definidos no art. 26, §1º, da LINDB, o que reforça, na linha defendida no presente trabalho, a legitimidade da transação e a resolutividade do acordo.

Saliente-se, no mais, já com os olhos voltados para sociedade, que

---

243 ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. **Notas sobre a autocomposição no processo coletivo...**, p. 254.

244 Em agosto de 2021, nos autos da Ação Civil Pública n. 0035712-90.2010.8.24.0023 – que tramitou na 3ª Vara Pública da Fazenda de Florianópolis, a 29ª PJC firmou o maior acordo da história do Ministério Público de Santa Catarina, no valor de 32 milhões, que consistia no valor do débito atualizado. Todavia ajustou-se o pagamento de parcelas fixas, sem correção, além da possibilidade de a empresa, na última parcela, deduzir as execuções individuais já pagas até o vencimento da referida parcela.



referidos valores serão direcionados para os fundos de recuperação de bens lesados, e reinvestidos, ao menos em tese, na rede de proteção envolvida no direito violado.

Por outro lado, negociam-se também em face de obrigações de fazer, estabelecendo regras de transição (uma clara transação), e verdadeiramente permitindo-se a manutenção de uma situação de ilegalidade por um período razoável, para garantir, por exemplo, a continuidade do serviço público e o atendimento da população até completa solução do litígio.

Para trazer um pouco para a realidade, cita-se a ação civil pública<sup>245</sup> referente ao problema de pessoal (necessidade de extinção de contratos de pessoal terceirizado por burla ao concurso público) do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), o maior hospital do Paraná que atende ao Sistema Único de Saúde (SUS). Alcançou-se solução consensual onde, mesmo diante da obrigatoriedade do concurso, a Universidade se comprometeu a, num regime de transição, manter os contratos (garantir o funcionamento) e iniciar um processo gradativo de demissão do pessoal terceirizado à medida que as vagas do concurso público fossem sendo preenchidas.

Esses dois simples exemplos de obrigações de fazer e de pagar, tão corriqueiros na rotina do Ministério Público – que, como se vê, enfrentam a essência do questionamento acima lançado sobre a base legal para transação de direitos metaindividuais –, consistem, para usar de linguagem figurada, em pinturas cujas molduras são, notadamente, o art. 3º, §3º, do CPC, e os arts. 23 e 26, §1º, ambos da LINDB, bem como suas tintas, ao final da obra, podem revelar, de forma segura, um belo quadro (resultado) em que constem legítimas transações no âmbito de acordos firmados na tutela coletiva.

## 5 CONCLUSÃO

O caminho percorrido pelo presente artigo iniciou com o debate sobre a dicotomia existente no Ministério Público brasileiro entre o perfil demandista versus o perfil marcado, em especial, pela proatividade, pelo dinamismo, pelo diálogo interno e externo e pelo eficiente manejo de instrumentos que pacifiquem conflitos (ou entreguem justiça).

Foram identificados desafios de várias ordens – culturais (de mentalidade), institucionais (novos modelos organizacionais), estruturais (novas estruturas para potencializar a resolutividade na instituição) e políticos – a serem superados para se alcançar esse lugar de eficiência e de resultados socialmente relevantes, sem deixar também de ressaltar temáticas específicas que precisam estar na ordem do dia dos debates institucionais e podem aproximar a instituição da ansiada resolutividade.

Destaque especial, por outro lado, foi dado para a alta relevância

---

<sup>245</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”. In: **Revista de Processo (RePro)**, vol. 330, ano 47, p. 241-242. São Paulo: Ed. RT agosto 2022, p. 247.

da negociação na ambiência do Ministério Público Resolutivo, até chegar na celeuma que ainda envolve a autocomposição de direitos indisponíveis.

Se a negociação é uma realidade e deve ser potencializada no âmbito dos órgãos de controle externo de políticas públicas e garantia de direitos metaindividuais, como o Ministério Público, restou necessário, ancorado nas inovações legislativas, sobretudo o art. 3º, §3º, do CPC e os arts. 23 e 26, §1º, ambos da LINDB, ressaltar, além do valor atual da autocomposição em geral e da negociação em particular no âmbito coletivo, a necessidade de superar, de uma vez por todas, o dogma de que direitos indisponíveis não admitem transação.

Na quadra atual, o grande desafio é pensar nos parâmetros e limites para eventuais transações no âmbito de acordos coletivos, a fim de trazer luz ao problema e angariar uma maior segurança jurídica na atuação dos agentes ministeriais. Os órgãos de execução dos Ministérios Públicos brasileiros, portanto, precisam se encorajar e se sentirem motivados para lidar com problemas coletivos complexos e, com isso, cumprirem sua missão constitucional, atuando como reais promotores do acesso ao valor justiça no âmbito dos direitos coletivos.

## REFERÊNCIAS

ALVIM, Thereza; CUNHA, Ígor Martins da. Termo de ajustamento de conduta, mediação e conciliação: uma breve reflexão a respeito do negócio jurídico que previne ou resolve conflito que envolve direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. In: **Revista de Processo (RePro)**. vol. 304. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, junho de 2020, p. 379-405.

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. Desmistificando os processos estruturais – “processos estruturais” e “segurança jurídica”. In: **Revista de Processo (RePro)**. vol. 330. ano 47. p. 239-259. São Paulo: Ed. RT agosto 2022.

\_\_\_\_\_. OSNA, Gustavo. Notas sobre a autocomposição no processo coletivo. In: **Revista de Processo (RePro)**. vol. 316. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, junho de 2021, p. 239-272.

ARLÉ, Danielle. O que são, afinal, negociação, mediação, conciliação e justiça restaurativa? In: **MPMG Jurídico Revista do Ministério Público de Minas Gerais: autocomposição**. Belo Horizonte: CEAFF/MPMG, 2018.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas Barros. Dos litígios estruturais à negociação coletiva: a fase de planejamento em perspectiva. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo (RePro) nº 334**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, dezembro de 2022, p. 207-228.

\_\_\_\_\_. Ministério Público negociador na era dos acordos: o valor da

homologação judicial do acordo na tutela coletiva. In: ZANETI JÚNIOR et al. (Orgs.). **Ministério Público & Justiça Multiportas**. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2023, p. 609-632.

\_\_\_\_\_. Notas sobre o Ministério Público à luz do CPC/2015 na era da recodificação. In: ALVIM, Teresa Arruda (Coord.). **Revista de Processo RePro nº 332**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, outubro de 2022, p. 35-57.

\_\_\_\_\_. Segurança na mudança e processo civil: novo paradigma para a segurança jurídica. In: SOUZA NETTO, José Laurindo de Souza; GIACOIA, Gilberto; CAMBI, Eduardo Augusto Salomão (Coords); GARCEL, Adriane; FOGAÇA, Anderson Ricardo; NOGUEIRA, Ramon de Medeiros. **Direitos, justiça & sociedade: estudos em homenagem à criação da Escola Judicial do Paraná**. Curitiba: Editora Clássica, 2021, p. 525-546.

CABRAL, Antônio do Passo. **Segurança jurídica e regras de transição nos processos judicial e administrativo: introdução ao art. 23 da LINDB**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

DAHER, Lenna Luciana Nunes. **Ministério Público Resolutivo e o tratamento adequado dos litígios estruturais**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FERRAJOLI, Luigi. **Los fundamentos de los derechos fundamentales**. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FISHER, R.; URY, W. L.; PATTON, B. **Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões**. Trad. Rachel Agavino. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

FOLLETT, Mary Parker. **Profeta do gerenciamento**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

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

GICO JUNIOR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Org). **Direito e Economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1-31.

GORDILHO, Heron José de Santana; SILVA, Marco Antonio Chaves da. Avaliando o novo Ministério Público Resolutivo. In: **Rev. de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, v. 4, n. 2. Porto Alegre, p. 85-99, jul.-dez. 2018.

GORETTI, Ricardo. **Negociação estratégica: ferramentas para a gestão negociada de conflitos**. Vitória/ES: Editora Milfontes, 2022.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das**

Corregedorias do Ministério Público, volume I. Brasília: CNMP, 2016.

\_\_\_\_\_. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Coleção Ministério Público Resolutivo v. 1. 2 ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 135-169, nov. 2018.

GUIMARÃES, Leísa Mara Silva. **Ministério Público Resolutivo no enfoque do acesso à justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

KALDOR, Nicholas. Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. *Economic Journal*, v. 49, n. 195, p. 549 - 552, Sep. 1939. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/i338890>. Acesso: 13 mar. 2023.  
HICKS, John. Foundation of Welfare Economics. *Economic Journal*, v. 49, n. 196, p. 696-712, Dec. 1939. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2225023>. Acesso em: 13 mar. 2023.

LEVITT, Steven D.; MILES, Thomas J. Economic contributions to the understanding of crime. *Annual Review of Law and Social Science*, n. 2, p. 147 - 164, 2006.

LEWICKI, Roy J. **Fundamentos de negociação**. Trad. Felix Nonnenmacher. 5 ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

LIMA, Renata Murta de. A atuação extrajudicial do Ministério Público no período da pandemia: estudo de caso do Município de Baturité – Ceará. In: Escola Superior do **Ministério Público do Ceará**, ano 12, n. 2. Fortaleza, p. 123-139, jul.-dez. 2020.

MARTEL, Leticia de Campos Velho. Indisponibilidade de direitos fundamentais: conceito lacônico, consequências duvidosas. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 141-174, jan./mar. 2014.

RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica. In: De Jure: **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte**, v. 14, n. 24, p. 138-176, jan.-jun. 2015.

SALLES, Carlos Alberto de. A indisponibilidade e a solução consensual de controvérsias. In: **Justiça federal: inovações nos mecanismos consensuais de solução de conflitos**. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2014.

SZTAJN, Rachel. Law & Economics. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). **Direito & economia: análise econômica do direito e das organizações**. Rio

de Janeiro: Elsevier, 2005.

URY, William. **Como chegar ao sim com você mesmo**. Trad. Celso da Cunha. Rio de Janeiro: Sextante, 2015.

VENTURI, Elton. A homologação judicial dos acordos coletivos no Brasil. In: MOREIRA, António Júdice; NASCIMBENI, Asdrubal Franco; BREYRODT, Christiana; TONIN, Mauricio Morais (Coords.). **Mediação e Arbitragem na Administração Pública: Brasil e Portugal**. São Paulo: Almedina, 2020, p. 115-133.

\_\_\_\_\_. Transação de direitos indisponíveis? In: **Revista de Processo (RePro)** v.251. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. de 2016, p. 391-426

WEISS, Jeef. **Negociações Eficazes**. Trad. Roberto Grey. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

ZENKNER, Marcelo. Corregedoria e a efetividade do Ministério Público: necessidade de revisitar a atuação demandista. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, volume I, p. 203-216. Brasília: CNMP, 2016.

# O PLANO GERAL DE ATUAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA, DA UNIDADE INSTITUCIONAL E DE RESOLUTIVIDADE

Autor: Mario Luiz Sarrubbo<sup>246</sup>

## *THE GENERAL PLAN OF ACTION AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING DEMOCRATIC LEGITIMACY, INSTITUTIONAL UNITY AND RESOLUTENESS*

### RESUMO

Este artigo é um ensaio sobre o Plano Geral de Atuação do MPSP, construído de maneira regionalizada, participativa, valendo-se da análise situacional de problemas concretos e da atuação por meio de projetos, com o objetivo de definir prioridades regionais, engajando de maneira integrada Promotorias de Justiça e órgãos da Administração Superior para atuação norteada pelas diretrizes da Carta de Brasília, almejando melhorar, de fato, as condições de vida e fruição de direitos da população, em perspectiva resolutiva, de fortalecimento da legitimidade democrática e da unidade institucional.

---

246 O Procurador-Geral de Justiça, Mario Luiz Sarrubbo, ingressou no Ministério Público de São Paulo por meio de concurso em 1989. Formado pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, leciona Direito Penal na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). No MPSP, ocupou diversos postos de destaque antes de assumir a PGJ pela primeira vez, em 2020. Foi diretor da Escola Superior do MPSP. Integrou o Conselho Superior da instituição, bem como o Órgão Especial do Colégio de Procuradores. Desempenhou ainda a função de Subprocurador-Geral de Justiça de Políticas Criminais. Foi também diretor da Associação Paulista do Ministério Público do Estado de São Paulo (APMP) e lecionou na Escola Superior de Advocacia paulista. No dia 9 de abril de 2022, venceu com a maior votação da história a eleição interna para a formação da lista tríplice, a partir da qual foi nomeado para mais um biênio à frente do MPSP, o maior do país, pelo Governador do Estado.

Palavras-chaves: Plano Geral de Atuação. Democratização. Resolutividade. Atuação sociomediadora. Projetos de Intervenção.

## **ABSTRACT**

*This paper is about the General Action Plan of the MPSP, built in a regionalized and democratic participatory way. The plan begins with an analysis of concrete problems and acts through projects. With the goal of defining regional priorities, the methodology integrates the Public Prosecutors and their Higher Administration to act guided by the principles of the Bill of Brasilia. In the end, the plan aims to improve the living conditions of the population and the rule of law, in a resolute perspective, that strengthens democratic legitimacy and institutional unity.*

**Keywords:** *General Plan of Action; Democratization; Resoluteness; Sociomediator action; Intervention Projects*

## **1 INTRODUÇÃO**

O Plano Geral de Atuação (PGA) que, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), é objeto de um capítulo inteiro dentro do Título III (Das Atribuições do Ministério Público), de sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual n.º 734/93), constitui-se em obrigação legal de planejamento e de definição de objetivos e metas prioritárias.

Não parece demais destacar que o Plano deve guardar estreita relação com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, positivados no art. 3º da Constituição Cidadã, buscando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, visando a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos e qualquer outra forma de discriminação.

Por tal razão, aliás, quando de sua nova concepção no MPSP, em 2020, o Plano Geral de Atuação recebeu também a denominação de Projeto Estratégico MP Social.

No que tange ao planejamento estratégico como instrumento de eleição de prioridades, ideia central do PGA e dos instrumentos de planificação orçamentária (Planos Plurianuais - PPAs, em especial), não raras vezes, a observação da realidade constrange e mostra a necessidade de percorrer um longo caminho visto que, como regra, mesmo com um olhar flexível e brando, sem rigores técnicos excessivos, emerge a constatação de que referidos instrumentos são subutilizados e não lhes é dada a devida importância.

Perante cenários caóticos de vulnerabilidade social e de disponibilização de serviços de atendimento à população forjados por décadas



de planejamento inexistente, ineficiente ou negligente, costumeiramente subfinanciados, a concentração das atenções em situações urgentes e emergenciais monopoliza o debate, cega gestores e atores diversos (entre eles, o Ministério Público), inviabilizando a necessária planificação de médio e longo prazo.

Desse diagnóstico, partindo da premissa de que políticas públicas adequadas e eficientes são fruto de construção constante, surge a importância e a centralidade do PGA que, assim como os Planos Plurianuais, aos menos em parte (não há como ignorar as demandas urgentes e emergenciais), deve fomentar o debate para a tomada de decisões estratégicas que, realizadas periódica e democraticamente, devem ser inseridas nos planos de atuação, “destinados a viabilizar a consecução de metas prioritárias, nas diversas áreas de suas atribuições legais” (art. 97, Lei Complementar Estadual 734/93).

Infelizmente, quem planeja mal, quem não antevê mudanças de cenários, demandas emergentes, crescentes, decadentes e suas movimentações no tempo e no espaço, não se ocupando de otimizar os recursos existentes para deles fazer uso racional, está fadado a concentrar boa parte de sua intervenção em demandas emergenciais e pulverizadas. Este cenário favorece a confusão de conceitos, reduz a discussão e acaba por deslocar a decisão para o Poder Judiciário, arena que tem se mostrado inadequada para a planificação das políticas públicas pela história recente.

Face oposta da moeda, vislumbra-se contexto de planejamento adequado, orientado pelas necessidades instaladas e emergentes, projetadas a partir dos recursos disponíveis e da alocação adicional estratégica, segundo as prioridades norteadas pelo texto constitucional, em especial aquelas previstas no art. 3º, da Constituição Cidadã, verdadeiros fundamentos da República, tudo a formar conjunto convergente virtuoso com potencial para reduzir a judicialização a casos excepcionais, favorecendo a atuação sociomediadora e resolutiva do Ministério Público, mais adequada para o enfrentamento das complexidades que permeiam as políticas públicas de emancipação social.

Diante da relevância de um planejamento adequado, este artigo busca descrever um novo modelo de elaboração do Plano Geral de Atuação, pensado no Ministério Público de São Paulo, consideradas as experiências anteriores em seus avanços e obstáculos. Trata-se de nova metodologia, que pretendeu aproximar a instituição da população e de seus mais prementes anseios, aprofundar o debate democrático interno, qualificado por análises interdisciplinares de realidade social – notadamente a partir de índices de vulnerabilidades – e escuta social, fortalecer o princípio de unidade institucional, fomentando atuação regionalmente articulada e buscando resolutividade desde o procedimento de elaboração do referido plano.

Tais premissas vêm inspiradas na Carta de Brasília, acordo celebrado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias Gerais dos Estados e da

União, em sessão pública ocorrida em 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, texto cujos “considerandos” e diretrizes almejam a modernização do controle da atividade ministerial extrajurisdicional, bem como o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

Em linhas gerais, as quais serão aprofundadas a seguir, o Plano Geral de Atuação, com metodologia desenvolvida no Projeto Estratégico MP Social, é construído de maneira regionalizada, participativa, observando-se análise situacional de problemas concretos que indiquem violações a direitos sociais e tem o objetivo, desde sua confecção, de definir prioridades regionais, engajando de maneira integrada as respectivas Promotorias de Justiça para atuação que, respeitadas as Diretrizes da Carta de Brasília, possam melhorar, de fato, as condições de vida e fruição de direitos da população.

## **2 A REGIONALIDADE, INTERDISCIPLINARIDADE e CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO PLANO DE ATUAÇÃO**

O Plano de Atuação, exigência legal e instrumento fundamental para superar a atuação fragmentada e demandista do Ministério Público, especialmente em estado de enormes dimensões territoriais, populoso e, conseqüentemente, diverso, exige olhar regionalizado para adequada compreensão de tais peculiaridades e organização de ações que possam contribuir para mudanças concretas.

Esse planejamento, do mesmo modo, supera a ideia de positivação de meras categorias jurídicas prioritárias e pretende interceder em problemas complexos, em políticas públicas intersetoriais que, por inexistência ou necessidade de aprimoramento, lesam ou ameaçam de lesões direitos sociais daquela população. Assim, o enfrentamento dos problemas efetivamente constatados demandará não apenas conhecimento jurídico, mas a compreensão de causas e de possíveis soluções a partir de diálogo interdisciplinar, com a valorização de outros saberes.

A metodologia escolhida para a elaboração do PGA busca concretizar as diretrizes estruturantes do projeto, consistentes na construção coletiva e democrática, baseada no conhecimento construído a partir do levantamento de dados técnicos da região, consulta interna e diálogo com a sociedade, visando sempre identificar as maiores vulnerabilidades sociais e elaborar projetos juntamente com os promotores de justiça locais, com o apoio dos Centro de Apoio Operacional Cível e de Tutela Coletiva – CAO Cível, Centro de Apoio Operacional Criminal – CAO Criminal, Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas – NUIPA, Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial – NAT e Centro de Apoio à Execução – CAEX, que atendam às demandas prioritárias identificadas.

Assim, visando a estruturação do projeto de maneira ordenada,

foram pensadas etapas progressivas para sua elaboração, a partir das ações a seguir expostas.

- **1a Etapa - Diagnóstico Social**

Inicialmente, é realizado um levantamento sobre questões sociais, geográficas, censitárias e de políticas públicas, condensado em um diagnóstico elaborado pela equipe técnica do NAT, envolvendo a pesquisa e avaliação dos indicadores sociais que evidenciam fragilidades em setores como saúde, renda e educação, com a finalidade de aproximação com a realidade da região escolhida a partir de dados oficiais.

- **2a Etapa - Apresentação do Projeto**

Diante das inovações trazidas pela nova estratégia de formulação do PGA, a partir da perspectiva regional, e para que haja adequada compreensão do processo e adesão das Promotorias de Justiça, a etapa seguinte consiste na realização de uma primeira reunião de apresentação do Projeto Estratégico MP Social aos promotores e servidores da região, com a participação da Procuradoria-Geral de Justiça (PGJ), do Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), da Corregedoria Geral do Ministério Público (CGMP), dos Centros de Apoio Operacionais Cível e Criminal, do Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas (NUIPA), do Núcleo de Assessoria Técnica Psicossocial (NAT) e do Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEX).

Nesta oportunidade, a concepção, metodologia, etapas e cronograma de elaboração do Plano na região são apresentadas, com falas de todos os órgãos da administração superior presentes, como forma de fortalecer a unidade institucional. Em seguida, o NAT expõe o diagnóstico social elaborado, com dados estatísticos de todas as comarcas da região. E, por fim, são colhidas as manifestações dos promotores e servidores presentes.

- **3a Etapa - Consulta Interna**

A consulta interna é realizada a partir do envio por correio eletrônico, aos promotores de justiça e servidores, de questionário elaborado pelos coordenadores das diversas áreas do CAO Cível e CAO Criminal, em que os temas elencados por cada Centro de Apoio devem ser classificados por grau de prioridade, havendo sempre a possibilidade da inclusão de temas adicionais no campo "Outros".

Os dados coletados são enviados à Secretaria Especial de Projetos Institucionais, que realiza a sua sistematização e ponderação das respostas, para sua utilização na análise de prioridades a partir da consulta interna.

- **4a Etapa - Escuta Social**

Depois de prévio levantamento pelo NAT dos conselhos municipais e estaduais de direitos, organizações sociais existentes na região e membros da comunidade científica atuantes, são enviados convites a todos para a participação na Escuta Social.

Nesta ocasião, em que também participam os promotores de

justiça e servidores da região, após rápida apresentação acerca dos objetivos e metodologia do PGA e finalidade da escuta, é oportunizada à sociedade civil organizada, movimentos sociais, membros dos conselhos municipais e estaduais de direitos e pesquisadores a exposição de suas percepções acerca das deficiências das políticas públicas na região e ações prioritárias.

- **5a Etapa - Definição dos objetivos prioritários e metas**

Nesta etapa de definição de objetivos e metas prioritárias é realizada nova reunião com os promotores de justiça da região, com a participação dos integrantes do CAO Cível, CAO Criminal, NUIPA, NAT e CAEX, oportunidade em que, inicialmente, apresenta-se a sistematização das respostas ao questionário de consulta interna, seguindo-se, ao longo da reunião, a exposição dos membros da região acerca dos problemas vivenciados nas promotorias, suas percepções da escuta social e as contribuições dos integrantes dos Centros de Apoio Operacionais presentes.

Em seguida, considerando-se todos os estudos, debates e contribuições, são delineados os objetivos prioritários que, em regra, exigem abordagem transversal e regionalizada.

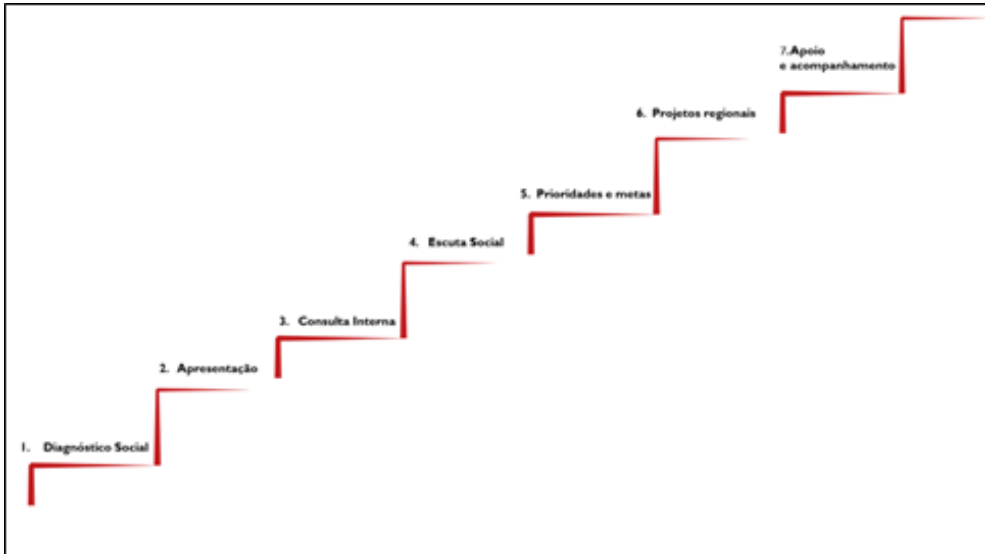
- **6a Etapa - Elaboração de projetos regionais**

Ao final, são elaborados projetos consubstanciados em Procedimentos de Acompanhamento Administrativos (PAAs) regionais, com objetivos e metas definidos, bem como os promotores que serão seus respectivos coordenadores. Os integrantes do CAO Cível e CAO Criminal auxiliam os promotores durante todo o processo de elaboração do PGA, incluindo a redação das portarias de instauração dos projetos regionais.

- **7a. Etapa – Apoio e acompanhamento da execução dos projetos**

Elaborados os projetos regionais para o cumprimento dos objetivos prioritários, tanto o CAO Cível como o CAO Criminal acompanham o desenvolvimento desses projetos, fornecendo todo o apoio necessário aos promotores de justiça da região.

As etapas acima descritas podem ser ilustradas da seguinte forma:



Ao longo dos trabalhos desenvolvidos para a consecução do Plano Geral de Atuação, sob a perspectiva do Projeto Estratégico MP Social, ficou cada vez mais claro que, paralelamente ao auxílio aos colegas na elaboração e acompanhamento dos projetos explicitados nos PAAs (Procedimentos de Acompanhamento Administrativos) de cada região, era também muito importante que, em conjunto com a Escola Superior do Ministério Público, os Centros de Apoio Cível e Criminal proporcionassem reflexões qualificadas sobre os grandes temas escolhidos como fundamentais.

Para tanto, na perspectiva de buscar uma atuação mais resolutiva e estrutural, a execução do PGA tem compreendido ainda uma série de eventos formativos e debates, para os quais é estimulada a participação de promotores de justiça e agentes administrativos envolvidos nos projetos regionais.

Além disso, os eventos se mostram importante oportunidade de continuação do diálogo com a comunidade científica e com as entidades da sociedade civil, em consonância com a concepção de um Ministério Público atualizado, dialógico, e que não apenas trabalhe para a sociedade, mas, sobretudo, com a sociedade.

### **3 RESOLUTIVIDADE**

Quando a Carta de Brasília trouxe, sob a roupagem de uma disciplina normativa, de forma expressa o princípio da resolutividade, muitos já haviam constatado que o Ministério Público vivia uma crise decorrente de contradições entre o que a Constituição Cidadã dele esperava e o que, de fato, se percebia em termos de organização institucional e serviços públicos prestados à sociedade.

Vários pensadores, dentre os quais destaca-se GOULART (2013),

defendiam que, antes de mais nada, o Ministério Público precisava reconhecer essa crise e, a partir dela, fazer uma autocrítica sincera para enfrentar algumas contradições entre o plano teórico, normativo e o prático.

As contradições apontadas mostravam que, na condição de agente processual, e não de agente político, o Ministério Público se afogava em demandas, dependia funcionalmente do Poder Judiciário, via a independência funcional como salvaguarda de convicção do agente processual – e não como garantia da sociedade para o atuar desembaraçado do agente político –, mostrava-se fragmentado do ponto de vista dos saberes e, por fim, isolado do ponto de vista das articulações com a sociedade.

Na linha do que foi dito, e ao lado do princípio da eficiência, introduzido na Constituição Federal, no artigo 37, em 04/06/98, foi cada vez se inserindo com mais força e naturalidade, no nosso discurso autocrítico, que a Constituição Federal esperava compromisso efetivo da instituição e atuação de fato dirigida à concretização dos direitos fundamentais nela positivados.

Atento aos imperativos constitucionais, GOULART (2013, p. 120-1) destrinchou a atividade prática essencial do Ministério Público, partindo da seguinte sistematização: nossa atividade tem, como objeto, a realidade social. O fim almejado, a partir da atuação frente a esse objeto, é a transformação da realidade, que é o ponto de partida norteador da atividade. Assim, como resultado ideal, a ser alcançado, teríamos a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social.

Mas, como bem observa o doutrinador citado, o resultado da atividade ministerial pode não ser, apenas, o resultado ideal. Ao resultado ideal – resultado proposto, fim pré-determinado – alia-se o resultado concreto, que é o produto de uma atividade exercida naquele caminho (GOULART, p. 120-1).

A efetividade é a relação de adequação entre o resultado proposto e o resultado concreto.

Dito isso, para se alcançar uma relação de adequação mais próxima possível do resultado proposto, necessário que o promotor de justiça se invista, tanto da condição do agente processual que fomenta decisões justas, como do agente político que constrói consensos emancipadores.

Ambas as atividades, sobretudo a última, também chamada de sociomediadora, importam em aumentar o grau de consciência sobre a realidade social, unindo estoque de conhecimento e movimento (práxis).

Para tanto, ações como contato permanente com os produtores de conhecimento, realização periódica de audiências públicas, visitas aos espaços em que serviços públicos são prestados, monitoramento e avaliação de políticas, programas e serviços, a promoção de escutas, articulações políticas e diálogos onde os conflitos podem ser traduzidos em palavras, e de forma coletiva, vão se mostrando como resultados concretos de uma sociedade que passa a se enxergar mais e se reconhecer em esferas mais comunitárias, e

menos individualistas, de existência.

Assim, o conhecimento da realidade social na qual incide a atuação do Ministério Público, buscado na primeira fase do planejamento, pode também ser considerado instrumento de transformação da atuação de seus integrantes, porque construído a partir de diversos ramos da ciência, não apenas o conhecimento jurídico, através de estudos técnicos, mas também porque baseado em diálogos qualificados com a sociedade.

O estudo técnico de vulnerabilidade socioeconômica e qualidade das políticas públicas locais, elaborado por uma equipe técnica da instituição, inicia o retrato da sociedade. No entanto, é na Escuta Social, momento ímpar de diálogo e conhecimento de demandas sociais, quando se colhe relatos de necessidades coletivas não atendidas e percepções de prioridades na atuação da instituição, que se alcança o conhecimento mais profundo das demandas sociais e potencial impacto da atuação institucional. Durante a escuta social, não raras vezes ocorre a apresentação de demandas que, pelo intenso grau de vulnerabilidade de seus titulares, sequer eram trazidas ao conhecimento da Promotoria de Justiça no cotidiano. Esse espaço de escuta atenta possibilita retirar da invisibilidade essa parcela das demandas sociais e, de alguma forma, fortalece a construção de empatia ao Ministério Público, ou seja, fortalece a capacidade da sociedade se identificar e se ver representada pela instituição.

De outro norte, as análises e reflexões realizadas nas fases seguintes, fomentadas pela escuta e estudos, calibram as prioridades de atuação institucional, após o contato dos integrantes das Promotorias locais com outras vivências e experiências. Tudo isso pode ser considerado resultado jurídico efetivo, início de processo transformador da realidade.

Nesse contexto, que enxerga o resultado proposto e o resultado concreto e que concebe atividades sociomediadoras com finalidade clara, verifica-se o que a citada doutrina e os documentos norteadores da atuação do Ministério Público identificam resolutividade.

A resolutividade não é, pois, algo que se possa resumir ao resultado. Nem ao concreto, nem ao ideal. Tampouco se dissocia das atividades praticadas eis que, como o próprio nome invoca, é resultado com atividade. Movimento. Resolutividade é manter o ciclo das políticas públicas em andamento, desde a escuta social e construção da agenda prioritária até o monitoramento participativo institucional pela comunidade envolvida.

Tampouco resolutividade se confunde com eficiência que, como já vimos, pode ser traduzida como a relação adequada e possível entre os resultados.

A resolutividade é também uma postura. É um modo de estar diante do conflito social. Modo ativo, inquieto, desejante. É conceito não acabado, em movimento e evolução. Por isso tão difícil sua mensuração ou tradução de



forma quantitativa.

Resultados concretos podem ser mensurados em índices e outros parâmetros, mas a resolutividade vai além do resultado. Embora dele dependa, a ele não se resume.

O desenvolvimento de uma metodologia adequada de planejamento institucional, com proximidade regional e construído a partir da participação de diversos atores, qualifica e legitima a atuação institucional, estabelece uma dinâmica de atuação direcionada a alcançar resultados jurídicos efetivos e socialmente relevantes.

A adequada mensuração dos resultados jurídicos da atuação institucional em questões complexas, como a indução de políticas públicas ou seu aprimoramento, demanda a consideração de diversos fatores e o acompanhamento de médio e longo prazo. No entanto, se considerarmos a resolutividade como um movimento, ação direcionada, podemos incluir como parte desse movimento os impactos sociais causados pelo próprio curso de cada etapa do planejamento institucional participativo.





Desta forma, o planejamento estratégico MP Social foi concebido para alcançar resultados efetivos ao longo de sua construção, de forma que, ao final da elaboração do plano regional, já se pode afirmar estar em andamento a transformação social pretendida.





O projeto do PGA, sob essa perspectiva estratégica social, do MPSP, portanto, busca, em sua metodologia, essa resolutividade que implica o traçado do resultado ideal, a demonstração cabal de resultados concretos ao longo desse caminho e a caracterização de uma postura resolutiva, consistente em uma atitude crítica, dinâmica, dialógica, planejada e implicada na construção de uma sociedade justa, livre e solidária.

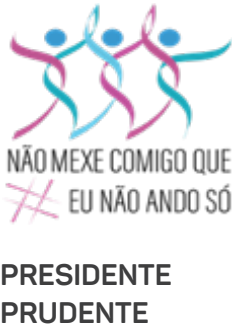


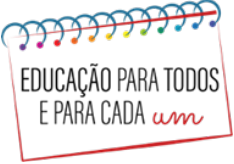
## **4 RESULTADOS PGA/MPSP**


Depois de três anos de gestação e aplicação da metodologia do PGA acima descrita, o MPSP tem 21 projetos em curso. A tabela abaixo descreve os temas, a quantidade de cidades e de promotores de justiça envolvidos:

REGIÕES	PROJETOS	Cidades Aderiram ao PGA	Promotores de Justiça
<b>1- VALE DO RIBEIRA</b>			
 <p>NÃO MEXE COMIGO QUE # EU NÃO ANDO SÓ</p>	Objetivo: Estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos das mulheres e de enfrentamento da violência doméstica.	9	7
VALE DO RIBEIRA			
 <p>RAÍZES</p>	Objetivo: Estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais.	9	7
 <p>CIDADES ANTIRRACISTAS</p>	Objetivo: Acompanhar a implementação e efetivo funcionamento do Conselho Municipal Antirracista, verificar a existência de Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial em execução e fomentar a adesão dos Municípios ao SINAPI – Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial	5	8
<b>2 - SUDOESTE PAULISTA</b>			
 <p>ÁGUA QUE CORRE ENTRE PEDRAS</p>	Objetivo: Aprimoramento das políticas de saúde mental, em especial para tratamento da dependência química, e conexão com o enfrentamento ao tráfico de drogas	9	10

	<p>Objetivo: Fomento e acompanhamento de políticas de desenvolvimento sustentável da atividade produtiva do campo para garantia de renda e segurança alimentar.</p>	<p>9</p>	<p>7</p>
 SUDOESTE PAULISTA	<p>Objetivo: Estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos das mulheres e de enfrentamento da violência doméstica e familiar, incluindo, com ênfase, as crianças.</p>	<p>7</p>	<p>8</p>
<b>3 - TAUBATÉ</b>			
	<p>Objetivo: Aprimoramento das políticas de saúde mental.</p>	<p>9</p>	<p>9</p>
 TAUBATÉ	<p>Objetivo: Fomento à estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos das mulheres, com ênfase aos direitos reprodutivos, e de enfrentamento da violência doméstica e familiar</p>	<p>3</p>	<p>11</p>
	<p>Objetivo: Incremento das políticas públicas para a juventude</p>	<p>13</p>	<p>13</p>

<b>4 - RIBEIRÃO PRETO E ARARAQUARA</b>			
	<p>Objetivo: Aprimoramento da política pública de saúde mental e álcool e drogas - estruturação e fortalecimento da RAPS, prevenção álcool e drogas</p>	20	11
	<p>Objetivo: Estruturação e fortalecimento da rede de assistência social e intersetorial para população em vulnerabilidade e risco social (em situação de rua e moradias precárias, insegurança alimentar e nutricional grave - fome).</p>	11	11
<b>5 - PRESIDENTE PRUDENTE</b>			
	<p>Objetivo: Análise e indução das políticas públicas nos assentamentos de reforma agrária na região, para garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.</p>	4	5
	<p>Objetivo: Aprimoramento das políticas de saúde básica e especializada – secundária</p>	4	6

 <p><b>PRESIDENTE PRUDENTE</b></p>	<p>Objetivo: Estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos das mulheres, com ênfase ao enfrentamento da violência doméstica e familiar e à exploração sexual infantil</p>	<p>4</p>	<p>7</p>
<p><b>6 - ARAÇATUBA</b></p>			
 <p><b>ÁGUA QUE CORRE ENTRE PEDRAS</b></p>	<p>Objetivo: Aprimoramento da política pública de saúde mental - estruturação e fortalecimento da RAPS, incluindo as demandas da população carcerária.</p>	<p>8</p>	<p>2</p>
 <p><b>ARAÇATUBA</b></p>	<p>Objetivo: Estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos das mulheres, com ênfase ao enfrentamento da violência doméstica e familiar e à violência sexual infantil.</p>	<p>8</p>	<p>3</p>
 <p><b>EDUCAÇÃO PARA TODOS E PARA CADA um</b></p>	<p>Objetivo: Aprimoramento da política pública de educação especial, em perspectiva plenamente inclusiva, nas comarcas da região de Araçatuba</p>	<p>9</p>	<p>2</p>

7 – FRANCA			
	Objetivo: Estruturação da RAPs e entendimento da política de segurança pública para prevenção e enfrentamento da dependência química.	11	11
	Objetivo: Conhecimento do perfil e demanda da população em situação de rua. Estruturação do SUAS e SISAN.	15	16
<b>PROJETO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA EM FASE FINAL DE CONSTRUÇÃO</b>	Objetivo: Estruturação e qualificação das políticas públicas de defesa dos direitos das mulheres e das crianças/adolescentes e de enfrentamento da violência doméstica.	Em definição	Em definição

Para melhor ilustrar a convergência de iniciativas proporcionada pelo planejamento institucional desenvolvido sob a perspectiva do Projeto Estratégico MP Social e seu potencial de alcance de melhores resultados, vale descrever o Projeto Cidades Antirracistas que nasceu de reflexões da Rede de Enfrentamento ao Racismo (RER) do Ministério Público de São Paulo (instituída por meio da Portaria nº 9.269/2020-PGJ) e tem sido desenvolvido como projeto estratégico institucional para o Vale do Ribeira, como resultado do planejamento desta região.

A Rede de Enfrentamento ao Racismo (RER) é o espaço institucional de estudos, articulações com a sociedade civil, comunidade científica, poder público, e de planejamento de estratégias para a defesa da igualdade racial, sempre com atenção à transversalidade desta temática com as questões de gênero e classe, que busca colaborar para uma atuação mais efetiva do Ministério Público nesta problemática tão complexa. Referida Rede se organiza por meio de subgrupos e um deles, o subgrupo Cidades Antirracistas, vinha elaborando um projeto de fomento à adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), tendo como referência a

experiência prévia do município de Campinas.

Em paralelo ao trabalho que estava sendo desenvolvido pela Rede de Enfrentamento ao Racismo, durante a elaboração do PGA da região do Vale do Ribeira, após escuta social realizada, o Ministério Público acolheu a demanda social trazida, para que atuasse, com prioridade, na valorização dos povos tradicionais, comunidades quilombolas e enfrentamento ao racismo. O enfrentamento ao racismo, a partir da criação/fortalecimento de estruturas institucionais voltadas ao desenvolvimento de políticas públicas de igualdade racial, passou a ser um objetivo prioritário e o projeto Cidades Antirracistas veio a ser implementado na região.

Trata-se de projeto interdisciplinar, que tem o Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12.288, de 20 de julho de 2010, como fundamento legal, e que visa garantir uma política pública planejada, com participação da sociedade civil e com a possibilidade de previsão de dotações orçamentárias necessárias e ações efetivamente antirracistas. E com isso, possibilitar o combate ao racismo em suas diversas formas de expressão (estrutural, institucional, recreativo, epistêmico, ambiental, religioso e individual – intersubjetivo) e de maneira estrutural.

O objetivo do projeto é que o máximo de municípios do Estado de São Paulo tenham uma tripla estrutura institucional de enfrentamento ao racismo. O Município será simbolicamente considerado uma Cidade Antirracista, com esse título, se possuir: 1) Conselho Municipal de Igualdade Racial, para o devido controle social das políticas públicas; 2) Plano Municipal de Igualdade Racial, com metas e prazos, de forma a que todas as secretarias possam eleger políticas com a perspectiva do enfrentamento ao racismo (saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, cultura, esporte, lazer, recursos humanos e outras); 3) Órgão de gestão, como Secretaria ou Coordenadoria especializada, que cuide da temática da igualdade étnico-racial, para onde denúncias possam ser direcionadas e que funcione como polo articulador de diálogos e das ações previstas no Plano Municipal.

Ao longo da execução deste projeto na região do Vale do Ribeira, sob coordenação do Promotor de Justiça Danilo Goto, foi realizado, em 21 de junho de 2022, o 1º Seminário Regional de Promoção da Igualdade Racial, com a presença e participação de povos quilombolas, indígenas e outras comunidades tradicionais, diversos prefeitos municipais, vereadores e o Coordenador de Políticas para a População Negra e Indígena da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado de São Paulo. Ao final do Seminário foi assinada e promulgada a Carta de Jacupiranga, que consiste em um “compromisso público de formar uma grande mobilização para o enfrentamento do racismo em suas múltiplas formas de manifestação”, assumido pelos gestores municipais, estaduais, parlamentares, representantes de povos originários e tradicionais,



movimento negro e pesquisadores presentes.

Na região do Vale do Ribeira, que é formada por 15 municípios, atualmente 09 estão com o projeto Cidades Antirracistas em andamento, em diversos estágios de desenvolvimento. Merece destaque que, como desdobramento do projeto, o município de Barra do Turvo<sup>247</sup> já tem legislação municipal e Conselho Municipal de Igualdade Racial constituído e em atividade, os municípios de Registro<sup>248</sup>, Cajati<sup>249</sup>, Eldorado<sup>250</sup> e Jacupiranga<sup>251</sup> já possuem lei municipal de criação dos respectivos conselhos e estão em processo de seleção dos conselheiros e início das atividades.

Além disso, para dar visibilidade a este projeto e incentivar sua aplicação em outras regiões do Estado, foi elaborado um roteiro de atuação que traz orientações práticas e modelos aos promotores de justiça sobre como implantar o projeto nos municípios de sua comarca, a partir de um passo a passo sobre como fomentar a adesão dos gestores públicos ao SINAPIR.

Trata-se da Cartilha para execução do Projeto Cidades Antirracistas (alocada na página institucional da rede de enfrentamento ao racismo<sup>252</sup>) que, entre outros aspectos relevantes, aborda: i) os seus objetivos; ii) a fundamentação legal; iii) a forma de adesão ao SINAPIR; iv) a importância do Fundo de Promoção da Igualdade Racial; v) a necessidade da estrutura executiva, no âmbito da administração municipal, voltada à garantia e promoção de direitos; vi) os objetivos, funções e o processo de elaboração do Plano Municipal da Igualdade Racial; vii) o regimento e a organização de audiências públicas etc.

A Cartilha ainda contém vasto material de apoio, disponibilizado por meio de links de acesso: i) minutas de projeto de lei de criação e de regimento interno do Conselho da Igualdade; ii) minutas de Procedimentos Administrativos de Acompanhamento (PAAs) a serem instaurados para cidades que não possuam nenhuma estrutura e para cidades que já contam com conselho municipal; iii) aspectos gerais e a regulamentação das atribuições do conselho e dos órgãos executivos da administração municipal; iv) minuta de decreto que institui o Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial; v) orientações para realização de audiência pública.

Além disso, desdobramento natural e necessário, em articulação da

247 Disponível em:

<https://www.cmbarradoturvo.sp.gov.br/site/wp-content/uploads/2021/12/LM-770-2021-Conselho-de-Igualdade-Racial.pdf>

248 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/r/registro/lei-ordinaria/2022/208/2074/lei-ordinaria-n-2074-2022-cria-o-conselho-municipal-de-politicas-de-promocao-da-igualdade-racial-cmppir-dispoe-sobre-suas-atribuicoes-e-sua-organizacao-e-da-outras-providencias-de-acordo-com-as-previsoes-legais-do-estatuto-da-igualdade-racial?q=igualdade+racial>. Consultado em: 08 abr. 2023.

249 Disponível em: <https://www.cajati.sp.gov.br/public/admin/globalarq/legislacao/arquivo/5c7b1041b14492ce5192c9e04b7d5fbb.pdf>. Consultado em: 08 abr. 2023.

250 Disponível em: [https://www.eldorado.sp.gov.br/publicos/1538-2022\\_-\\_igualdade\\_racial\\_16105052.pdf](https://www.eldorado.sp.gov.br/publicos/1538-2022_-_igualdade_racial_16105052.pdf). Consultado em: 08 abr. 2023.

251 Disponível em: <https://www.jacupiranga.sp.gov.br/public/admin/globalarq/legislacao/arquivo/4e08038aa0169747e5ad778ad7ecfaeb.pdf>. Consultado em: 08 abr. 2023.

252 Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/rede-de-enfrentamento-ao-racismo>

Rede de Enfrentamento ao Racismo e do CAO Cível com o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF ESMP SP), foi promovido o evento “Webinar Cidades Antirracistas”, em 29 de setembro de 2022<sup>253</sup>, por meio da plataforma Teams, cuja gravação também se encontra na plataforma stream da Escola Superior do MPSP, à disposição de todos os integrantes da instituição, valioso instrumento de formação de agentes políticos e administrativos e, portanto, imprescindível para o alcance da resolutividade almejada.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Geral de Atuação, com a metodologia descrita, para além de cumprir uma obrigação legal, procura reorganizar a instituição às funções que lhe foram constitucionalmente conferidas. Pretende concretizar as diretrizes da Carta de Brasília – notadamente no que diz respeito à resolutividade – fortalecer a legitimidade democrática do Ministério Público e articular atuação que de fato tenha impactos positivos e transformadores na realidade social.

A experiência tem se mostrado rica na aproximação de agentes administrativos e políticos da instituição e na aproximação da instituição com a comunidade científica e com a sociedade civil e sujeitos que buscam a realização do projeto de existência com direitos previstos na Constituição Federal.

O desenvolvimento do planejamento estratégico MP Social aponta, também, para novos caminhos de aperfeiçoamento institucional. Identificou-se, por exemplo, no debate institucional, no curso do planejamento, ser desejável a criação de Promotorias Regionais e Especializadas em Direitos Sociais.

Com efeito, diante de problemas estruturais em políticas públicas complexas – de saúde, educação, assistência social, dentre outras – a organização institucional em Comarcas e, muitas vezes, em Promotorias de Justiça com atribuições cumulativas, não tem se revelado apta a permitir atuação planejada, proativa e estruturante e nem mesmo a assegurar resposta rápida e efetiva de estruturas ministeriais organizadas de forma pouco indutora de atuação coletiva, articulada e para além dos limites territoriais de onde estejam sediadas.

Outra trilha aberta pela experiência de construção do PGA participativo e fundado em análises situacionais multidisciplinares e intersetoriais nos leva à necessidade de criação e fortalecimento de estruturas técnicas com saberes diversos para análise e reflexão sobre informações trazidas ao longo do planejamento, seja em relação a aspectos orçamentários, seja da formulação das políticas públicas e de sua execução.

Nesse sentido, consolida-se, na instituição, a importância do NAT – Núcleo de Apoio Técnico, hoje composto por psicólogos e assistentes sociais,

---

253 Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola\\_Superior/noticia?id\\_noticia=25929447&id\\_grupo=2257](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior/noticia?id_noticia=25929447&id_grupo=2257)

que trabalham sob a perspectiva não dos atendimentos individuais, mas do impacto das políticas públicas nos sujeitos. A expectativa é que este núcleo possa crescer em quantidade e diversidade, de forma a que outros qualificados observadores sócio-políticos possam favorecer diálogos com a sociedade civil, com os pesquisadores e com os sujeitos destinatários dos serviços públicos, contribuindo em apontar caminhos e estratégias de atingirmos resultados concretos e ideais.

Nessa mesma linha, fortalece-se, com a cultura do diálogo, a ideia de que os caminhos autocompositivos podem ser, cada vez mais, fortalecidos. Por isso, também, a previsão, em cada projeto de momento em que, após o diagnóstico de toda a problemática eleita como prioritária, os colegas decidam se alguma questão deva ser submetida ao NUIPA Difusos – Núcleo de Incentivo em Práticas Autocompositivas para questões difusas.

O NUIPA Difusos, também criado recentemente pela Portaria n.º2.517/2021- PGJ, de 10 de março de 2021, nesse contexto conceitual, é formado, por ora, por Câmaras de Autocomposição Temáticas: Saúde, Meio Ambiente e Habitação e Urbanismo. Estes colegiados, com atuação em todo o Estado, acolhem conflitos de significativo impacto territorial, ambiental ou social encaminhados pelos Promotores e Procuradores de Justiça Naturais para, junto com eles, buscar sua solução, sempre na perspectiva da indução e aprimoramento de políticas públicas.

Desta forma, é possível dizer que o Plano Geral de Atuação, sob a perspectiva estratégica social, movimentou estruturas políticas, institucionais e culturais desde o momento em que se inicia sua construção.

Os problemas, com a complexidade que possuem, são enxergados, agregando-se a eles, e de forma estratégica, esforços de Promotoras(es)/ Procuradoras(es) de Justiça de diferentes áreas de atribuição e da administração superior, além de outros saberes não jurídicos.

O Ministério Público se coloca em posição de diálogo com os gestores, legitimado pela sociedade civil que foi escutada e pelos pesquisadores consultados, munido de dados e propostas estruturais de construção responsável de orçamentos participativos, estimulando, assim, pela palavra que circula e chega até as autoridades, a emancipação política dos sujeitos, o engajamento cívico e a democracia participativa.

Permite-se que as distâncias entre Promotores criminais e cíveis, e entre primeira e segunda instância, nas muitas reuniões internas realizadas, diminuam, com trocas de saberes, experiências e até o enfrentamento corajoso de contradições internas que, muitas vezes, ficam mascaradas pela rotina ilhada de cada Promotoria. Uma nova engenharia institucional, menos submissa à organização judiciária, passa a ser pensada, sem o engessamento de estruturas que não respondem aos anseios contemporâneos e ao papel

sociomediador que a Constituição Federal deu ao Ministério Público.

A sociedade, escutada, aproxima-se da instituição, que aumenta sua credibilidade. No exercício de escuta que se dá dos outros, com os outros e entre os outros, criam-se novas relações e novas formas de estar diante dos conflitos, mais empáticas, menos individualistas e mais comunitárias.

Todos se recolocam nas relações de forma mais verdadeira e implicada nos resultados concretos e ideais já traçados e em percurso.

A resolutividade, que é resultado concreto e ideal em atividade, está posta, em sua busca contínua.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **O Ministério Público como litigante habitual: uma atuação estratégica?** Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação da Profa. Dra. Susana Henriques da Costa. São Paulo, 2019.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social.** In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Jus Podivm, 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000100005&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 18 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Ministério Público e política no Brasil**. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

BERCLAZ, Márcio; MOURA, Millen. **Para onde caminha o Ministério Público? Um novo paradigma: racionalizar, regionalizar e reestruturar para assumir a identidade constitucional.** In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES; Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas Atuais do Ministério Público*. Salvador: Jus Podivm, 2016.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Carta de Brasília**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016.

CASTILHO, Ela; SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010.

CÔRTEZ, Lara. **O Ministério Público e a Defesa do Direito à Educação: um estudo de caso sobre a atuação dos promotores de justiça da Grande São**

Paulo. 2010. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo

COSTA, Susana Henriques da; ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **Acesso à Justiça e Atuação do Ministério Público na Defesa dos Interesses Sociais**. Direito Público, [S. l.], v. 19, n. 101, 2022. DOI: 10.11117/rdp.v19i101.5725. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5725>. Acesso em: 10 abr. 2023.

FERRAZ, Antônio Augusto (Coord.). **Um novo modelo de gestão para o Ministério Público: bases de uma necessária reengenharia institucional**. São Paulo: Edições APMP, 2003

GOULART, Marcelo Pedrosa. **Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público**, Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. **Papel Constitucional do Ministério Público**. In: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (Coord.). Ministério Público: instituição e processo. São Paulo: Atlas, 1997a.

JATAHY, Carlos Roberto da Castro. **20 anos de Constituição: o Novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito**. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). Temas Atuais do Ministério Público. Salvador: Jus Podivm, 2016

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. **Ministério Público Brasileiro: um novo ator político**. In: MACEDO, Ronaldo Porto (coord.) Ministério Público II - Democracia. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **A evolução institucional do Ministério Público brasileiro**. In: SADEK, Maria Tereza (Org.) Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (Coord.). **Advocacia de interesse público no Brasil: a atuação das entidades de defesa de direitos da sociedade civil e sua interação com os órgãos de litígio do Estado**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013

SADEK, Maria Tereza. **Cidadania e ministério público**. In: SADEK, Maria Teresa (org.) Justiça e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009.

SALLES, Carlos Alberto de. **Entre a razão e a utopia: a formação histórica do Ministério Público**. In: MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coord.) Ministério Público II - Democracia. São Paulo: Atlas, 1999.

MAZZILLI, Hugo. **Atuação do Ministério Público na segunda instância**. Revista Plural, Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, ano 14, n. 41-42, p.

6, jan.-jun. 2010

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. Coimbra: Almedina, 2015, p. 22-23 e 31.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Código de Processo Civil 2015**: Ruptura do Paradoxo entre o Ministério Público da Legalidade e o Ministério Público Constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD; Nelson (Org.). **Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador: Jus Podivm, 2016.

# **PREVENÇÃO COM EXPRESSÃO DE RESOLUTIVIDADE: A EXPERIÊNCIA DA SALA DE SITUAÇÃO INSTALADA NA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ**

**Autor:** Rosângela Gaspari,<sup>254</sup> Moacir Gonçalves Nogueira Neto<sup>255</sup> e Andreia Cristina Bagatin.<sup>256</sup>

## ***PREVENTION AS RESOLUTIVE PERFORMANCE: THE EXPERIENCE OF THE SITUATION ROOM INSTALLED IN THE INTERNAL AFFAIRS DIVISION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE OF PARANÁ***

### **RESUMO**

O objetivo do presente artigo é descrever o modo de funcionamento e os resultados obtidos pela Sala de Situação instalada na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná. Para isso, são formuladas considerações

---

254 Procuradora de Justiça e atual Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná. Integrou a Promotoria de Investigação Criminal, atualmente Gaeco. Atuou no Setor de Recursos Criminais, Especial e Extraordinário, e no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminais, do Júri e de Execuções Penais. Integrou a equipe da Corregedoria-Geral do MPPR como Promotora-Corregedora. Desenvolveu o projeto que resultou na implantação do Núcleo de Apoio à Vítima de Estupro (Naves), onde permaneceu como coordenadora, cumulativamente com as atribuições junto à 4ª Procuradoria de Justiça Criminal. Eleita Corregedora-Geral pelo Colégio de Procuradores de Justiça, para a gestão 2021-2023.

255 Procurador de Justiça. Exerceu o cargo de Corregedor-geral por quatro mandatos, dois consecutivos (gestões 2009-2013 e 2017-2021). Foi coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Patrimônio Público. Integrou o Conselho Superior do Ministério Público por quatro vezes como membro eleito. Atualmente é coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça Criminal, do Júri e de Execuções Penais, cumulando com a coordenação da Coordenadoria de Distribuição de Serviços Ministeriais (CODIM) e com as atribuições junto à 1ª Procuradoria de Justiça Criminal.

256 Promotora de Justiça no Paraná. Atuou como Promotora Corregedora nas gestões 2017-2021 da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná. Foi responsável pela concepção e pela implantação da Sala de Situação no referido órgão correicional. Pós-graduada em Regulação Pública e Concorrência pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação – CEDIPRE, vinculado à Universidade de Coimbra (2005-2006). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP (2007-2010) e doutoranda na mesma instituição.



teóricas sobre a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro e acerca da possibilidade de se identificar a atuação preventiva como expressão dessa atuação resolutiva. Na sequência, é indicado o problema que se buscava resolver (acompanhamento da tempestividade e do acervo de procedimentos extrajudiciais) e as razões pelas quais se compreendeu que a criação de uma estrutura análoga a uma sala de situação poderia contribuir para a solução da questão. São, então, detalhados os fundamentos normativos que permitiram a criação da Sala de Situação, os objetivos por ela visados, as fontes das informações utilizadas, a periodicidade e os critérios fixados para a análise dos dados e a forma de execução das atividades realizadas pela Sala de Situação. Ao final, são expostos os resultados até aqui obtidos, bem como o auxílio que a referida estrutura passou a prestar a outras atividades desenvolvidas pela Corregedoria-Geral.

**Palavras-chaves:** Ministério Público. Corregedoria-Geral. Prevenção. Tempestividade. Gestão de Acervo Extrajudicial.

### **ABSTRACT**

*This article aims to describe the functioning and the results obtained by the Situation Room installed in the Internal Affairs Division of the Public Prosecutor's Office of Paraná. To do this, our work formulates some theoretical observations about resolute performance of the Brazilian Public Prosecutor's Office, in order to analyze the possibility of identifying preventive action as resolute performance. In sequence, it is indicated the problem that Internal Affairs Division was sought to solve (monitoring the timeliness and collection of extrajudicial procedures) and the reasons why the creation of a structure similar to a situation room could contribute to manage these issues. So, this article explores the normative standards that allowed the creation of Situation Room, details the objectives pursued with it, indicates the data source, explains frequency and criteria set used for examining these data, as well as elucidates how Situation Room works and carries out its activities. Lastly, the results obtained so far are exposed as well as the assistance that Situation Room has started to provide to other activities developed by Internal Affairs Division.*

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Internal Affairs Division. Prevention. Timeliness. Management of Collection of Extrajudicial Procedures.

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, são comuns considerações sobre a necessidade de que o Ministério Público adote uma postura proativa e resolutiva, em algo que parece ser uma tentativa de “renovação do novo” Ministério Público delineado pela Constituição de 1988<sup>257</sup>. Ao que se pode perceber, essas considerações não se voltam apenas aos órgãos de execução que integram os diferentes ramos do Ministério Público, mas parecem se dirigir, com especial ênfase, aos órgãos que exercem atribuições correicionais.

Por isso, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná passou a envidar esforços para conceber soluções que privilegiassem a adoção de métodos preventivos e orientativos no desempenho das atividades correicionais. Foi também com esse norte que se instituiu e implementou a “Sala de Situação”<sup>258</sup>, vinculada à Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, em meados de 2020.

O objetivo do presente trabalho é apresentar a experiência de criação e implantação da “Sala de Situação” antes referida. Para isso, está ele dividido em quatro partes. Depois desta introdução (parte 1), são tecidas considerações teóricas acerca da atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro em geral (e das Corregedorias-Gerais do Ministério Público em especial), buscando apontar a possibilidade de que a atuação preventiva seja tomada como expressão da atuação resolutiva (parte 2). Na sequência (parte 3), é relatada a experiência de criação da Sala de Situação, indicando-se o problema que se almejou solucionar (item 3.1), o fundamento normativo que autorizava a criação da Sala de Situação (item 3.2), os objetivos visados pela nova solução aventada (item 3.3), as fontes das informações utilizadas (item 3.4), a periodicidade e os critérios usados para análise dos dados colhidos (item 3.5), a dinâmica das atividades desenvolvidas (item 3.6), os resultados até aqui obtidos (item 3.7) e as novas tarefas desempenhadas pela Sala de Situação (item 3.8). Após, são tecidas considerações finais, salientando os pontos que propiciaram os avanços decorrentes da instalação dessa nova estrutura.

257 A expressão “renovação do novo” é de MARIA TEREZA SADEK para afirmar que o novo Ministério Público corresponderia ao perfil constitucional dado à instituição pela Constituição de 1988. A ideia de Ministério Público resolutivo seria a renovação desse ainda novo Ministério Público (SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 12, 2009, p. 130).

258 A ideia – que surge em tempos de guerra – é emprestada por gestores públicos e privados, a fim de permitir o monitoramento em tempo hábil de um volume considerável de informações e, ao mesmo tempo, o isolamento das situações mais relevantes. A utilização dessa ferramenta para o planejamento e acompanhamento de ações governamentais é atribuída a CARLOS MATUS, economista chileno vinculado à Comissão Econômica para América Latina – CEPAL (BUENO, Helvécio. Histórico e avanços na utilização das Salas de Situação em Saúde no Brasil. In: MOYA, José et. al. (Org). **Salas de situação em saúde: compartilhando as experiências do Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010, p. 61-64). O uso da expressão é encontrado em MATUS, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación Altadir, 1987, Disponível em: [https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2\\_carlos\\_matus\\_politica\\_\\_planificacion\\_y\\_gobierno\\_.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica__planificacion_y_gobierno_.pdf). Acesso em: 15 fev. 2023. No âmbito da gestão da saúde, a técnica é amplamente utilizada e foi prestigiada no julgamento da ADPF 709 MC (2020). Para uma visão geral da ferramenta, ver: INSTITUTO CARLOS MATUS. **Sala de situações**. Disponível em: <https://www.institutocarlosmatus.com/sala-de-situacoes>. Acesso em: 15 fev. 2023.

## 2 A ATUAÇÃO PREVENTIVA COMO FORMA DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ASPECTOS TEÓRICOS

As diferentes e relevantes funções institucionais atribuídas ao Ministério Público brasileiro *somadas* à independência funcional dos membros do Ministério Público permitiu que surgissem diferentes formas de atuar em face de um mesmo problema. Em meados da década de 1990, essas diferentes formas de atuação foram sintetizadas por CÁTIA AIDA SILVA nos tipos ideais de “Promotores de Gabinete” e “Promotores de Fatos”, por ela assim definidos:

Definirei **promotor de gabinete** como aquele que, embora utilize procedimentos extrajudiciais no exercício de suas funções, dá tanta ou mais relevância à proposição de medidas judiciais e ao exame e parecer dos processos judiciais dos quais está encarregado. Mais importante, o promotor de gabinete não usa os procedimentos extrajudiciais como meios de negociação, articulação e mobilização de organismos governamentais e não-governamentais. Já o **promotor de fatos**, conquanto proponha medidas judiciais e realize atividades burocráticas ligadas às suas áreas, dá tanta ou mais importância ao uso dos procedimentos extrajudiciais, mobilizando recursos da comunidade, acionando organismos governamentais e não-governamentais e agindo como **articulador político**.<sup>259</sup>

Em linha semelhante, MARCELO PEDRO GOULART indica que a Constituição de 1988 permitiu que emergissem dois modelos de Ministério Público: o Ministério Público demandista e o Ministério Público resolutivo.

De acordo com o AUTOR, o Ministério Público demandista atua como “*mero agente processual*”.<sup>260</sup> Na esfera criminal, limita-se a ajuizar ações penais em investigações realizadas pela Polícia Judiciária e a acompanhar a instrução processual. Age de modo atomizado, de forma que a atuação do Ministério Público revelar-se-ia ineficaz, pois não abrangeria o crime organizado e a criminalidade difusa.<sup>261</sup> Na área cível, vale-se de inquéritos civis e procedimentos administrativos como meios para a colheita de elementos de informação necessários ao ajuizamento de ações civis públicas, transferindo para o Poder Judiciário a solução das questões trazidas ao Ministério Público pela sociedade.<sup>262</sup>

Por sua vez, o Ministério Público resolutivo é aquele que leva “*às últimas consequências o princípio da autonomia funcional*”.<sup>263</sup> Em âmbito criminal, assume a direção da investigação criminal, produz diretamente as provas mais importantes para a persecução criminal e exerce permanente controle sobre as investigações realizadas pela Polícia Judiciária.<sup>264</sup> Na esfera cível, visa à solução direta dos problemas a si apresentados, utilizando os

259 SILVA, Cátia Aida. **Justiça em jogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001, p. 91, sem grifo no original. A pesquisa de CÁTIA AIDA SILVA envolveu grupo de Promotores de Justiça integrantes do Ministério Público do Estado de São Paulo, que ingressaram com ações contra o Poder Público em defesa dos direitos de crianças e adolescentes, no período compreendido entre 1990 e 1997.

260 GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. Leme: Editora de Direito, 1998, p. 119.

261 GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**, p. 119.

262 GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**, p. 120.

263 GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**, p. 121.

264 GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**, p. 121.

inquéritos civis e os procedimentos administrativos para “*sacramentar acordos e ajustar condutas, sempre no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais*”<sup>265</sup>

Se, na primeira das distinções, não parece haver um juízo de valor acerca das diferentes formas de atuação do Ministério Público identificadas pela pesquisadora, a construção da segunda deixa transparecer preferência pela “atuação resolutiva”<sup>266</sup>, revelada, desde logo, pelas expressões utilizadas para designar um e outro tipo de atuação ministerial.

Paulatinamente, a distinção “*demandista vs. resolutivo*” passa a ser objeto de referências doutrinárias<sup>267</sup> e a preferência pela última das formas de atuação foi institucionalizada pelo Conselho Nacional do Ministério Público.<sup>268</sup> Nesse sentido, é um dos pontos tratados no acordo de resultados celebrado, em 2016, entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias Estaduais e da União (“Carta de Brasília”); foi objeto da Recomendação CNMP n. 54/2017, que dispõe sobre a “*Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro*”, bem como é tema da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02, de 21 de junho de 2018 (“Carta de Aracaju”).

Embora as atuações resolutiva e preventiva hajam sido identificadas como duas diretrizes diferentes na Carta de Brasília (ver item 2, alíneas “a” e “b”), na Recomendação CNMP n. 154/2017 e na Carta de Aracaju há uma aproximação entre essas duas noções, identificando-se a atuação preventiva como uma das formas de expressão da atuação resolutiva.<sup>269</sup>

Nesse diapasão, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do

265 GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**, p. 121.

266 Deve-se anotar que MARCELO PEDROSO GOULART, responsável pelo desenvolvimento da distinção entre “Ministério Público demandista” e “Ministério Público resolutivo” parece encaixar-se no tipo ideal “Promotor de fatos” construído por CÁTIA AIDA SILVA. A respeito, confirmam-se as digressões da referida AUTORA acerca da atuação de MARCELO GOULART como Promotor de Justiça em Sertãozinho, Comarca do interior do Estado de São Paulo (SILVA, Cátia Aida. *Justiça em jogo*, p. 118-119, nota de rodapé n.7).

267 Por todos, constata-se que as duas exposições para o verbete “Ministério Público” constantes da **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP** fazem alusão a essas categorias (ARRUDA, Eloisa de Sousa. “Ministério Público”. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Penal. Marco Antonio Marques da Silva (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/443/edicao-1/ministerio-publico>; e DIAS, Jefferson Aparecido. **Ministério Público. Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-1/ministerio-publico>. Última consulta aos verbetes em: 03.01.2021

268 A institucionalização dessa forma de atuação do Ministério Público não é indene de riscos. Um deles parece ser o voluntarismo político sobre o qual alerta ROGÉRIO ARANTES (Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. *Justitia*. São Paulo, 64 (197), p. 325-335, jul./dez. 2007). Diante dos limites desse trabalho, não é possível explorar a faceta desse problema no presente artigo.

269 Nesse sentido, a definição de atuação resolutiva contida na Recomendação CNMP n. 54/2017 (art. 1º, §1º) e na Carta de Aracaju (art. 12). De acordo com a Recomendação n. 54/2017, Art. 1º.

[...]

§1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para **prevenir** ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para **prevenir**, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face

Paraná passou a envidar esforços para que, também ela, pudesse atuar preventivamente (e, por conseguinte, com resolutividade) em face das questões afetas ao órgão correicional. Foi, portanto, com esse mote que se idealizou e se instituiu a Sala de Situação da referida Corregedoria-Geral.

### **3 A SALA DE SITUAÇÃO IMPLANTADA PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ**

#### **3.1 O PROBLEMA A SER SOLUCIONADO**

De acordo com a Resolução CNMP n. 149/2016, as correições ordinárias são realizadas a cada três anos nas unidades ministeriais. Nesse lapso de tempo, a situação das unidades ministeriais pode mudar radicalmente. Unidades ministeriais que apresentavam situação satisfatória quanto à gestão dos acervos extrajudiciais e judiciais e à tempestividade dos serviços podem, ao longo de três anos, sofrer alteração dessa condição por diferentes fatores (troca de titularidade, afastamento do Promotor de Justiça titular, alteração da distribuição dos serviços ministeriais, alteração da distribuição dos serviços judiciais com impactos nos serviços ministeriais etc.). De mesmo modo, unidades ministeriais que apresentavam situação menos favorável no momento de determinada correição ordinária podem, ao longo de três anos, ostentar melhora na condição que outrora apresentavam. Nesse último caso, diante da dinamicidade da movimentação da carreira<sup>270</sup>, por vezes não é possível identificar (e, por conseguinte, valorizar) o Agente Ministerial responsável por tal progresso.

Nesse cenário, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná passou a envidar esforços para conceber maneira de acompanhar os serviços ministeriais de forma contínua e independentemente da realização de atos correicionais. Buscava-se solução que permitisse o acompanhamento

---

dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações (grifo nosso).

A diferença entre os conceitos contemplados nos dois atos é ínfima. A versão contida no art. 12 da Carta de Aracaju apenas agrega a expressão "*Unidade do Ministério Público*" (logo após a expressão "membro") e é encerrada na palavra "disponibilizados", sem fazer referência à expressão "*para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações*".

270 No Ministério Público do Estado do Paraná, a carreira do Ministério Público está organizada da seguinte forma: (a) Promotores Substitutos (Promotores de Justiça em início de carreira); (b) Promotores de Justiça de entrância inicial; (c) Promotores de Justiça de entrância intermediária; (d) Promotores de Justiça de entrância final, que se subdividem em (d.1) Promotores de Justiça Titulares de entrância final; e (d.2) Promotores de Justiça Substitutos de entrância final; e (e) Procuradores de Justiça. Essa estratificação, aliada à criação de novas vagas nos últimos anos, tornou a movimentação na carreira do Ministério Público do Paraná bastante dinâmica. Em Promotorias de Justiça de entrância inicial e intermediária, é comum haver alteração de titularidade, sendo raros os casos em que um mesmo Promotor de Justiça é correicionado na mesma unidade ministerial depois de passados três anos.

amplo e permanente de todas as unidades ministeriais que integram o Ministério Público do Paraná, por meio da qual fosse possível a identificação precoce de eventuais dificuldades ou problemas. Com isso, pretendia-se viabilizar a atuação preventiva da Corregedoria-Geral em face de situações potencialmente problemáticas, mas também identificar (e reconhecer), de imediato, os esforços e os resultados obtidos pelos Promotores de Justiça singularmente identificados.

Esse foi, portanto, o *leitmotiv* de criação da “Sala de Situação”, da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná, em meados de 2020 (Ato CGMP/MPPR n. 02/2020).

Em linhas gerais, a instalação de uma “sala de situação” tem por finalidade agregar dados de diferentes fontes, a fim de transformá-los em informação útil ao monitoramento de situações bem delimitadas. Como regra, as situações são eleitas para monitoramento porque são consideradas estratégicas ou porque o fator “tempo” é uma variável relevante para a atividade de monitoramento.<sup>271</sup>

Na medida em que o objetivo da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná era apanhar as situações em seu nascedouro (antes que eventuais problemas ocorressem ou se agravassem e, mesmo, identificar potencialidades da atuação em unidades ministeriais específicas), compreendeu-se que o “fator tempo” era uma variável crítica para a atividade de monitoramento e controle até então desempenhada e que a criação de estrutura análoga às “salas de situação”, no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, poderia contribuir para que as atividades do órgão correicional pudessem ser desempenhadas com maior resolutividade.

### 3.2 O FUNDAMENTO NORMATIVO

A possibilidade dessa atuação pela Corregedoria-Geral possui substrato legal no art. 34 da Lei Complementar Estadual n. 85/99 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná), segundo o qual “*A Corregedoria-Geral do Ministério Público é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público*”. Ainda, pode ser compreendida como atividade antecedente ao exercício de parcela das atribuições previstas no art. 36 do mesmo diploma legal.<sup>272</sup>

Sob o ângulo infralegal, a atividade de acompanhamento

271 A respeito, ver as referências constantes na nota de rodapé n. 5.

272 De acordo com o art. 36 da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999, são atribuições do Corregedor-Geral (a) fazer recomendações a órgão de execução sem caráter vinculativo (inc. IV); (b) remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas respectivas atribuições (inc. VIII); (c) promover o levantamento das necessidades de pessoal e material nos serviços afetos ao Ministério Público, propondo ao Procurador-Geral de Justiça as providências que julgar convenientes (inc. XIV); (d) realizar reuniões nas diversas regiões do Estado para uniformização de normas de serviços (inc. XV); (e) representar ao Conselho Superior do Ministério Público pela instituição de regime extraordinário em Promotoria de Justiça, em face do excessivo acúmulo de serviço (inc. XVII); (f) encaminhar ao Procurador-Geral de Justiça, ao Conselho Superior do Ministério Público e ao Colégio de Procuradores de



permanente é prevista no art. 36, §1º e §2º, do Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 02/2020<sup>273</sup>, sendo que o art. 101 do Regimento Interno desta Corregedoria-Geral expressamente prevê que tal atividade ocorrerá

[...] em ambiente de sala de situação, no qual as informações estatísticas disponibilizadas pelos diferentes sistemas mantidos ou consultados pelo Ministério Público do Estado do Paraná serão sistematicamente analisadas pela equipe da Corregedoria-Geral, de forma a monitorar a situação das diferentes unidades ministeriais e acompanhar o desempenho dos membros do Ministério Público.

### 3.3 OS OBJETIVOS DA SALA DE SITUAÇÃO: AFERIÇÃO DE TEMPESTIVIDADE E DE GESTÃO DO ACERVO

O principal objetivo da sala de situação é o monitoramento permanente da tempestividade da atuação ministerial. A avaliação dessa pontualidade é analisada em três grandes frentes: **(a)** prazo de movimentação dos procedimentos extrajudiciais (Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios, Procedimentos Administrativos, Notícias de Fato e Procedimentos Investigatórios Criminais); **(b)** prazo de oferta das manifestações judiciais; e **(c)** prazo de movimentação dos Inquéritos Policiais. De modo secundário, também se analisa a vazão dos procedimentos extrajudiciais e dos Inquéritos Policiais, buscando-se identificar acúmulo ou diminuição significativas desses acervos.

Nesse exame, enfoca-se na situação de cada unidade ministerial (e, não, na atuação pessoal de cada Promotor de Justiça). O deslocamento do ponto de atenção (do agente para a unidade), além de conceder maior objetividade às análises e comunicações, torna claro que a finalidade primeira dos levantamentos efetuados é de natureza preventiva.

### 3.4 AS FONTES DE INFORMAÇÃO UTILIZADAS

O desenvolvimento das atividades-fim no Ministério Público do Paraná envolve o manuseio de diversos sistemas eletrônicos. Em síntese, são utilizados os seguintes:

**a)** para os processos judiciais, excetuados os referentes à execução penal e à matéria eleitoral<sup>274</sup>, os membros do Ministério Público recebem o

Justiça cópia dos levantamentos efetuados durante a instituição do regime extraordinário, com a indicação dos motivos do acúmulo do serviço, medidas adotadas no âmbito da Corregedoria-Geral e recomendações visando assegurar meios que garantam a celeridade na tramitação dos feitos (inc. XVIII).

273 O referido ato normativo regulamenta as correções e inspeções realizadas pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná. Nos artigos mencionados, dispõe o seguinte:

Art.36. Por determinação do Corregedor-Geral ou do Subcorregedor-Geral do Ministério Público, sempre que oportuno ou necessário ao adequado exercício das atividades institucionais de orientação e fiscalização, será realizado acompanhamento virtual das atividades do membro do Ministério Público ou da unidade ministerial.

§ 1º A atividade de que trata o caput será exercida a qualquer tempo, independentemente de comunicação prévia, por meio de consultas aos sistemas de registro e gestão mantidos pelo Ministério Público do Paraná, Conselho Nacional do Ministério Público e Poder Judiciário.

§ 2º As atividades de acompanhamento virtual dispensam elaboração de relatório, podendo, conforme a hipótese, ensejar a adoção de providências administrativo-disciplinares pertinentes, ouvido o membro do Ministério Público diretamente interessado.

274 Em matéria de execução penal, há utilização do “Sistema Eletrônico de Execução Unificado



perfil de “Promotor de Justiça” para acesso ao “*Projudi – Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná*”;

**b)** para os procedimentos extrajudiciais que tramitam eletronicamente (Notícias de Fato), os Agentes Ministeriais atuam em plataforma eletrônica própria do Ministério Público do Paraná denominada “*Programa Eletrônico de Registro, Tramitação, Acompanhamento e organização das Atividades Extrajudiciais do Ministério Público – ePROMP*” (Ato Conjunto PGJ/CGMP/MPPR n. 01/2021 e 03/2022);

**c)** para os procedimentos extrajudiciais que tramitam fisicamente (Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos e Procedimentos Investigatórios Criminais), utiliza-se o “*Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP*”, havendo a obrigatoriedade de que o acervo esteja integralmente registrado em tal sistema (art. 5º do Ato Conjunto PGJ/CGMP/MPPR n. 02/2010);

**d)** para a gestão de Inquéritos Policiais (físicos e eletrônicos), é utilizado o “*Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP*”. Quanto aos Inquéritos Policiais físicos, as informações são registradas manualmente, havendo obrigatoriedade de que tal providência seja levada a efeito pelas unidades ministeriais (art. 3º do Ato Conjunto PGJ/CGMP/MPPR n. 01/2012). Relativamente a Inquéritos Policiais eletrônicos, a tramitação de tais feitos ocorre por intermédio do “*Projudi – Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná*” (mesma plataforma de tramitação dos processos judiciais, mantida pelo Tribunal de Justiça do Paraná), havendo a transmissão dos dados ali reunidos para o “*Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP*”. Prescinde-se, nesse último caso, de registro manual das informações.

Portanto, um ponto crucial para a organização da Sala de Situação envolveu a seleção das informações que seriam utilizadas para a realização dos acompanhamentos e monitoramentos. Isso porque, a despeito de o Ministério Público do Paraná possuir ferramenta de *business intelligence* (Qlik®), nem todas as informações relevantes para as atividades da Sala de Situação estavam disponíveis por esse meio.<sup>275</sup> Além disso, havia uma preocupação atrelada

- SEEU”, conforme padronização ditada pelo Conselho Nacional de Justiça (art. 3º da Resolução CNJ n. 280/2019). Por sua vez, a tramitação dos processos judiciais eleitorais ocorre por meio do Processo Judicial Eletrônico (PJe) mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral (Portaria TSE n. 344/2019).

<sup>275</sup> No momento de instalação da Sala de Situação, identificou-se dificuldades de captação de informações provenientes de processos judiciais em duas situações específicas: processos judiciais em nível de sigilo absoluto e processos rapidamente devolvidos pelo membro do Ministério Público (antes ou logo em seguida à abertura do prazo processual contado na forma do art. 5º, §3º, da Lei n. 11.419/2006). Ao mesmo tempo, a superveniência da tramitação eletrônica de Inquéritos Policiais impôs uma nova lógica (de disponibilidade dos autos, a todo tempo, para o Ministério Público, Autoridade Policial e Poder Judiciário), impedindo que os mesmos parâmetros utilizados para a análise de Inquéritos Policiais Físicos fossem utilizados para exame dos Inquéritos Policiais Eletrônicos. Portanto, e naquele momento, ainda se fazia necessário o desenvolvimento de painel para as informações dessa modalidade específica de Inquéritos

ao aspecto pedagógico da nova forma de atuação da Corregedoria-Geral. No Ministério Público do Estado do Paraná, o sistema de *business intelligence* (BI) é utilizado apenas por órgãos da Administração Superior, de modo que se as informações repassadas às unidades ministeriais fossem extraídas dos painéis de BI, perder-se-ia a oportunidade de se orientar os agentes e as unidades ministeriais quanto à utilização dos relatórios de gestão disponibilizados pelos sistemas que eles mesmos manuseiam.

Por isso, optou-se pela conjugação de informações (como, aliás, é comum em estruturas análogas a salas de situação). Primeiro, e para uma visão macro das unidades ministeriais, utilizam-se os painéis de *business intelligence* disponibilizados à Corregedoria-Geral do Ministério Público. Depois, e para uma visão micro de cada unidade ministerial, são consultados a plataforma eletrônica dos processos judiciais (*Projudi – Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná*) e os relatórios de gestão disponibilizados pelo “Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”.<sup>276</sup> Portanto, as informações recolhidas da unidade ministerial específica são aquelas que o próprio agente e/ou unidade ministerial pode obter nos sistemas que ele cotidianamente manuseia.

### **3.5 A PERIODICIDADE DO ACOMPANHAMENTO E OS CRITÉRIOS UTILIZADOS**

Definidas as informações que seriam necessárias para a execução do acompanhamento, foi levantada a quantidade de unidades ministeriais existentes no Ministério Público do Paraná (aqui incluídas as Promotorias de Justiça, Procuradorias de Justiça e Centros de Apoio), a fim de mensurar os esforços necessários para a consecução das atividades cotidianas da Sala de Situação. Na ocasião, compreendeu-se factível que o acompanhamento fosse efetivado semestralmente.

Excetuado o primeiro ciclo de acompanhamento (desenvolvido entre agosto/2020 e dezembro/2020), os demais foram assim organizados: **(a)** Promotorias de Justiça de entrância inicial são priorizadas nos meses de fevereiro e julho; **(b)** Promotorias de Justiça de entrância intermediária são priorizadas nos meses de março e agosto; **(c)** Promotorias de Justiça de entrância final, localizadas em Comarcas ou Foros Regionais com até 9

---

Policiais.

<sup>276</sup> Como já mencionado, os processos judiciais relativos à execução penal tramitam no “Sistema Eletrônico de Execução Unificado - SEEU”. Tal sistema foi organizado de forma a recuperar os processos judiciais que não forem devolvidos no prazo concedido ao Ministério Público. Assim, em relação a essa modalidade de feitos, obtém-se o relatório de processos reavidos pelas Escrivanias Judiciais sem apresentação de manifestação, a partir do “Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”. Quanto aos procedimentos extrajudiciais eletrônicos que tramitam no “Programa Eletrônico de Registro, Tramitação, Acompanhamento e organização das Atividades Extrajudiciais do Ministério Público – ePROMP” (até o momento, apenas as Notícias de Fato), o relatório de gestão de prazos e pendências está em desenvolvimento.

(nove) unidades ministeriais, são priorizadas nos meses de abril e setembro; (d) Promotorias de Justiça de entrância final, localizadas em Comarcas ou Foros Regionais com 10 (dez) ou mais unidades ministeriais (excetuadas as que integram o Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba), são priorizadas nos meses de maio e outubro; e (e) Promotorias de Justiça de entrância final do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba são priorizadas nos meses de junho e novembro.<sup>277</sup>

Em um primeiro momento, Procuradorias de Justiça e Centros de Apoio foram inseridos nos meses de junho e novembro (ao lado das demais unidades ministeriais localizadas no Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba). Ao iniciar as atividades da Sala de Situação, foi possível vislumbrar que as Promotorias de Justiça do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba demandavam maior esforço para a captação dos dados e, mesmo, para a análise das distribuições de serviços ministeriais em vigor. Por isso, ao longo do tempo, o acompanhamento dos Centros de Apoio foi deslocado para outros meses. Nessa nova organização, busca-se realizar o acompanhamento dos Centros de Apoio nos meses de março e agosto e das Procuradorias de Justiça nos meses de maio e outubro.<sup>278</sup>

Os meses de dezembro e de janeiro não foram inseridos no calendário de priorização de forma proposital. Por um lado, em razão dos recessos de final de ano, o número de dias úteis no mês de dezembro tende a ser menor. Por outro, é usual que parcela considerável de membros e servidores goze férias no mês de janeiro, de forma que o contato nesse período tende a ser mais difícil. Por isso, os meses de dezembro e janeiro foram reservados para que se possa organizar as férias do servidor que atua na Sala de Situação, bem como planejar as atividades dos meses subsequentes.

Além de definir um cronograma de atuação, também foi necessário estabelecer alguns critérios para a análise dos dados obtidos. A questão, então, era: recolhidas informações de uma determinada Promotoria de Justiça, o que seria digno de atenção pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná?

Quanto a esse aspecto, relativamente aos *procedimentos extrajudiciais* (Inquéritos Cíveis, Procedimentos Administrativos, Procedimentos Investigatórios Criminais e Notícias de Fato), é verificada a existência de (a) procedimentos extrajudiciais com o prazo global para encerramento extrapolado;<sup>279</sup> (b) procedimentos extrajudiciais conclusos com o Promotor de Justiça há

277 Essa ordem de priorização está prevista no ato de instituição da Sala de Situação (art. 4º do Ato CGMP/MPPR n. 02/2020).

278 Esse deslocamento é juridicamente viável porque o art. 4º do Ato CGMP n. 02/2020 contempla um "calendário de priorização", consignando que "Os acompanhamentos realizados pela sala de situação ocorrerão de forma ampla e contínua, mas haverá a priorização da atuação em face de um conjunto de unidades ministeriais em determinados meses do ano, nos seguintes termos (...)".

279 Denomina-se como prazo global o lapso de tempo no qual, em princípio, o procedimento deveria ser concluído em definitivo: um ano no caso dos Inquéritos Cíveis e Procedimentos Administrativos; noventa dias no caso de Procedimentos Preparatórios e de Procedimentos Investigatórios Criminais e trinta dias (com possibilidade de prorrogação única de mais noventa dias) para as Notícias de Fato. A respeito, ver arts.

mais de 90 (noventa) dias; e **(c)** procedimentos paralisados em Secretaria há mais de 30 (trinta) dias.<sup>280</sup> É relevante anotar que essas informações são extraídas a partir de relatórios gerados pelo sistema “Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”, que também estão disponíveis na Promotoria de Justiça consultada.

Em relação aos inquéritos policiais, é verificada a existência de **(a)** inquéritos policiais físicos com o Ministério Público há mais de 90 (noventa) dias; **(b)** inquéritos policiais físicos com diligências atrasadas há mais de 90 (noventa) dias; e **(c)** inquéritos policiais eletrônicos sem movimentação há mais de 90 (noventa) dias. Também aqui, os dados são obtidos a partir do “Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”, disponíveis na Promotoria de Justiça consultada.<sup>281</sup> Ainda, é verificada a situação dos inquéritos policiais que envolvem indiciados presos, destacando-se situações em que se faz necessária a correção de registros (como, por exemplo, casos de concessão de liberdade provisória em que a marcação de “indiciado preso” não foi suprimida) ou em que há indicativo de que o prazo para oferecimento da denúncia foi extrapolado.<sup>282</sup> Por fim, desde o segundo semestre de 2022, passou-se a apontar os casos de Inquéritos Policiais Eletrônicos em matéria de violência doméstica que, a despeito de já encerrados (por oferecimento de denúncia ou promoção de arquivamento), não contam com o preenchimento

2º, §6º; e 9º da Resolução CNMP n. 23/2007, arts. 3º e 11 da Resolução CNMP n.174/2017, arts. 3º, §4º; e 13 da Resolução CNMP n. 181/2017, arts. 7º, 16, §1º; 60; e 87 do Ato Conjunto PGJ/CGMP/MPPR n. 01/2019 e arts. 3º, §1º; e 20 da Resolução PGJ/MPPR n. 5457/2018.

280 No Ministério Público do Paraná, o Ato Conjunto PGJ/CGMP/MPPR n. 01/2019 estipula a necessidade de que os despachos e decisões em procedimentos extrajudiciais sejam proferidos no prazo de 30 (trinta) dias, admitindo-se, em caso de motivo justificado, que sejam lançados em até 90 (noventa) dias. Por sua vez, a Secretaria deve cumprir os despachos lançados no prazo de até 5 (cinco) dias. A respeito, ver arts. 61 e 62, I, do Ato Conjunto PGJ/CGMP/MPPR n. 01/2019. Esses dispositivos guardam semelhança com o contido na Portaria CNMP-CN n.º 291/2017.

281 Ao início das atividades da Sala de Situação (no segundo semestre de 2020), os critérios utilizados eram outros: (a) inquéritos policiais físicos com o Ministério Público há mais de 60 (sessenta) dias; (b) inquéritos policiais físicos com diligências em atraso na Delegacia de Polícia há mais de 60 (sessenta) dias; (c) inquéritos policiais eletrônicos sem movimentação há mais de 60 (sessenta) dias; (d) inquéritos policiais relatados e sem apreciação pelo Promotor de Justiça há mais de 60 (sessenta) dias; (e) inquéritos policiais relatados, com diligência devolvida pela autoridade policial, paralisados há mais de 60 (sessenta) dias. Após essa primeira experiência, entendeu-se necessário ampliar o prazo de sessenta para noventa dias em razão da intensificação da celebração dos Acordos de Não Persecução Penal – ANPP previstos no art. 28-A do CPP (providência que tem lugar em momento no qual a investigação já está madura e implica a manutenção dos autos nas unidades ministeriais por maior lapso de tempo), assim como em razão das audiências de que trata o art. 16 da Lei n. 11.340/2006 (que exige audiência judicial para a renúncia à representação nos casos de violência doméstica). Nesse último caso, como os inquéritos policiais eletrônicos permanecem disponíveis, a todo tempo, para o Ministério Público, a Autoridade Policial e o Poder Judiciário, a audiência é agendada e, de fato, não há movimentação até a realização do ato. Ainda, entendeu-se oportuno simplificar a coleta dos dados, a fim de apanhar apenas os inquéritos policiais eletrônicos paralisados há mais de 90 (noventa) dias, sem distinção se estariam relatados (ou não) e/ou se a última intervenção foi lançada pela Autoridade Policial. Rigorosamente, as situações identificadas nesses dois últimos grupos já estão abrangidas no primeiro.

282 Em casos nos quais a delonga verificada é desproporcional, e confirmada o dado (a partir de consulta aos autos eletrônicos) de que o indiciado segue preso, produz-se informação apartada, solicitando-se providências imediatas a respeito do caso específico para o Agente Ministerial responsável pela Promotoria de Justiça a que se atrela o inquérito policial em comento. Tal ocorre sem prejuízo de eventual apuração de falta funcional específica se e quando for o caso.

dos campos exclusivos referentes a temática.<sup>283</sup>

Em relação aos **processos judiciais**, as unidades de trabalho das Promotorias de Justiça no **“Projudi – Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná”** são consultadas, captando-se dados nos casos em que se identificam atrasos superiores a 30 (trinta) dias. Especificamente sobre os processos judiciais em matéria de execução penal, considerando que o **“Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU”** permite que a Escrivania Judicial retome os processos que estão em carga com o Ministério Público após o decurso do prazo, também é consultado relatório específico sobre esse dado, disponibilizado no “Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”. Inicialmente, esse relatório era utilizado somente em relação a unidades ministeriais com atribuições exclusivas em matéria de execução penal e, a partir do 1º semestre de 2022, passou a ser utilizado sistematicamente para todas as unidades ministeriais que potencialmente atuem nessa área.

Note-se que o cronograma de priorização e os critérios para exame dos dados colhidos estão publicados no site da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, de forma que podem ser conhecidos e acessados pelos interessados.<sup>284</sup>

### **3.6 A DINÂMICA DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA SALA DE SITUAÇÃO**

A partir do cronograma de priorização e da definição dos critérios para análise dos dados colhidos, as atividades da Sala de Situação seguem um padrão mínimo previamente fixado.

No primeiro dia útil de cada mês para o qual estão previstos acompanhamentos prioritários de determinadas modalidades de unidades ministeriais, são extraídos, a partir da ferramenta de *business intelligence* (Qlik®), informações gerais sobre as unidades que serão visitadas virtualmente no período. Assim, e por exemplo: no primeiro dia útil do mês de julho, são colhidas informações consolidadas sobre todas as Promotorias de Justiça de entrância inicial, a fim de verificar, globalmente, quais são as unidades ministeriais que integram aquela entrância e que apresentam **(a)** os maiores acervos de procedimentos extrajudiciais; **(b)** os maiores acervos de inquéritos policiais; **(c)** o comportamento desses acervos (isto é, as unidades ministeriais onde houve aumento ou redução dos acervos apresentados); **(d)** as unidades ministeriais que possuem os maiores quantitativos de procedimentos extrajudiciais

<sup>283</sup> O dado é relevante porque é por esse meio que os membros do Ministério Público do Paraná cumprem a exigência do art. 26, III, da Lei n.º 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), segundo o qual *“Caberá ao Ministério Público, sem prejuízo de outras atribuições, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, quando necessário: (...) III - cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.”*

<sup>284</sup> No atual momento, a Sala de Situação possui uma aba própria na página da Corregedoria-Geral do Ministério Público na Internet, em que tais informações estão alocadas. A referida página pode ser consultada no seguinte endereço: <https://mppr.mp.br/Corregedoria/Pagina/Sala-de-Situacao>. Acesso em: 16 fev. 2023.

atrasados há mais de um ano; e **(e)** as unidades ministeriais que possuem os maiores quantitativos de inquéritos policiais atrasados há mais de um ano.

Ainda, até esse primeiro dia útil do mês em que as atividades serão desenvolvidas, elabora-se um cronograma detalhado, definindo o número de unidades que devem ser visitadas ao longo de cada dia útil, a fim de que, ao final do mês, haja segurança de que todas as unidades de uma mesma modalidade foram, de fato, visitadas. Prosseguindo no mesmo exemplo: até o primeiro dia útil do mês de julho, elabora-se um cronograma detalhado para apontar quantas Promotorias de Justiça de entrância inicial devem ser examinadas a cada dia, a fim de que todas as unidades ministeriais que integram tal entrância sejam visitadas.

Realizadas essas atividades preliminares, passa-se, então, à coleta e à análise dos dados individualizados de cada unidade ministerial, remetendo-se as informações consolidadas ao Promotor de Justiça titular da unidade ministerial em comento.<sup>285</sup>

A coleta de dados envolve extrair os relatórios do *“Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”* (referentes a processos extrajudiciais físicos, inquéritos policiais físicos e eletrônicos e processos judiciais em matéria de execução penal), bem como consultar as unidades de trabalho referentes à Promotoria de Justiça em análise no *“Projudi – Processo Eletrônico do Judiciário do Paraná”*.

Os dados assim obtidos são examinados a partir dos critérios objetivos descritos acima (item 3.5), consolidados em planilhas e armazenados em pasta eletrônica específica da unidade ministerial visitada. Na sequência, essas informações consolidadas são remetidas ao Promotor de Justiça titular da unidade ministerial por intermédio do e-mail institucional. O ofício de comunicação, instruído com as planilhas consolidadas, aponta quais informações requerem a atenção do Promotor de Justiça. No mesmo expediente, é informado *link* de acesso para um formulário específico<sup>286</sup>, a fim de que o Agente Ministerial, se compreender necessário, preste as informações que julga pertinentes.

Os esclarecimentos eventualmente prestados são individualmente analisados. No início das atividades, verificou-se certa similitude acerca dos esclarecimentos prestados por diferentes Promotores de Justiça, o que levou à emissão, pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, de

---

285 As informações são remetidas ao Promotor de Justiça titular mesmo em situações de férias ou afastamentos de curta duração. Somente se remete informações aos Promotores Substitutos ou Promotores de Justiça substitutos nas situações em que respondem pela unidade ministerial em razão da vacância ou de afastamentos mais longos do Promotor de Justiça titular (como, por exemplo, eventual licença-saúde ou licença-maternidade). Isso ocorre em razão de se privilegiar as informações vinculadas a dada unidade ministerial em vez da atuação pessoal do membro do Ministério Público.

286 Os formulários para esclarecimentos foram elaborados a partir da ferramenta (*Google® Forms*) e permanecem abertos ao longo de todo o semestre. Finalizado o semestre de visitas, o formulário é encerrado. Iniciado um novo semestre de atividades, um novo formulário é criado e disponibilizado para esclarecimentos relativos àquele período específico.



sucessivos ofícios circulares para orientação dos membros.<sup>287</sup> Posteriormente, essas orientações foram sintetizadas no documento “*Sala de Situação: orientações gerais sobre os dados encaminhados*”, que pode ser consultado por membros e servidores na página da Corregedoria-Geral do Ministério Público na Internet.<sup>288</sup>

Concluído o trabalho de consolidação dos dados individualizados de cada unidade ministerial, são eles analisados em conjunto com aqueles inicialmente obtidos por intermédio da ferramenta de *business intelligence*, a fim de verificar a existência de unidades ministeriais que requerem o acompanhamento próximo da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Até aqui, foram acompanhadas unidades ministeriais em que o volume de atrasos era significativamente superior à mediana<sup>289</sup> dos atrasos identificados nas demais unidades ministeriais que compõem o grupo visitado em determinado mês ou aquelas em que se identificou um crescimento exponencial no acervo de procedimentos extrajudiciais e/ou inquéritos policiais.

Para efetuar esse acompanhamento, são instaurados Procedimentos de Acompanhamento pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná, com fundamento no art. 27, I, do Regimento Interno do referido órgão correicional.<sup>290</sup> Nesses procedimentos, os Promotores de Justiça titulares são instados a apresentar um plano de ação para solucionar as

287 Disponível em: <https://mppr.mp.br/Corregedoria/Pagina/Sala-de-Situacao>. Acesso em: 16 fev. 2023

288 Disponível em: <https://mppr.mp.br/Corregedoria/Pagina/Sala-de-Situacao>. Acesso em: 16 fev. 2023.

289 Mediana é o valor do centro de um conjunto de dados. É o valor que separa a metade maior e a metade menor de uma amostra, não se confundindo com a média aritmética. Como explica CHARLES WHEELAN, a média aritmética pura e simples está propensa a distorções quando se identificam valores atípicos (*outliers*). Para casos tais, é recomendável o uso da mediana. A compreensão da diferença entre essas duas medidas é didaticamente explicada pelo AUTOR:

“(...) imagine dez sujeitos sentados em banquetas altas de um bar de classe média em Seattle. Cada um deles ganha US\$ 35 mil por ano, o que faz com que a renda média anual do grupo seja US\$35 mil. Bill Gates entra no bar (...). Vamos supor que Bill Gates tenha uma renda anual de US\$ 1 bilhão. Quando Bill se senta no 11º banco do bar, a renda média anual dos frequentadores sobe para cerca de US\$ 91 milhões. (...) Se eu fosse descrever os frequentadores desse bar como tendo uma renda média anual de US\$ 91 milhões, a afirmação seria ao mesmo tempo estatisticamente correta e grosseiramente enganosa. (...) Por essa razão, temos outra estatística que também simboliza o ‘meio’ de uma distribuição, só que de maneira diferente: a mediana. A mediana é o ponto que divide uma distribuição ao meio, significando que metade das observações jaz acima da mediana e metade jaz abaixo. (...) Se voltarmos ao exemplo das banquetas no bar, a renda mediana anual para os dez sujeitos ali sentados é de US\$ 35 mil. Quando Bill Gates entra (...), a renda mediana anual para os onze ainda é de US\$ 35 mil. Se você literalmente visualizar os frequentadores do bar alinhados nas banquetas em ordem crescente de suas rendas, a renda do sujeito sentado no sexto banco representa a renda mediana do grupo. Se Warren Buffett entrar e se sentar no 12º banco ao lado de Bill Gates, a mediana ainda não se altera.” (**Estatística: o que é, para que serve, como funciona.** Trad. de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 36-37).

Optou-se por utilizar a mediana (em vez da média aritmética) porque, no início da análise dos dados para a organização da Sala de Situação, foram identificados vários outliers (algumas unidades ministeriais com nenhum atraso e algumas unidades ministeriais com muitos atrasos). Caso se utilizasse a média aritmética, essa discrepância se tornaria opaca. Com a utilização da mediana, esse dado permanece evidenciado.

290 De acordo com o dispositivo em questão, o procedimento de acompanhamento é definido como “(...) o procedimento destinado a formalizar as providências adotadas para verificação do andamento dos serviços ministeriais ou da atuação funcional de membro do Ministério Público, o cumprimento de determinações da Corregedoria-Geral e o progresso de atividades desenvolvidas pela Corregedoria-Geral ou das quais ela participe”.



situações identificadas, cuja execução é acompanhada pela Corregedoria-Geral. Como regra, os planos de ação solucionam as pendências e o procedimento de acompanhamento é arquivado. Nas pouquíssimas situações em que isso não ocorreu, o procedimento de acompanhamento ensejou o desencadeamento de procedimentos de cariz disciplinar (reclamação disciplinar).

### 3.7 OS RESULTADOS OBTIDOS PELA SALA DE SITUAÇÃO

Desde o início das atividades da Sala de Situação, pode-se verificar uma considerável melhora na gestão do acervo de procedimentos extrajudiciais no Ministério Público do Estado do Paraná. De igual modo, foi possível identificar considerável melhora na tempestividade dos serviços ministeriais.

Quanto à gestão do acervo de procedimentos extrajudiciais, logo após o início das atividades da Sala de Situação (mais precisamente em 05.08.2020, conforme planilha gerada a partir da ferramenta de business intelligence e arquivada na Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná), foram identificados 1.059 (mil e cinquenta e nove) procedimentos extrajudiciais (Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios, Procedimentos Investigatórios Criminais, Procedimentos Administrativos e Notícias de Fato) paralisados há mais de um ano (rigorosamente, há mais de 361 – trezentos e sessenta e um dias). Após o início das atividades da Sala de Situação, com as regularizações registrais operacionalizadas no período e, também, o impulso proporcionado pelo cotidiano acompanhamento levado a efeito pela Sala de Situação, o número obtido em 17 de fevereiro de 2023 é de 162 procedimentos extrajudiciais nessa condição.<sup>291</sup> Nesse ponto, verificou-se uma redução superior a **84% (oitenta e quatro por cento)** nas referidas paralisações.

Ainda, foi possível identificar sensível redução no número de procedimentos extrajudiciais instaurados há mais de cinco anos.

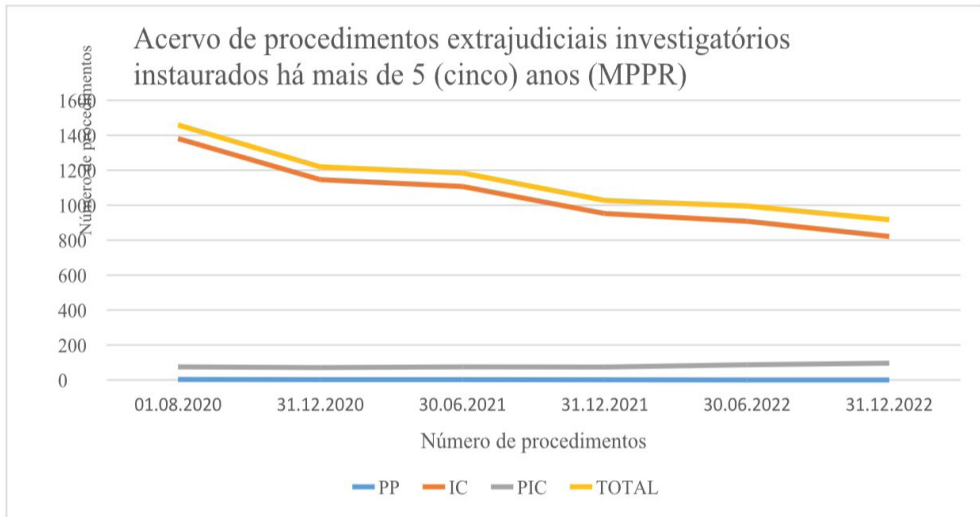
Ao início ou ao final de cada ano, a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná recomenda que se envidem esforços para o encerramento dos procedimentos extrajudiciais investigatórios instaurados há mais de cinco anos (Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios e Procedimentos Investigatórios Criminais).<sup>292</sup>

Comparando-se o quantitativo de procedimentos extrajudiciais

291 As planilhas obtidas em 05.08.2020 e em 17.02.2020 foram extraídas a partir de ferramenta de BI (Qlik®), valendo-se dos mesmos parâmetros e filtros (Painel "Corregedoria - 1º grau", abas "Prazo extrajudicial" e "Detalhamento extrajudicial", filtro "Abrangência de tempo transcorrido >=361 dias"). Ambos os documentos estão armazenados na rede de computadores da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná.

292 Ao início das atividades desenvolvidas pela Sala de Situação (em 01.08.2020), a recomendação era de que, ao longo de 2020, fossem envidados esforços para encerramento dos procedimentos instaurados até 31.12.2015 (Recomendação CGMP/MPPR n. 03/2019, disponível em: <https://corregedoria.mppr.mp.br/arquivos/File/cgmp/2019/recomendacao032019cgmp.pdf>. Acesso em 4 maio 2022). Para o ano de 2021, a recomendação era a de que, ao longo do referido ano, fossem empreendidos esforços para o encerramento dos procedimentos extrajudiciais de natureza investigatória instaurados até 31.12.2016 (Recomendação CGMP/MPPR n. 01/2021, disponível em: <https://corregedoria.mppr.mp.br/arquivos/File/cgmp/2021/recomendacao012021cgmp.pdf>. Acesso em: 4 maio 2022. Por fim, em 2022, a recomendação era a de que fossem envidados esforços para encerramento dos procedimentos extrajudiciais de natureza

instaurados há mais de cinco anos em trâmite ao início das atividades da Sala de Situação; o número de procedimentos extrajudiciais de natureza investigatória em trâmite, há mais de cinco anos, ao final de cada um dos períodos de visitas realizadas pela Sala de Situação; e o número de procedimentos extrajudiciais de natureza investigatória em trâmite, há mais de cinco anos, em 31.12.2022, verificou-se considerável redução desse acervo de procedimentos mais antigos:



Fonte: elaboração dos Autores a partir dos relatórios de "Totalização por Comarca/Promotor – Por Tipo de Documento", disponíveis no PRO-MP.<sup>293</sup>

Portanto, houve uma **redução global de mais de 37% (trinta e sete por cento) do acervo de procedimentos extrajudiciais, de natureza investigatória, instaurados há mais de cinco anos.**

No atual momento, a recomendação usualmente expedida pela Corregedoria-Geral teve seu escopo ampliado, passando a abranger, também, os Inquéritos Policiais<sup>294</sup>, de forma que, em momento futuro, espera-se identificar

investigatória instaurados até 31.12.2017 [Recomendação CGMP/MPPR n. 02/2021, disponível em: [recomendacao022021cgmp.pdf](https://recomendacao022021cgmp.pdf) (mppr.mp.br)]. Acesso em: 05 maio de 2022.

293 A partir dos relatórios de "Totalização por Comarca/Promotor – Por Tipo de Documento", disponíveis no "Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP", foi verificado o acervo de procedimentos extrajudiciais investigatórios instaurados há mais de cinco anos ainda em trâmite (Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios e Procedimentos Investigatórios Criminais) em cada um dos marcos temporais mencionados no gráfico. Para os dados incluídos na 1ª coluna, os filtros foram "Data de instauração: 01.01.1900 a 01.08.2015/Período: 01.01.1900 a 01.08.2020". Para os dados da 2ª coluna, os filtros foram "Data de instauração: 01.01.1900 a 31.12.2015/Período: 01.01.1900 a 31.12.2020". Para os dados da 3ª coluna, os filtros foram "Data de instauração: 01.01.1900 a 30.06.2016/Período: 01.01.1900 a 30.06.2021". Para os dados da 4ª coluna, os filtros foram "Data de instauração: 01.01.1900 a 31.12.2016/Período: 01.01.1900 a 31.12.2021". Para os dados da 5ª coluna, os filtros foram "Data de instauração: 01.01.1900 a 30.06.2017/Período: 01.01.1900 a 30.06.2022". E, por fim, para os dados da 6ª coluna, os filtros foram "Data de instauração: 01.01.1900 a 31.12.2017/Período: 01.01.1900 a 31.12.2022". Os relatórios que respaldaram a elaboração deste gráfico estão arquivados na rede de computadores da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná.

294 No atual momento, vigora a Recomendação CGMP/MPPR n. 01/2023.

melhora semelhante também em relação a essa modalidade de procedimentos.

Além do aperfeiçoamento na gestão do acervo, foi possível identificar considerável melhora na tempestividade da atuação ministerial. Se, no primeiro ciclo de atividades da Sala de Situação (realizado no segundo semestre de 2020), 49 (quarenta e nove) unidades ministeriais não possuíam apontamentos que exigiam a atenção do Promotor de Justiça, esse número subiu para 94 (noventa e quatro) no ciclo de atividades concluído no segundo semestre de 2022. Ademais, nesse último ciclo de atividades (segundo semestre de 2022), outras 37 (trinta e sete) unidades ministeriais possuíam anotações bastante residuais, que foram equiparadas à situação de ausência de considerações.<sup>295</sup>

### **3.8 AS NOVAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA SALA DE SITUAÇÃO E AS PERSPECTIVAS FUTURAS**

Por fim, também é relevante destacar que, uma vez criada a Sala de Situação, essa estrutura passou a auxiliar o desenvolvimento de outras atividades no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

Primeiro, passou a auxiliar na instrução dos pedidos de afastamento para a frequência a cursos de longa duração, nos casos atinentes ao exercício do magistério e nos pleitos para a cumulação de atividades em segundo grau. A regulamentação dessas matérias exige que o Promotor de Justiça esteja com o "*serviço em dia*", de forma que a Sala de Situação contribui para a aferição desse dado, respaldando os pronunciamentos da Corregedoria-Geral.

Depois, em algumas situações, as informações da Sala de Situação embasam atividades correicionais, possibilitando que os Promotores-Corregedores conheçam, de antemão, a condição ostentada pela Promotoria de Justiça a cada semestre que antecedeu o trabalho correicional. Essa circunstância permite uma avaliação mais precisa da atividade desenvolvida no local. No caso do Estado do Paraná, o dado é especialmente relevante, pois as correições possuem cariz valorativo, com a atribuição de conceito aos trabalhos desenvolvidos pelos Agentes Ministeriais e respectiva anotação desse dado em ficha funcional.

Por fim, e a pedido dos Promotores-Corregedores, a Sala de Situação também auxilia na instrução dos procedimentos que tramitam na Corregedoria-Geral se e quando esses se relacionam com a tempestividade dos serviços e/ou com a gestão do acervo de procedimentos extrajudiciais.

---

295 Nos casos em que não há situações que demandem a atenção do Agente Ministerial, o dado é destacado em ofício enviado eletronicamente ao Promotor de Justiça responsável pela unidade ministerial. Ao tempo em que se destaca que a unidade foi visitada e que não havia dados que exigiam maior atenção, congratula-se o Agente Ministerial pelos esforços empreendidos. Os números apresentados nessa parcela do artigo derivam da contabilização dos ofícios dessa natureza expedidos pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná. Tais documentos também estão arquivados na rede de computadores da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, entende-se que a adoção de medidas preventivas são forma de expressão de soluções resolutivas. No âmbito das Corregedorias-Gerais, esse dado é especialmente relevante, pois a prevenção permite que se antecipem os problemas ou que as situações identificadas sejam imediatamente solucionadas, evitando que se protraiam no tempo ou, mesmo, que se agravem.

A Sala de Situação da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná foi instalada com esse viés preventivo e já produziu resultados expressivos: (a) redução de 84% – oitenta e quatro por cento – de procedimentos extrajudiciais paralisados há mais de um ano; (b) redução do acervo de procedimentos extrajudiciais investigatórios – Inquéritos Cíveis, Procedimentos Preparatórios e Procedimentos Administrativos – instaurados há mais de cinco anos; e (c) melhora dos níveis de tempestividade na oferta de manifestações em geral.

A experiência até aqui levada a efeito permite tributar o alcance desses resultados ao monitoramento periódico realizado pela Sala de Situação, cuja viabilidade decorre de três fatores principais.

O primeiro fator envolveu a decisão de se realizar o monitoramento privilegiando a verificação da situação da unidade ministerial, modificando-se, portanto, o ponto de atenção (do agente para a unidade). Esse deslocamento do enfoque permitiu tornar claro que a função primeira dos acompanhamentos realizados envolve atividade objetiva, destinada precipuamente à prevenção de problemas (e, não, à apuração de irregularidades e conseqüente responsabilização).

O segundo fator está atrelado ao acesso da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Paraná a sistemas de tramitação de processos e procedimentos extrajudiciais e judiciais. Nesse ponto, são especialmente relevantes os relatórios gerenciais extraíveis por meio do *“Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado do Paraná – PRO-MP”*, acessível não só pela Corregedoria-Geral, mas também pela unidade ministerial e respectivo membro do Ministério Público por ela responsável. O acesso amplo a tais relatórios viabiliza tanto a atividade de monitoramento, como também a atividade orientativa da Corregedoria-Geral, permitindo que se apontem às unidades ministeriais formas de organização e gestão que se valem desses instrumentos.

Por fim, a realização dos acompanhamentos também se beneficia do arcabouço normativo hoje existente no Ministério Público do Paraná, que estabelece prazos para impulsionamento dos procedimentos extrajudiciais. Além dos prazos para conclusão das investigações ou atividades de acompanhamento, há ato normativo que estabelece prazos parciais para a

prolação de despachos e decisões, bem como para o respectivo cumprimento desses pela Secretaria. O dado permite que os problemas atrelados à tempestividade na atuação extrajudicial sejam detectados precocemente e, por conseguinte, resolvidos antes que se aprofundem.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Arantes. Ministério Público na fronteira entre a Justiça e a Política. **Justitia**. São Paulo, 64 (197), p. 325-335, jul./dez. 2007.

ARRUDA, Eloisa de Sousa. Ministério Público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Penal. Marco Antonio Marques da Silva (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/443/edicao-1/ministerio-publico>. Acesso em: 3 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm). Acesso em: 18 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm). Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 280, de 9 de abril de 2019**. Estabelece diretrizes e parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais brasileiros por intermédio do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU e dispõe sobre sua governança. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2879>. Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/>

images/Resolucoes/2021/Resoluo-0231.pdf . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 149, de 26 de julho de 2016.** Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de correições e inspeções no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e institui o Sistema Nacional de Correições e Inspeções no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público e dá outras providências. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/minuta\\_altera%C3%A7%C3%A3o\\_res\\_149-2016\\_correi%C3%A7%C3%B5es\\_e\\_inspe%C3%A7%C3%A3o\\_2016.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/minuta_altera%C3%A7%C3%A3o_res_149-2016_correi%C3%A7%C3%B5es_e_inspe%C3%A7%C3%A3o_2016.pdf) . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017.** Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf> . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 174, de 4 de julho de 2017.** Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf> . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 181, de 7 de agosto de 2017.** Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-181-1.pdf> . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CORREGEDORIA NACIONAL. **Carta de Brasília.** Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 14 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CORREGEDORIA NACIONAL. **Portaria n. 291, de 27 de novembro de 2017.** Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Portarias\\_2017/Portaria\\_CN\\_n\\_291\\_-\\_parametros.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Corregedoria/Portarias_2017/Portaria_CN_n_291_-_parametros.pdf). Acesso em: 7 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CORREGEDORIA NACIONAL. **Recomendação de Caráter Geral n. 02, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf) . Acesso em: 18 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na Medida Cautelar na**

**Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709**, Distrito Federal, Min. Roberto Barroso, 05 de agosto de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754033962> . Acesso em: 15 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Portaria 344, de 8 de maio de 2019**. Dispõe sobre a utilização obrigatória do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) para a propositura e a tramitação das ações de competência das Zonas Eleitorais. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/+++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/arquivos/tse-portaria-n-344-2019-pje/@@download/file/TSE-portaria-344-2019-pje-primeira-instancia.pdf](https://www.tse.jus.br/+++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/servicos-judiciais/processos/processo-judicial-eletronico/arquivos/tse-portaria-n-344-2019-pje/@@download/file/TSE-portaria-344-2019-pje-primeira-instancia.pdf) . Acesso em: 17 fev. 2023.

BUENO, Helvécio. Histórico e avanços na utilização das Salas de Situação em Saúde no Brasil. In: MOYA, José et. al. (Org). **Salas de situação em saúde: compartilhando as experiências do Brasil**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010, p. 61-64.

DIAS, Jefferson Aparecido. Ministério Público. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Álvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire(coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/189/edicao-1/ministerio-publico>. Acesso em: 3 jan. 2021.

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

INSTITUTO CARLOS MATUS. **Sala de situações**. Disponível em: <https://www.institutocarlosmatus.com/sala-de-situacoes> . Acesso em: 15 fev. 2023.

MATUS, Carlos. **Política, Planificación y Gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987, Disponível em: [https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2\\_carlos\\_matus\\_politica\\_\\_planificacion\\_y\\_gobierno\\_.pdf](https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/2_carlos_matus_politica__planificacion_y_gobierno_.pdf). Acesso em: 15 fev. 2023.

PARANÁ. **Lei Complementar n. 85, de 27 de dezembro de 1999**. Estabelece a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.exibir&codAto=8042&indice=1&totalRegistros=1&dt=17.1.2023.15.36.33.113>. Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato n. 01/2020**. Institui o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <https://mppr>.



mp.br/sites/default/arquivos\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/RICGMP260520.pdf . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato n. 02/2020**. Institui a sala de situação no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/Ato\\_CGMP022020.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/Ato_CGMP022020.pdf) . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Recomendação CGMP n. 03/2019**. Disponível em: <https://corregedoria.mppr.mp.br/arquivos/File/cgmp/2019/recomendacao032019cgmp.pdf>. Acesso em: 4 maio 2022.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Recomendação CGMP n. 01/2021**. Disponível em: <https://corregedoria.mppr.mp.br/arquivos/File/cgmp/2021/recomendacao012021cgmp.pdf>. Acesso em: 4 maio 2022.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ **Recomendação CGMP n. 02/2021**. Disponível em: <recomendacao022021cgmp.pdf> (mppr.mp.br). Acesso em: 5 maio 2022.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ **Recomendação CGMP n. 01/2023**. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/RICGMP260520.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/RICGMP260520.pdf) . Acesso em: 17 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Sala de Situação**. Disponível em: <https://mppr.mp.br/Corregedoria/Pagina/Sala-de-Situacao> Acesso em: 16 fev. 2023

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Resolução n. 5.457, de 27 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a regulamentação da instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: [https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Resolucao\\_5457-2019\\_-\\_PIC\\_-\\_Ministerio\\_Pulico\\_do\\_Estado\\_do\\_Parana.pdf](https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Resolucao_5457-2019_-_PIC_-_Ministerio_Pulico_do_Estado_do_Parana.pdf) . Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 02/2010**. Institui e regulamenta o Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado Paraná, denominado PRO-MP, e dá outras providências. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/AtoConj22010alteradopela12018.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/AtoConj22010alteradopela12018.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 01/2012**. Inclui, no Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público do Estado Paraná, denominado PRO-MP, o registro e o acompanhamento de Inquéritos Policiais e dá outras providências. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/Ato\\_Conjunto\\_01\\_12\\_PGJ\\_CGMP\\_alterado.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/Ato_Conjunto_01_12_PGJ_CGMP_alterado.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 01/2019**. Consolida e sistematiza, no âmbito da atuação extrajudicial civil do Ministério Público do Estado do Paraná, o rito da Notícia de Fato, do Inquérito Civil, do Procedimento Preparatório, do Procedimento Administrativo, da Recomendação, do Compromisso de Ajustamento de Conduta, do Acordo de Não Persecução Civil e do Acordo de Leniência. (Redação dada pelos Atos conjuntos nº 01, 02 e 03/2022-PGJ/CGMP/CSMP). Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2021/atoconj012021pgjcgmp.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2021/atoconj012021pgjcgmp.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 02/2020**. Regulamenta as correições e inspeções, dispõe sobre o estágio probatório de membros do Ministério Público do Estado do Paraná e sobre pastas e livros obrigatórios das unidades ministeriais. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/atoconj022020pgjcgmp.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2020/atoconj022020pgjcgmp.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 01/2021**. Implementa, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, o “Programa Eletrônico de Registro, Tramitação, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais do Ministério Público – ePROMP”, mediante a gradativa implantação dos módulos do respectivo sistema. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2021/atoconj012021pgjcgmp.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2021/atoconj012021pgjcgmp.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. **Ato Conjunto PGJ/CGMP n. 03/2022**. Regulamenta o registro e a tramitação dos procedimentos extrajudiciais eletrônicos no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná e dá outras providências. Disponível em: [https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/atoconj003-2022.pdf](https://mppr.mp.br/sites/default/arquivos_restritos/files/migrados/File/cgmp/2022/atoconj003-2022.pdf). Acesso em: 17 fev. 2023.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público resolutivo. **De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 12, p. 130-139, 2009.

SILVA, Cátia Aida. **Justiça em jogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. Promotores de Justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n. 45, fev-2001, edição eletrônica.

WHEELAN, Charles. **Estatística: o que é, para que serve, como funciona**. Trad. de George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

# O ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL: UM INSTRUMENTO DE PREVENÇÃO E ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA TUTELA PENAL

Autor: Saulo Jerônimo Leite Barbosa de Almeida<sup>296</sup>

## *CRIMINAL NON-PROSECUTION AGREEMENT: AN INSTRUMENT FOR PREVENTION AND RESOLVING ACTION OF PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN CRIMINAL GUARDIANSHIP*

### RESUMO

O acordo de não persecução penal incorporou-se ao Código de Processo Penal brasileiro por meio da Lei 13.964/2019 e possibilitou uma atuação mais resolutiva e preventiva do Ministério Público. Dessa forma, tende a afastar o indesejável estigma da impunidade. A realidade das inúmeras varas criminais espalhadas pelo país não nega tal possibilidade, pois o que se tem observado são varas extremamente assoberbadas de processos, com julgamentos muito demorados e todas as nefastas consequências disso. O presente trabalho procurará demonstrar a utilidade da solução penal pactuada na tutela penal e a participação do Ministério Público nesse processo. Trata-se de uma alternativa extremamente mais célere, mais econômico e funcional. Assim, o Ministério Público tem em suas mãos um excelente instrumento de política criminal para viabilizar uma melhora da prevenção geral e especial do crime, seja diretamente na solução antecipada do caso criminal específico, seja por meio de projetos que viabilizem a transferência de recursos hauridos dos acordos

---

296 Mestre em Direito pelo IDP-Brasília. Possui graduação em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa (2004) e pós-graduação *latu sensu* em Direito Processual Civil pela Escola Superior da Advocacia da Paraíba - ESA. Atualmente é membro auxiliar da corregedoria nacional do Conselho Nacional do Ministério Público e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão.

para órgãos de segurança pública. Dificilmente vislumbra-se outra alternativa, senão o desprendimento do demandismo clássico, que torna a resolutividade do Ministério Público totalmente dependente do Poder Judiciário. Esse é o grande desafio dos dias atuais e é a grande missão do Ministério Público contemporâneo: contribuir decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito penal.

**Palavras-chave:** Acordo de não persecução penal. Ministério Público. Prevenção. Atuação resolutiva.

### **ABSTRACT**

*The criminal non-prosecution agreement was incorporated into the Brazilian Code of Criminal Procedure through Law 13.964/2019 and enabled a more resolute and preventive action by the Public Prosecutor's Office. In this way, it tends to remove the undesirable stigma of impunity. The reality of the numerous criminal courts spread across the country does not deny such a possibility, as what has been observed are courts that are extremely overloaded with processes, with very lengthy trials and all the harmful consequences of this. The present work will try to demonstrate the usefulness of the agreed penal solution in the penal guardianship and the participation of the Public Prosecutor's Office in this process. It is an extremely faster, more economical and functional alternative. Thus, the Public Prosecutor's Office has in its hands an excellent criminal policy instrument to enable an improvement in general and special crime prevention, either directly in the anticipated solution of the specific criminal case, or through projects that make possible the transfer of resources drawn from the agreements for public security agencies. It is difficult to see any other alternative, if not the detachment of the classic demand, which makes the resolution of the Public Prosecutor's Office totally dependent on the Judiciary. This is the great challenge of today and the great mission of the contemporary Public Prosecutor's Office: to contribute decisively to preventing or effectively resolving criminal conflicts.*

**KeyWords:** *criminal non-prosecution agreement. Public Prosecutor's Office. Prevention. resolving action.*

## **1 INTRODUÇÃO**

É fato público e notório que a criminalidade no Brasil é tema que sempre está na pauta do dia. É de se reconhecer, também, que ela atingiu, na última década, índices nunca dantes vistos. Não só em quantidade, mas,

também, em qualidade. O certo é que a estruturação do Poder Judiciário não acompanhou essa avalanche de criminalidade. Em uma análise bastante otimista, pode-se dizer que, enquanto a estruturação do Estado para a persecução penal cresce em escala de progressão aritmética, a prática de crimes acontece em nível de progressão geométrica.

O corolário disso é o inevitável abarrotamento das inúmeras varas criminais do país. Tal diagnóstico, portanto, torna iminente a pane geral do sistema de justiça criminal.

Diante dessa situação, acompanhando o irrefreável movimento internacional de solução alternativa em relação à crimes de média gravidade, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Resolução n. 181/2017 (posteriormente alterada pela Resolução n. 183/2018), inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro esse excelente instrumento de atuação preventiva e resolutiva para o Ministério Público: o acordo de não persecução penal.

Como na época em que foi elaborada a citada Resolução não havia qualquer proposta de curto prazo para solucionar a situação caótica em que se encontrava a justiça criminal nacional, o CNMP trouxe a lume a novel medida de consenso.

Como já era esperado, ela foi severamente criticada por muitos que reputaram ser inconstitucional do ponto de vista formal, por ofensa ao inciso I, do artigo 22, da Constituição Federal, que prevê a competência legiferante privativa da União para matérias de direito processual e penal.

A partir daí foram ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), a de número 5793, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e a de número 5790, da lavra da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB).

Fundamentalmente, tais ações visavam a declaração de inconstitucionalidade da Resolução do CNMP por suposta invasão e usurpação da competência do legislador ordinário, bem como do Poder Judiciário no que concerne à aplicação de sanções penais.

Também se alegou violação ao princípio da indisponibilidade ou da obrigatoriedade da ação penal pública, porquanto ser função institucional do Ministério Público a sua promoção de forma privativa, conforme determina o artigo 129, I, da Constituição Federal.

Tais discussões, não obstante a importância doutrinária que carregam, não integram o objetivo do presente trabalho, notadamente após a promulgação da Lei nº 13.964/2019, intitulada *Lei Anticrime*, que trouxe, definitiva e formalmente para o ordenamento jurídico brasileiro o acordo de não persecução penal.

A novel solução penal pactuada, repita-se, foi idealizada para dar uma resposta imediata àquela caótica situação do sistema de justiça criminal

nacional, antes descrita, o que possibilitaria um alívio imediato na tutela penal e, com isso, poder reservar para os *full trials* os casos de criminalidade grave.

Nesse cenário, surge o protagonista dessa atuação estatal no combate ao crime: o Ministério Público brasileiro. Conforme será visto, o instituto em análise é uma ferramenta muito útil na tutela preventiva criminal e um fortíssimo indutor da atuação resolutiva dos Membros do Ministério Público.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 A INCORPORAÇÃO DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO PENAL NAS ATIVIDADES DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Após ocorrido um crime e desenvolvida a atividade da polícia judiciária, o Ministério Público recebe os autos do inquérito policial. A partir daí o membro do parquet decidirá o que fazer. Se não for caso de arquivamento (ocasião em que não há base plausível para o oferecimento da ação penal), o membro do Ministério Público pode propor, antes da denúncia e preenchidos uma série de pré-requisitos, o acordo de não persecução penal.

Essa possibilidade de disposição da ação penal viabiliza um debate jurídico pré-processual, onde as partes, no âmbito de suas conveniências, analisarão as razões de cada uma, debaterão o objeto posto em discussão, sopesando vantagens, desvantagens, benefícios e obrigações, para, no final da discussão, por meio de um processo de persuasão, fecharem um acordo.

Como o sistema criminal, por meio dos julgamentos tradicionais, hoje em dia, está perigosamente assoberbado com um número elevadíssimo de processos, tem-se uma indesejável demora na resposta estatal às condutas criminosas.

Ao lado dessa constatação, outra se faz necessária, que é o aumento diuturno dos casos de crimes não solucionados ou não punidos, o que se convencionou chamar de cifra negra.

Portanto, pode-se afirmar seguramente que tais situações ocasionam a completa falência do Estado, pois a impunidade serve de fator encorajador de novas condutas criminosas. E mais, tais constatações tendem a conduzir ao caos, com o temerário regresso à justiça privada, porquanto o direito penal não atinge suas finalidades, que são a de segregar aquele que descumpriu a norma de conduta imposta pela sociedade, ressocializar, afirmar o poder da lei e prevenir novas práticas criminosas.

No campo da persecução penal pode-se observar a seguinte situação, bem apontada por Rodrigo Leite Ferreira Cabral: ora não se pune (vide o exemplo das cifras negras), ora se pune mal (seja pelas condições terríveis das penitenciárias, com graves violações aos direitos humanos; seja pelas corriqueiras concessões de benefícios indevidos – a exemplo das



saídas temporárias ou liberações prematuras de presos, numa nítida tentativa imprudente de desafogar o sistema carcerário).<sup>297</sup>

Com o advento do novel instrumento negocial haverá uma resposta imediata para o crime praticado, evitando-se, assim, a indesejada impunidade.

Segundo Renee do Ó Souza, todo esse turbilhão, no que concerne à metamorfose do crime, possibilitou a identificação de basicamente três modelos de resposta do Estado às condutas criminosas, quais sejam, o dissuasório clássico (retribuição, prevenção especial e geral negativas); ressocializador (prevenção especial positiva); e consensuado, que se consubstancia nos modelos pacificador (justiça restaurativa) e negociado.<sup>298</sup>

E é exatamente nesse cenário de resposta estatal negociada que o acordo de não persecução penal exsurge como um bálsamo para viabilizar uma melhor oxigenação desse sistema que está predestinado à falência se nada for feito.

A ferramenta penal negocial em comento pode ser vista como um instrumento indutor de política criminal a cargo do Ministério Público, notadamente no estabelecimento de prioridades, com uma solução alternativa mais célere, dialógica, não conflitiva e de baixo custo para o Estado. Trata-se de um viés funcionalista no atuar do membro do Ministério Público.<sup>299</sup>

Os benefícios desse tipo de solução para a prática do crime atendem, a um só tempo, tanto a sociedade, quanto ao criminoso. Nesse sentido, Cabral pondera:

[...] me parece possível concluir que um processo célere é bom tanto para a sociedade, quanto para o sentenciado. Por isso, é possível afirmar que – apesar da aparente bondade do discurso daqueles que defendem um modelo sem acordo – o atraso na tramitação processual causado pela imposição do dever de processar e julgar todos os casos pelo full trial, sem dúvidas, acarreta mais prejuízos à pretensão de justiça, que deve marcar a identidade de um processo penal do que um modelo com acordo.<sup>300</sup>

Sendo assim, conforme preconiza o artigo 28-A do Código de Processo Penal, é o membro do Ministério Público, antes da instauração da ação penal e não sendo caso de arquivamento do inquérito policial, quem analisará se o oferecimento do acordo de não persecução penal atende aos critérios de reprovação e prevenção do crime. Da mesma forma, é o membro do *parquet* que, mediante um processo dialógico com o investigado, decidirá quais serão as condições que deverão ser cumpridas para que o acordo atinja o seu

297 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Projeto de lei “Anticrime” e o acordo de não persecução penal. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; SOUZA, Renee do Ó; CUNHA, Rogério Sanches (coord.). **Projeto de Lei Anticrime**. Salvador: Juspodivm, 2019, p.500.

298 SOUZA, Renee do Ó. A legalidade do acordo de não persecução penal: uma opção legítima de política criminal. In: SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; SOUZA, Renee do Ó; CUNHA, Rogério Sanches (coord.). **Projeto de Lei Anticrime**. Salvador: Juspodivm, 2019, p.123-124.

299 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Um panorama sobre o acordo de não persecução penal (art. 18 da Resolução 181/17 do CNMP). In: CUNHA, Rogério Sanches *et al.*(coord.). **Acordo de não persecução penal: Resolução 181/2017 do CNMP**. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019. P. 36.

300 CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. Acordo de não persecução: É uma boa opção político-criminal para o Brasil? In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. **Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2019. P. 1419/1420.

termo e a ação penal seja evitada.

Diante do cenário acima exposto, qual seja, de lentidão da justiça criminal e sobrecarga das Varas Criminais, o acordo de não persecução penal é um inegável instrumento, à cargo do Ministério Público, para a prevenção de crimes.

Como se sabe, as funções do direito penal (e conseqüentemente o instrumental processual para a sua consecução), após o abandono da teoria absoluta (que visava tão somente a retribuição do mal causado pelo crime), são duas: reprovar e prevenir o crime.<sup>301</sup>

Também se sabe que a prevenção diz respeito à afirmação do poder estatal por meio da lei (prevenção geral positiva), à ressocialização (prevenção especial positiva) e à dissuasão dos delinquentes, tanto quanto da sociedade, a não cometerem crimes (prevenção especial e geral negativas, respectivamente).

A par desses conceitos, imagine-se a seguinte situação: é cometido um crime cuja pena mínima seja inferior a 4 (quatro) anos (o que abarca uma imensidão de tipos penais), daí abrem-se dois caminhos, o julgamento completo, em juízo; ou a solução pactuada. É certo que o julgamento tradicional trará demora na resposta do Estado para a prática delituosa, enquanto a solução negocial acarretará uma resposta imediata. Assim, não haverá impunidade, não haverá risco de prescrição, o criminoso sofrerá, desde logo, algumas conseqüências, propostas pelo Ministério Público no momento das tratativas.

Posto isso, é fácil concluir que a solução negocial atende perfeitamente às finalidades do direito penal. E com um *plus*: de forma célere, não conflitiva e econômica para o Estado.

## **2.2 A NEGOCIAÇÃO DO CASO CRIMINAL E A VEICULAÇÃO DE UMA ATUAÇÃO PREVENTIVA E RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

É inegável que a oferta do acordo de não persecução penal, pondo fim ao conflito criminal, possibilita uma atuação preventiva do Ministério Público no combate à criminalidade. Conforme dito anteriormente, atende à prevenção geral e à prevenção especial, seja no viés positivo ou negativo. Mas não é só isso, pois o acordo de não persecução penal veicula, também, a resolutividade na atuação do parquet, com a solução do problema de forma célere e econômica.

Sobre a resolutividade, característica que deve marcar a feição do Ministério Público contemporâneo, a Corregedoria Nacional do Ministério Público editou a Recomendação de Caráter Geral nº 2/2018 e, em seu artigo 12, assim dispôs:

---

301 Art. 59, do Código Penal brasileiro.

Para os fins desta Recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o Membro ou a Unidade do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular de instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados (Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro).

O oferecimento da ação penal, por si só, não pressupõe necessariamente uma atuação resolutiva do Ministério Público, pois, iniciada a persecução penal, a instituição ministerial passa a depender de fatores exógenos. A resolutividade, uma vez demandado em juízo o caso criminal, passa a depender diretamente do Poder Judiciário. Nas palavras de João Gaspar Rodrigues, “A concretização de princípios caros ao processo e a outros valores, como duração razoável do processo, resolutividade, eficiência etc., prende-se, em último plano, à estrutura judiciária, sob a qual atua o órgão ministerial”<sup>302</sup>.

O citado autor, ainda nessa temática, sustenta a importância da atuação do Ministério Público para além do oferecimento da ação penal:

De início, é importante frisar que a promotoria criminal não esgota sua atuação na promoção, privativa, da ação penal pública (nos termos do art. 129, I, da CF e do art. 257, II), as mais tradicionais das funções atribuídas ao Ministério Público (e que, de certo modo, estigmatizou a instituição ao longo dos tempos como órgão excessivamente acusador). A ação penal pública é um simples instrumento posto sob a exclusiva competência do Ministério Público para alcançar amplos objetivos sociais e não apenas fornecer uma visão atomizada do réu ou da vítima direta. Este não foi o perfil pensado pelo constituinte de 1988 para os valorosos órgãos de execução de natureza criminal do Ministério Público (esse documento fundamental tentou descolar a instituição da marca indelével de sua origem humilde de acusador ortodoxo). Se isso fosse a etapa final ou total das atribuições criminais, do ponto de vista jurídico-constitucional, implicaria em condenar uma infinidade de órgãos de execução do Ministério Público (um setor importante da instituição) ao eterno demandismo.<sup>303</sup>

E mais à frente, conclui:

Se nós criticamos o Estado (nas suas diversas expressões Estado-persecutor, Estado-juiz, Estado-administrador) porque só reage ao crime de forma social e economicamente custosa, não nos parece que o Ministério Público proceda diferentemente, quando persiste em alimentar uma tradição institucional de atuação criminal, predominantemente (ou exclusivamente), na sua forma processual ou judicial, ou seja, na reação mecânica ao crime já consumado.

Dessa forma, a utilização do acordo de não persecução penal atende a essa nova conformação constitucional e contemporânea do Ministério Público, com olhos voltados para a resolutividade, desprendendo-se do modelo demandista clássico.

É bem verdade que o Promotor de Justiça criminal que lança

---

302 RODRIGUES, João Gaspar. Revisão, valorização e reinvenção das promotorias criminais sob o enfoque da resolutividade. In: CAMBI, Eduardo (coord.). *Ministério Público contemporâneo e do futuro*. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021. p. 664.

303 *Idem*. P. 667.

mão do acordo de não persecução penal e resolve a demanda criminal antes mesmo de iniciar-se a persecução, age de forma extremamente resolutiva. Entretanto, há outras formas de agir resolutivamente por meio da utilização do instituto negocial em comento que vão além da solução do caso penal específico. É o caso, *e.g.*, da destinação dos recursos hauridos dos acordos para o aparelhamento dos órgãos de segurança pública.

## 2.3 UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVA POR MEIO DE PROJETOS

Conforme dito anteriormente, uma vez celebrado o acordo e solucionado o caso penal, não necessariamente encerra-se a atividade do Promotor de Justiça. A sistemática negocial, assim como traçada pela Lei 13.964/2019, possibilita ao membro do Ministério Público, a partir de sua criatividade e proatividade, contribuir para uma melhor tutela da segurança pública na localidade onde atua.

Isso pode se dar tanto por meio da prevenção especial, como condicionando a realização da avença ao compromisso do investigado em comparecer a cursos e/ou palestras, com o intuito de melhor ressocializa-lo e, conseqüentemente, prevenir novas práticas criminosas de sua parte; como por meio do aparelhamento e qualificação dos órgãos estatais responsáveis pela persecução penal a partir da transferência de recursos financeiros vindos dos acordos.

Nesse ponto, merece destaque a experiência do Ministério Público do Estado de Santa Catarina que, por meio do Centro de Apoio Operacional Criminal e da Segurança Pública, liderado pelo Promotor de Justiça Jádel da Silva Júnior, desenvolveu o projeto “Fundo de Penas Alternativas”.

Tal iniciativa passou a promover, de forma sistematizada em todo o Estado de Santa Catarina, a destinação de recursos financeiros oriundos dos acordos penais a projetos de modernização dos órgãos de segurança pública. Além disso, tem por objetivo a qualificação dos serviços de segurança, inteligência e persecução penal prestados à sociedade.<sup>304</sup>

A lógica do projeto é a seguinte: o órgão de segurança pública interessado apresenta, ao Promotor de Justiça responsável pelo acordo de não persecução penal, o projeto de modernização de suas estruturas. Após análise e aprovação do membro ministerial, os recursos são transferidos por meio de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais – DARE, dando, assim, maior transparência ao processo.

Com essa iniciativa, vários órgãos de segurança pública catarinense já foram beneficiados. Entre janeiro de 2021 a 28 de fevereiro de 2023, já foi transferida a quantia de R\$5.290.998,05 ao Corpo de Bombeiros Militar e às

---

304 Disponível em: [https://www.canva.com/design/DAFMZr8JMB4/56v3xbqgXOC2\\_IhAjAXEug/view?utm\\_content=DAFMZr8JMB4&utm\\_campaign=designshare&utm\\_medium=link&utm\\_source=publishsharelink#1](https://www.canva.com/design/DAFMZr8JMB4/56v3xbqgXOC2_IhAjAXEug/view?utm_content=DAFMZr8JMB4&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=publishsharelink#1) Acesso em: 30 mar 2023.

Polícias Militar, Civil e Científica.<sup>305</sup>

Com os órgãos de segurança pública bem aparelhados e estruturados, certamente haverá mais eficiência e qualidade na repressão e prevenção do crime. Portanto, a partir de uma atuação do Ministério Público, lançando mão do acordo de não persecução penal, atingiu-se, a um só tempo, a solução do caso penal específico, bem como a melhoria da segurança pública local.

Note-se que o agir do Ministério Público no exemplo de Santa Catarina não se exauriu com a realização da incumbência legal, qual seja, a solução do caso penal. Foi mais além. Por meio da criação e desenvolvimento do projeto, de forma proativa, buscou aparelhar e qualificar os órgãos da segurança pública.

Sobre a importância dos projetos na atuação do Ministério Público contemporâneo, Marcelo Pedroso Goulart registra que:

Os Projetos Executivos e os Projetos Sociais dão racionalidade às atividades desenvolvidas pelos órgãos de execução, concorrendo, nesse sentido, para os ganhos de eficiência e eficácia, do mesmo modo que permitem, pelos mecanismos de monitoramento e avaliação, o controle interno de efetividade e o controle social das atividades institucionais.<sup>306</sup>

Dessa forma pode-se concluir que “Passo importante seria a transformação das promotorias de justiça tradicionais, ainda movidas pelas práticas aleatórias, reiteradas e burocratizadas, em promotorias de justiça de projetos”.<sup>307</sup>

Esse viés do Ministério Público é o que atende ao modelo projetado na Constituição Federal de 1988 e tem o condão de resgatar a efetividade e legitimidade da instituição.

Com isso, demonstra-se quão benéfica foi a introdução do novel instituto negocial no Direito brasileiro.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como se expôs, o acordo de não persecução penal ingressa no ordenamento jurídico em boa hora e vem para suprir uma necessidade premente de vascularização do sistema de persecução penal brasileiro, que se encontra assoberbado e encharcado com a alta demanda criminal, causando morosidade e descrédito na justiça.

Essa alternativa negocial possibilita resolver as causas de média e baixa gravidade (sem violência e grave ameaça à pessoa) de forma célere, não conflitiva e econômica, reservando o aparato estatal do *full trial* para as causas

---

305 *Idem.*

306 GOULART, Marcelo Pedroso. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. Ministério Público, Constituição e Acesso à Justiça. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019. P. 465.

307 *Idem.* P.465.

mais graves.

Assim, o Ministério Público tem ao seu dispor um excelente instrumento indutor de política criminal, o que possibilita que a instituição assuma o viés pretendido pela Constituição Federal de 1988, qual seja, resolutividade e efetividade.

Entretanto, para que isso ocorra, será necessário que os Membros do Ministério Público abandonem a visão tradicionalista da resolução dos problemas criminais, qual seja, a demandista. Uma vez recebido um inquérito policial na Promotoria de Justiça e oferecida a competente denúncia, a atividade do Ministério Público ainda não pode ser rotulada de resolutiva, até porque problema algum foi resolvido até então.

Uma vez acionado o Poder Judiciário para a solução do caso criminal, o Ministério Público perde a autonomia da atuação resolutiva e passa a depender do aparato judicial para atingir a finalidade esperada pela sociedade que é a resolução do conflito penal com uma resposta estatal ao autor do crime.

Assim, ao assumir essa nova feição da instituição, ainda caberá aos seus membros que lancem mão da criatividade e que sejam proativos. O acordo permite que, por meio da atuação dos membros do Ministério Público, o Estado dê uma resposta imediata e resolutiva para o crime praticado. Dessa forma, atinge-se com mais celeridade, menos esforço e mais economia, as funções da pena, que é a retribuição, ressocialização e prevenção de novos crimes.

Entretanto, conforme demonstrado, a atividade do Ministério Público ainda não se exaure com a solução do conflito penal. O acordo de não persecução penal oferece uma ampla gama de atuações do Ministério Público. Exemplo extremamente feliz foi o do Ministério Público catarinense que sistematizou, em âmbito estadual, a destinação de recursos financeiros, vindos do cumprimento dos acordos, aos órgãos de segurança pública locais.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávio Silva. **Justiça Penal Consensual**: controvérsias e desafios. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

ALMEIDA, Gregório Assagra; CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz. (Orgs). **Ministério público, constituição e acesso à justiça**: abordagens institucional, cível, coletiva e penal da atuação do ministério público. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

BARROS, Francisco Dirceu; ROMANIUC, Jefson. **Acordo de Não Persecução Penal**: teoria e prática. – Leme, SP: JH Mizuno, 2019.

BRANDALISE, Rodrigo da Silva. **Justiça Penal Negociada**: Negociação de Sentença Criminal e Princípios Processuais Relevantes. Curitiba: Juruá, 2016.

BRASIL. Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Rio de Janeiro, 1940.

\_\_\_\_\_. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Rio de Janeiro, Seção I, p. 19699, 13 out. 1941.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.964 de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, Edição Extra, p. 1, 24 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral 02, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 30 mar 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 181, de 7 de agosto de 2017**. Dispõe sobre instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal a cargo do Ministério Público. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluco-181-1.pdf> Acesso em: 30 mar 2023.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. Orientação nº 30 da 2ª Câmara de Coordenação e Revisão (Matéria Criminal), aprovada na 114ª Sessão de Coordenação, de 4 de julho de 2016, disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr2/orientacoes/documentos/orientacao-no-30> Acesso em: 27 mar 2023.



\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 5790, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5283027> Acesso em: 28 mar 2023.

\_\_\_\_\_. ADI n. 5793, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5288159> Acesso em: 28 mar 2023.

CABRAL, Rodrigo Leite Ferreira. **Um panorama sobre o acordo de não persecução penal** (art. 18 da Resolução 181/17 do CNMP). In: CUNHA, Rogério Sanches *et al.*(coord). Acordo de não persecução penal: Resolução 181/2017 do CNMP. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

\_\_\_\_\_. **Manual do Acordo de Não Persecução Penal**. 4ª Ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodvm, 2023.

CAMBI, Eduardo. **Ministério público contemporâneo e do futuro**. 1ª ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de et al. **Justa causa penal constitucional**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2004.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional**: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

CUNHA, Rogério Sanches et al (coord). **Acordo de Não Persecução Penal**: Resolução 181/2017 do CNMP com as alterações feitas pela Res. 183/2018 – 2ª ed. - Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

\_\_\_\_\_. **Acordos de não persecução penal e cível**. 2ª ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Juspodvm, 2022.

DIVAN, Gabriel Antinolfi. **Processo penal e política criminal**: uma reconfiguração da justa causa para a ação penal. Porto Alegre: Elegancia Juris, 2015.

DOTTI, René Ariel; SCANDELARI, Gustavo Britta. **Acordos de não persecução e de aplicação imediata da pena**: o *plea bargaining* brasileiro. In: *Boletim. Publicação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*. Edição especial – Projeto de Lei “Anticrime” – Parte I de II, ano 27, n.317, São Paulo, abril/2019.

FACCINI NETO, Orlando. **Notas sobre a instituição do *plea bargain* na legislação brasileira**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 166. ano 28. p. 175-201. São Paulo: Ed. RT, abril 2020.

GARCIA, Émerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. 2ª ed. 1. reimp. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte geral, volume I. 20ª ed. Niterói, RJ: *Impetus*, 2018.

JARDIM, Afrânio Silva. **Ação penal pública**. Princípio da obrigatoriedade - 5ª ed. – Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2011.

LANGER, Máximo. **Dos Transplantes Jurídicos às Traduções Jurídicas**: a Globalização do *Plea Bargaining* e a Tese da Americanização Do Processo Penal. Tradução de Tradução de Ricardo Jacobsen Gloeckner e Frederico C. M. Faria. *DELICTAE*, Vol. 2, Nº3, Jul-Dez 2017.

MELO, André Luís Alves de. **Da não obrigatoriedade da ação penal pública**. In: CUNHA, Rogério Sanches et al. *Acordo de não persecução penal*: Resolução 181/2017 do CNMP. Salvador: Juspodvm, 2019.

---MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA. Centro de Apoio Operacional Criminal. **Projeto Fundo de Penas Alternativas**. Disponível em: [https://www.canva.com/design/DAFMZr8JMB4/56v3xbqgxC2\\_lhAjAXEug/view?utm\\_content=DAFMZr8JMB4&utm\\_campaign=designshare&utm\\_medium=link&utm\\_source=publishsharelink](https://www.canva.com/design/DAFMZr8JMB4/56v3xbqgxC2_lhAjAXEug/view?utm_content=DAFMZr8JMB4&utm_campaign=designshare&utm_medium=link&utm_source=publishsharelink) Acesso em: 30 mar 2023.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público – funções extrajudiciais**: histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle. 1ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

\_\_\_\_\_(org.). **Ministério Público**: Reflexões sobre princípios e funções institucionais. – São Paulo: Atlas, 2010.

SARDINHA, Leonardo Lopes. **Acordo de não persecução penal**: uma análise de sua eficiência como instrumento consensual de resolução de conflitos penais, no âmbito da justiça criminal da comarca de Birigui, Estado De São Paulo. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília, 2020.

SOUZA, Renee do Ó. **Lei Anticrime**: comentários à Lei 13.964/2019. 1ª Ed. – Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2020.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. **Acordo de não persecução penal**: o exercício da ação penal e a questão prisional como problema público. Brasília [DF]: Fundação Escola, 2019.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Leonardo Augusto de A. Cezar dos; JÚNIOR, Octahydes Ballan; SILVA, Rodrigo Monteiro da. **Segurança pública**: os desafios da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Renee do Ó; CUNHA, Rogério Sanches. **Projeto de Lei Anticrime** – Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

VASCONCELLOS, Vinicius Gomes de. **Barganha e Justiça Criminal Negocial**: análise das tendências de expansão dos espaços de consenso no processo penal brasileiro. 2ª Ed. Belo Horizonte.

# **A ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS NO FOMENTO À RESOLUTIVIDADE EXTRAJUDICIAL EM MATÉRIA NÃO PENAL**

**Autor:** Silvia Abdala Tuma<sup>308</sup>, Christianne Corrêa Bento da Silva<sup>309</sup> e André Luiz Rocha Pinheiro<sup>310</sup>.

## ***THE ACTIVITY OF THE CORREGEDORIA GENERAL OF THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE OF THE STATE OF AMAZONAS IN PROMOTING EXTRAJUDICIAL RESOLUTION IN NON-CRIMINAL MATTERS***

### **RESUMO**

Este trabalho analisou a função da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas como indutora de atuação resolutiva do Ministério Público no campo extrajurisdicional, em matéria não penal. Para tanto, objetivou-se distinguir os diferentes perfis de Ministério Público existentes entre as Constituições de 1891 a 1988 e comprovar que houve mudança profunda da configuração ministerial, promovida pelo Constituinte de 1988, que passou a exigir uma atuação de fato proativa e resolutiva, distanciando-se de um perfil demandista. Ademais, foram abordadas as dificuldades para a construção de um significado coeso acerca da expressão resolutividade; explicitaram-se os esforços, em âmbito nacional, para a concretização de um Ministério Público resolutivo e demonstrou-se como a Corregedoria-Geral do Ministério Público

308 Corregedora-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas.

309 Corregedora Auxiliar para Assuntos de Entrância Final do Ministério Público do Estado do Amazonas.

310 Agente Técnico Jurídico da Corregedoria do Ministério Público do Estado do Amazonas.

do Estado do Amazonas tem agido para colocar a atuação do Ministério Público em um nível mais elevado de resolutividade, por intermédio de medidas extrajudiciais, em matéria não penal. Concluiu-se que o incremento de novos paradigmas de avaliação, de ordem qualitativa, não mais atrelados a análises puramente numéricas, são capazes de fomentar a atuação ministerial voltada a resultados efetivos, de acordo com a vontade do Constituinte de 1988.

**Palavras-chave:** Corregedoria do Ministério Público. Atividade extrajudicial. Resolutividade.

### **ABSTRACT**

*This work analyzed the function of the Corregedoria General of the public prosecution office of the state of Amazonas as an inducer of resolving action by the Public Ministry in the extrajudicial field, in non-criminal matters. Therefore, the objective was to distinguish the different profiles of the Public Prosecutor's Office existing between the Constitutions of 1891 to 1988 and to prove that there was a profound change in the ministerial configuration, promoted by the 1988 Constituent Assembly, which began to demand a truly proactive and resolute action, distancing a demanding profile. Moreover, the difficulties for the construction of a cohesive meaning about the expression resoluteness were addressed. Efforts were made explicit, at the national level, to achieve a resolute Public Ministry and it was demonstrated how the General Internal Affairs of the Public Ministry's performance at higher level of resolution, through extrajudicial measures, in non-criminal matters. It was concluded that the increment of new evaluation paradigms, of a qualitative nature, no longer linked to purely numerical analyses, are capable of promoting ministerial action aimed at effective results, in accordance with the will of the 1988 Constituent Assembly.*

**Keywords:** Internal Affairs of the Public Ministry. Extrajudicial activity. Resoluteness.

## **1 INTRODUÇÃO**

O perfil constitucional do Ministério Público tem passado por substanciais alterações. Na Constituição de 1967, somente a título exemplificativo, o espaço destinado à Instituição Ministerial se reduzia a três artigos cujo objetivo era somente dar diretrizes absolutamente genéricas acerca de sua existência e forma de organização. Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, inspirada pelos ideais da nova

democracia, o Ministério Público passou à condição de função essencial à justiça e, ao mesmo tempo, lhe foram concedidas atribuições de alta relevância, na perspectiva da defesa dos direitos e interesses da sociedade. A contar deste marco jurídico temporal implicador de profundas mudanças exigidas na conduta da atuação ministerial, passou-se, então, a buscar instrumentos jurídicos novos ou mesmo alterações no modo de utilização dos já existentes, aptos a promover uma atuação mais resolutiva, afastando-se de um padrão exclusivamente demandista até então predominante.

Assim, fixa-se a questão problema na seguinte indagação: de que maneira Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas poderia contribuir para que a atividade ministerial exercida pelos membros possa ser mais resolutiva e adequada ao perfil exigido pela Constituição de 1988 e normas atuais que versam sobre o tema?

A hipótese aqui sustentada, é no sentido de que a atividade fiscalizatória e orientadora da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas, orientada por regras como: Carta de Brasília e Portaria CN-CNMP n.º 291/2017, dentre outras circunstâncias a serem observadas *in loco*, constitui-se real força motriz da aferição e fomento da atividade resolutiva, já que a avaliação aí realizada (tanto em extensão quanto em profundidade), resulta em relatórios com orientações e recomendações aos membros, sempre direcionadas à implementação de medidas capazes de obter resultados e soluções eficientes, sobretudo por intermédio das várias ferramentas extrajudiciais colocadas à disposição do Ministério Público.

Objetiva-se demonstrar que houve um rompimento de perfil da atuação ministerial, com a vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (alteração de um perfil demandista para um perfil resolutivo). A demonstração se dá a partir da interpretação dos textos constitucionais mencionados.

Objetiva-se, outrossim, demonstrar que com as alterações constitucionais, inclusive as que versam sobre atribuições do Ministério Público Brasileiro, exige-se que os membros ministeriais atentem para o fato de que não é suficiente a previsão legal ou constitucional dos direitos difusos, coletivos, individuais homogêneos ou individuais indisponíveis, mas que esses sejam efetivos, o que impõe maior empenho para a resolutividade de fatos que sejam direcionados às unidades de atuação.

Ademais, busca-se comprovar que a utilização de instrumentos extrajudiciais típicos fomentados pela Corregedoria, tais como Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta e Notificações Recomendatórias, além de iniciativas complementares, a exemplo de reuniões com a sociedade organizada, tratativas em “mesas de negociações” de direitos que admitam autocomposição, podem ser mais efetivos que a simples e automática judicialização de tais questões.

## 2 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988: A ELOQUENTE MENSAGEM DO PODER CONSTITUINTE SOBRE UM NOVO MODELO DE MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O BRASIL

Antes de tratar precisamente sobre a formatação dada ao Ministério Público pelo Poder Constituinte manifestado em 1988, é relevante mencionar, ainda que brevemente, aspectos das constituições que lhe antecederam, o que permitirá a conclusão de que a Assembleia Nacional Constituinte tencionava moldar um Ministério Público não somente *no Brasil*, mas um Ministério Público *em prol do Brasil*, inspirado nos novos ares democráticos que voltavam a circular após mais de vinte anos de período de exceção.

No contexto das constituições republicanas primeiras, não se verificava exatamente a destinação de uma posição topográfica destinada ao Ministério Público, ou ainda, não se tinha uma melhor delimitação de suas atribuições. Assim ocorreu com a Constituição de 1891, que a ele não fez menção expressa, limitando-se a dispor que o Presidente da República designaria, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República<sup>311</sup> e, de maneira mais breve ainda, que ao PGR caberia o requerimento de revisão criminal.<sup>312</sup> Nada mais.

A Constituição de 1934, embora tenha feito expressa referência ao Ministério Público, o inseria em um capítulo cuja nomenclatura era “Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais (Seção I)”.<sup>313</sup> Assim, embora a Instituição tenha, a partir de então, começado a ganhar os contornos que hoje possui, ainda se encontrava muito distante da atual realidade, o que se revela, por exemplo, na sua alocação em um espaço compartilhado com os Tribunais de Contas e Conselhos Técnicos.

Na contramão do que havia disposto a constituição de 1934, a Constituição de 1937 não reservou tópico específico ao Ministério Público, constituindo-se aí verdadeiro retrocesso na sua consolidação como Instituição. O texto constitucional cingiu-se a tratar da chefia institucional, a ser exercida pelo Procurador-Geral da República.<sup>314</sup>

A Constituição de 1946, retomando o modelo adotado pela de 1934, realoca o Ministério Público em posição topográfica específica (Título III),

---

311 § 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).

312 § 1º - A lei marcará os casos e a forma da revisão, que poderá ser requerida pelo sentenciado, por qualquer do povo, ou *ex officio* pelo Procurador-Geral da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).

313 Art. 95 - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).

314 Art. 99 - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).



desvinculado dos demais Poderes da República e com disposições gerais tais como sua organização (com a redação dada pela EC n.º 16/1965), escolha da chefia, forma de ingresso e organização nos Estados.<sup>315</sup>

A Constituição de 1967 fez expressa referência ao Ministério Público (Seção IX)<sup>316</sup>, entretanto, incluindo-o no Capítulo VIII, que dispunha sobre o Poder Judiciário, conotando a persistência de certa indefinição acerca da real missão constitucional que lhe deveria ser atribuída.

A Emenda Constitucional 1/1969 (chamada de Constituição de 1969), referiu-se expressamente ao Ministério Público, agora em seu Capítulo VII, destinado ao Poder Executivo.<sup>317</sup> Acerca desta norma, pode-se classificá-la como Constituição outorgada, porque se tratou de documento antidemocrático, imposto pelo regime de exceção que então havia tomado o poder e cujo objetivo primordial era tão exclusivamente fazer prevalecer as regras do regime por eles adotadas. Tal posição é endossada pelas palavras do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello:

(...) nada mais que uma Carta imposta autoritariamente por um triunvirato militar, na ausência do presidente da República, que havia falecido – o presidente Costa e Silva. (...) é uma Carta Constitucional envergonhada de si própria, imposta de maneira não democrática e representando a expressão da vontade autoritária dos

315 Art. 125. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos órgãos judiciários federais (art. 94, I a V). Art. 126 - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99, é demissível ad nutum. Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 127 - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço. Art. 128 - Nos Estados, o Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).

316 Art. 137 - A lei organizará o Ministério Público da União junto aos Juízes e Tribunais Federais. Art. 138 - O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República, o qual será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1º. § 1º - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local. Art. 139 - O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior. Parágrafo único - Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1º, e art. 136, § 4º. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).

317 Art. 94. A lei organizará o Ministério Público da União junto aos juízes e tribunais federais. Art. 95. O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. § 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço. § 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual. Art. 96. O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm).

curadores do regime.<sup>318</sup>

A Constituição de 1988, por sua vez, inspirada pela abertura política e fonte materializadora da transição do período de exceção para a nova democracia, além das variadas temáticas por ela tratadas (o que lhe dá a classificação de prolixa), mas cuja análise não é objeto do presente estudo, constituiu o mais importante marco divisório entre o que foi e o que é hodiernamente o Ministério Público Brasileiro.

Foi a partir da CF/88 que Ministério Público passou a ser considerado função essencial à justiça, tornou-se “instituição permanente”<sup>319</sup> e que lhes foram conferidas atribuições de mais alta relevância, notadamente na área cível (meio ambiente, consumidor, patrimônio histórico, turístico e paisagístico; pessoa com deficiência; criança e adolescente, comunidades indígenas e minorias étnico-sociais). É nessa esteira de múltiplas atribuições que o professor Hugo Nigro Mazzilli sustenta que “aliás, constitui erro generalizado ver o Ministério Público brasileiro apenas ou quase que exclusivamente como um órgão voltado para finalidades penais, quando tem funções igualmente relevantes na área civil”.<sup>320</sup> Outrossim, que foi “com a Constituição democrática de 1988 que o Ministério Público brasileiro alcançou seu crescimento maior, nem sequer comparável ao dos outros países, ainda que de semelhante tradição cultural”.<sup>321</sup>

É possível compreender, sobretudo quando se verifica o momento histórico vivido quando da promulgação da Constituição de 1988, que o Constituinte enunciou clara mensagem no sentido de que o Ministério Público que nascia deveria ser dinâmico, proativo, resolutivo e com ampla capacidade de ação, à permanente disposição da defesa de direitos e interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos, individuais indisponíveis e, numa interpretação mais contemporânea, inclusive os individuais disponíveis, mas que possuam densa dimensão social.

### **3 DA BUSCA COESÃO E UNIDADE SOBRE OS ASPECTOS SEMÂNTICOS DA EXPRESSÃO RESOLUTIVIDADE**

Definir um conceito sobre algo ou alguém, a despeito do que possa parecer, não é tarefa simples. É da natureza humana atrelar fatos ou coisas a nomes. Ainda que se tenham valiosos e esmerados empenhos, sobretudo no campo da doutrina para a definição de conceitos acerca de determinados assuntos, ainda persistirá, a depender do intérprete, maior ou menor grau de

---

318 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>.

319 Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

320 MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo. Editora Saraiva. 2018, p. 38.

321 *Ibidem*, p. 52.

subjetividade sobre seu conteúdo.

É que o mundo e as coisas são parte de uma interação entre sujeito e objeto, de maneira que as experiências e biografia pessoal do sujeito implicarão certamente consequências na perspectiva sobre o que está sendo observado ou, no caso, interpretado, tal como mencionado na filosofia de Schopenhauer, em que se afirma que o mundo é a representação de cada um<sup>322</sup> e que “do mesmo modo que o objeto só existe para o sujeito como sua representação, também cada classe especial de representação existe só para uma igualmente especial disposição do sujeito, que se nomeia faculdade de conhecimento”.<sup>323</sup>

A norma que trata, por excelência, sobre resolutividade no Ministério Público brasileiro (Carta de Brasília, que será melhor apreciada na seção seguinte) não cuidou de definir seu conceito, o que implicou, por consequência, um espaço de possível discricionariedade para que os Ministérios Públicos das unidades da federação, conforme suas peculiaridades locais, bem como o Ministério Público Federal, trabalhassem em busca de critérios mais palpáveis acerca do que seria uma atuação resolutiva.

Decorridos mais de seis anos desde a publicação da referida norma, não houve, ainda, um arrefecimento das discussões acerca de padrões mais bem delimitados sobre o que seria uma atividade considerada resolutiva, principalmente para fins de avaliação das Corregedorias-Gerais e alguns motivos podem ser previamente ser registrados.

Em primeiro lugar, o já mencionado grau de subjetivismo inerente ao intérprete que se depara com o cenário a ser analisado e, em segundo lugar, a depender das condições em que houve a atuação (com reduzidíssimos recursos materiais, com escassez de material humano, com dificuldades inerentes às comarcas mais longínquas, por exemplo), quando comparada a mesma atuação em localidade cujas dificuldades de tais naturezas sejam inexistentes ou ínfimas, ter-se-ia como plano de fundo uma questão relevante a ser solucionada: a colocação em mesmo pé de igualdade, pessoas desiguais, com a finalidade de aferição de resultados, o que poderia redundar em indesejável injustiça.

Observa-se que idêntica questão ocorreu quando da promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que incluiu no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da eficiência. Da exposição de motivos, extraem-se informações relevantes a fim de nortear o que viria a ser considerado uma atuação eficiente pela Administração Pública:

O revigoreamento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal.

(...)

---

322 SCHOPENHAUER, Arthur. O Mundo Como Vontade e Como Representação. São Paulo. Editora Unesp. 2013, p.3.

323 Ibidem, p. 13.

Coerente com estes propósitos, Sr. Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto da ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

***\*incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.***<sup>324</sup>

Como se vê, a eficiência, espécie principiológica do gênero cláusula geral, contou com ajustes constantes e valoroso empenho da doutrina (respeitado o tempo necessário para o desenvolvimento de um conteúdo admitido em maior escala, com parâmetros mais objetivos), até que se chegasse no estágio atual, em que a insegurança acerca de sua incidência e constatação fossem reduzidas a grau tolerável. Segundo a doutrina de Matheus Carvalho “eficiência é produzir bem, com qualidade e com menos gastos. Uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, um bom desempenho funcional”.<sup>325</sup>

Fato é, que a resolutividade, trata-se de conceito jurídico indeterminado. A tal respeito, esclarece Luís Roberto Barroso:

Conceitos jurídicos indeterminados são expressões de sentido fluido, destinadas a lidar com situações nas quais o legislador não pôde ou não quis, no relato abstrato do enunciado normativo, especificar de forma detalhada suas hipóteses de incidência ou exaurir o comando a ser dele extraído.<sup>326</sup>

Essas relevantes indagações conduzem, necessariamente, à reflexão se o critério comparativo seria útil para a definição de um conceito de resolutividade, preponderando sobre o critério das possibilidades fáticas e jurídicas, ou se, em sentido contrário, as possibilidades fáticas e jurídicas dadas pela realidade seriam preponderantes em relação ao norte da comparação.

De toda sorte, sendo o Direito dialético e dinâmico, crê-se que o hodierno momento, no que se refere à definição e sobretudo ao implemento da resolutividade na atuação do Ministério Público brasileiro é propício para superação (urgente) de paradigmas vigentes no perfil constitucional que vigorou até o momento anterior à Constituição de 1988, assim como passa, necessariamente, pela soma de esforços Institucionais para que esse objetivo se desloque do campo exclusivo da teoria e passe a integrar a *alma mater*, por assim dizer, da atuação ministerial.

---

324 BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19/1998**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaoodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 9 mar. 2023.

325 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Editora Juspodium. 2021, p. 77.

326 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo. Editora Saraiva. 2017, p. 355.

## 4 DO ESFORÇO NACIONAL PARA A CONCRETIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Em setembro de 2016 foi assinada a Carta de Brasília. Trata-se de acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos demais Ministérios Públicos da federação, referendado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão. Para além de mero protocolo de intenções, o documento explicita diretrizes para a concretização de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do Ministério Público, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.

Dada a sua importância, reproduz-se um trecho constante no introito da referida carta:

CONSIDERANDO que o Ministério Público é uma das instituições constitucionais fundamentais para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático **lhe impõe o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional devidamente voltado para a efetivação, via tutela dos direitos e das garantias fundamentais**, do princípio da transformação social, delineado no art. 3º da CR/1988;

(...)

CONSIDERANDO que, nesse contexto constitucional, as Corregedorias do Ministério Público – a Nacional (CNMP), que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada Ministério Público, que exercem o controle interno – são garantias constitucionais fundamentais da sociedade e do indivíduo voltadas para a

avaliação, a orientação e a fiscalização dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares do Ministério Público brasileiro, de modo que **é relevante que atuem de maneira qualificada para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público na defesa dos direitos e das garantias constitucionais**

**fundamentais;**

(...)

CONSIDERANDO, assim, que as **Corregedorias, em razão das suas funções de controle e indução da efetividade institucional, são órgãos estratégicos do Ministério Público e garantias da sociedade;**

(...)

CONSIDERANDO que a **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 127 e 129) consagrou dois modelos de Ministério Público, o que atua perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação e o que atua extrajudicialmente como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas;**

CONSIDERANDO que **se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a proatividade e a resolutividade da Instituição e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada;**

CONSIDERANDO que é **imprescindível a priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação;**<sup>327</sup>

E ainda:

327 Carta de Brasília. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf). Acesso em: 9 mar. 2023.

b) Adoção de postura resolutiva amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional, exigindo-se, para tanto: atuação atrelada à **proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais**; realização de pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção **qualificada**; uso de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação que demande o exercício das atribuições constitucionais pelo Ministério Público; escolha correta dos ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da **melhor decisão para a sociedade**; construção de consenso emancipador que **valorize os direitos e as garantias constitucionais fundamentais**; **utilização racional do mecanismo da judicialização** nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar **se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso**; atuação proativa do membro para garantia do **andamento célere e da duração razoável dos feitos** sob a responsabilidade de sua unidade ministerial e adoção das providências pertinentes ao alcance do precedente jurisdicional pretendido, inclusive mediante a interposição de recursos e a realização de defesas orais; e para efetiva aplicação das sanções impostas judicialmente pela prática de ilícitos, notadamente, nas causas em que o Ministério Público é autor.

As diretrizes consignadas na Carta de Brasília enunciam, com ainda maior eloquência, a necessidade de alterações no perfil do Ministério Público brasileiro, de forma a cruzar definitivamente a linha que demarca o campo do demandismo sem estratégia, para o espaço da proatividade bem definida em planejamento, eficiência e na busca constante de resolutividade, sobretudo extrajudicial, nos feitos em que atuar. Ademais, percebe-se que a Carta de Brasília, de denso conteúdo principiológico, indica um afastamento de um positivismo jurídico rígido para a aproximação da defesa de valores, como se vê no caso em que se passa a primar, por exemplo, não mais pela judicialização *per se*, mas pela judicialização que preenche o binômio da utilidade-necessidade, da última *ratio* e do máximo aproveitamento de tal medida, indicando que o que está sendo tutelado é o melhor interesse da proteção do corpo social e não simplesmente a escolha, pró-forma, de uma das alternativas possíveis.

Também, a Carta de Brasília se distancia de um suposto “requisito da completude”<sup>328</sup> das normas, quando estimula a construção de consenso emancipador que valorize os direitos e as garantias constitucionais fundamentais, sem determinar a via a ser eleita, justamente porque ao Ministério Público resolutivo compete, casuisticamente, eleger a medida mais eficiente.

## **5 DA ATUAÇÃO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS NO FOMENTO À RESOLUTIVIDADE**

Do mesmo modo que a Constituição de 1988 promoveu substancial mudança do perfil do Ministério Público brasileiro, todos os órgãos que lhe integram, sejam eles de Administração Superior, de Execução ou Auxiliares – e cada um no âmbito de suas atribuições – tiveram que acompanhar as alterações sobvindas, sob pena de deixar obsoleta atuação, caso ainda vinculada a um padrão formalista e demandista, em detrimento de ações institucionais baseadas em planejamento, eleição periódicas de prioridades, da busca pela

328 BOBBIO, Norberto. O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito. São Paulo. Editora Ícone. 2006, p. 133.

realização efetiva das missões constitucionais, utilizando-se racionalmente dos instrumentos extrajudiciais disponíveis, tais como o Inquérito Civil Público, Ajustamentos de Conduta, Recomendações, dentre tantos outros.

A Corregedoria-Geral, como integrante da Administração Superior do Ministério Público do Amazonas, antes mesmo de iniciar mudanças específicas em critérios avaliação e de fiscalização, tendentes a impulsionar a atuação resolutiva, deu início a um movimento de aproximação do órgão com os membros da classe, na tentativa de superar, também, uma visão equivocada das funções desse órgão fiscalizador.

É dizer: assim como é necessário superar a vetusta e descabida percepção social de que a atuação do Ministério Público é predominantemente voltada para fins penais e, mais ainda, exclusiva ao campo da acusação, é necessário, internamente, que a classe de membros passe a considerar que a Corregedoria do Ministério Público do Amazonas, para além das atribuições disciplinares, essas conferidas pela Lei Complementar n.º 011/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Amazonas), também possui a virtuosa função orientadora, de caráter eminentemente preventivo.

Assim, reuniões periódicas, expedições de notas técnicas, recomendações orientadoras, diálogos prévios às correições e inspeções, assim como a realização de palestras têm sido ferramentas hábeis a (re) aproximar o órgão fiscalizador da comunidade ministerial, no escopo de romper com a visão por muito tempo predominante, no sentido de que a Corregedoria somente agia para instauração e penalização de eventuais desvios funcionais.

Tais medidas, em larga escala, têm possibilitado, de uma só vez, a propagação da necessidade de adequação de perfil do membro do Ministério Público, enunciado pela Constituição de 1988 e reforçado pela Carta de Brasília, assim como o esclarecimento das vias possíveis para o alcance das esperadas adequações.

## **5.1 DA SUPERAÇÃO DE CRITÉRIOS PURAMENTE QUANTITATIVOS E FORMAIS PARA AFERIÇÃO DE DESEMPENHO E RESULTADOS SOCIAIS OBTIDOS, PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS**

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas indo ao encontro de novos padrões de avaliação no exercício de sua atividade fiscalizatória, materializada por correições e inspeções, promoveu significativas mudanças nos critérios de aferição de resultados das unidades por ela observadas. Tais mudanças ocorreram sobretudo em seus formulários de fiscalização, que não mais se limita a padrões de produtividade quantitativa



ou de cumprimento de regularidades formais de feitos extrajudiciais.

Nessa esteira, em um contexto amplo de análise, dados como a participação de membro em audiências públicas, a tratativa e celebração de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (assim como sua eventual execução), a expedição do importantíssimo instrumento da Recomendação para saneamento de irregularidades, a realização de inspeções, vistorias, visitas, a implementação de boas práticas ou projetos, a participação em reuniões (em especial as com a comunidade, com a sociedade civil organizada), o atendimento ao público, realização de palestras orientadoras (cujo efeito preventivo é inconteste), celebração de acordos em procedimentos extrajudiciais ou mesmo em ações civis públicas e atuação conjunta com outros órgãos, passaram a constituir elementos indispensáveis nos questionamentos feitos durante a atividade fiscalizatória, de modo a influir decisivamente no conceito final a ser atribuído àquele que está sob fiscalização.<sup>329</sup>

Na avaliação específica de feitos extrajudiciais – tidos como ferramentas prioritárias em relação à judicialização – a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas passou a adotar, como um dos nortes, os parâmetros instituídos pelos da Portaria CN-CNMP n.º 291/2017, não significando, porém, tais balizas, acerca de prazos, sejam as únicas levadas em consideração, mas sim o resultado prático da atuação ministerial.

A reunião dessas novas diretrizes, quando reunidas e analisadas de maneira global, distancia-se de um antigo modelo que priorizava a análise estrita de números e se direciona a uma avaliação apta a apurar medidas efetivas alcançadas pelo membro.

A mudança de paradigmas – fortalecida a com a Carta de Brasília – era necessária e urgente, porque uma avaliação fundada simples e puramente em números, potencializava indesejadas distorções. É o caso, por exemplo, do membro ministerial que, tencionando alcançar elevada produtividade quantitativa, empenha-se em produzir centenas de despachos sem efetividade, de meros atos ordinatórios travestidos de decisões e o cumprimento de formalidades ligadas a prazos, sem que tais observâncias implicassem, necessariamente, em um andamento efetivo dos feitos em que atua.

A título ilustrativo, cite-se a hipótese de um Inquérito Civil Público, com duração inicial de um ano e que, sob a justificativa genérica de que é necessária a continuação das investigações, é prorrogado diversas vezes exatamente no prazo previsto. Tal cenário, quando olhado sob o crivo da formalidade, não indicaria nenhuma medida a ser recomendada ou implementada pelo presidente da investigação, contudo, sob uma perspectiva material, o importante critério de três anos, fixado pela Portaria CN-CNMP n.º 291/2017 como sendo um tempo considerado *razoável*, para a conclusão de feitos de tal natureza, autorizam a Corregedoria a induzir, por intermédio de recomendações ou orientações, a priorização da obtenção de resultados no

329 Resolução n.º 006/2014/CSMPAM.

feito em questão, sem que isso se traduza em ingerência na independência funcional do membro.

Tendo sido elevados outros critérios – os qualitativos – a patamares até mais importantes que a simples indicação de números, nota-se que o membro se torna mais propenso a praticar, por exemplo, negociações com atores sociais ou autoridades legalmente constituídas, para, num só ato (na contramão do ajuizamento de ações ou na produção de elevada quantidade de atos inúteis ou com pouca utilidade no curso do procedimento), solucionar a questão que lhe foi trazida ou por ele autuada, *ex officio*.

## **6 INTERSECCIONALIDADE ENTRE RESOLUTIVIDADE E NEOCONSTITUCIONALISMO: UMA NECESSÁRIA RELEITURA A SER FEITA PELA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SUA ATUAÇÃO FISCALIZATÓRIA**

O constitucionalismo do pós segunda guerra mundial, ou pós-positivismo, afastando-se do padrão tradicional que se conformava com a simples previsão de direitos no texto da constituição, passou a exigir a sua efetiva realização. A isso, parte da doutrina dá o nome de *neoconstitucionalismo*, cujas características, segundo Luís Roberto Barroso, são marcadas pela “força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica”.<sup>330</sup>

Como esse panorama ecoa por todo o ordenamento jurídico, assim como naqueles que o operam, o Ministério Público, enquanto Instituição que defende os direitos e interesses da sociedade, deve primar pela realização dos bens jurídicos que lhe cabe a defesa, notadamente os direitos fundamentais. É em tal contexto que se percebe um ponto de intersecção entre o *neoconstitucionalismo* (ligado à efetividade e realização do que está na Constituição, não sendo suficiente a previsão de rol de direitos), com a *resolutividade* (intimamente relacionada com a efetividade da atuação do Ministério Público, a partir da roupagem que lhe foi conferida pela Constituição de 1988, não mais sendo suficiente a ação desmedida e sem o alcance de resultados práticos).

A deficiência ou ausência de resolutividade não é compatível com a atuação funcional do Ministério Público e não interessa à sociedade. Isso não se pode confundir com uma suposta permissividade anterior, mas, em verdade, com o fato de que o descabimento de uma atuação sem resolutividade decorre das mudanças e aperfeiçoamentos ocorridos no ordenamento jurídico.

Aliás, a falta de empenho para a implementação e definitiva adoção de posturas resolutivas somente beneficia àqueles que não estão ajustados aos ditames da ordem jurídica em vigor, bastando citar a demora injustificada

---

330 Op. cit. p. 303

para o alcance (ou pior: o não alcance) de resultados práticos em procedimentos apuratórios em matéria ambiental, envolvendo larga degradação do meio ambiente natural; em questões envolvendo a probidade administrativa, na existência de indicativos de prejuízo ao erário; em temas ligados ao direito do consumidor em que, por exemplo, milhares de pessoas tenham pactuado contratos com cláusulas abusivas ou expostas a propaganda abusiva.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As conclusões obtidas no presente estudo apontam que a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas, seja em sua função orientadora ou em sua função fiscalizatória, possui a capacidade de fomentar práticas resolutivas em feitos extrajudiciais, entre os membros do Ministério Público, isso porque com a implementação de mudanças nos paradigmas fiscalizatórios e a iniciativa de ações de informação e orientação, membros que se dedicavam mais à prática de atos em quantidade, sem prezar pela efetividade do trabalho, passaram a promover ações mais voltadas para o alcance de resultados e, portanto, resolutivas.

Também, a opção pela atuação mais fortemente na esfera extrajurisdicional tem sido feita e estimulada, notadamente nos feitos não criminais, justamente diante das dificuldades do judiciário em dar tempestiva resposta às demandas sociais.

Essa mudança de postura, induzida pela Corregedoria do Ministério Público do Amazonas, fez-se possível a partir do momento em que o membro reconheceu que um trabalho desenvolvido com êxito pleno, mas sem muitos atos (números exponenciais) produzidos, passou a ter o devido reconhecimento tanto pelo órgão correicional quanto pela Administração, em geral, inclusive para fins de apreciação de merecimento. Ademais, não somente a revisão de métodos de avaliação fiscalizadora contribuiu para o fomento da atividade resolutiva, mas também a iniciativa do órgão correicional de romper com a antiquada visão punitiva acerca Corregedoria, reaproximando os membros ministeriais para fins de orientação e atuação na busca por efetivos resultados.

## REFERÊNCIAS

- BARROSO, Luís Roberto. Curso de **Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo. Editora Saraiva. 2017.
- BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de Filosofia do Direito**. São Paulo. Editora Ícone. 2006.
- BRASIL [CONSTITUIÇÃO (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm).
- \_\_\_\_\_. [CONSTITUIÇÃO (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm).
- \_\_\_\_\_. [CONSTITUIÇÃO (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm).
- \_\_\_\_\_. [CONSTITUIÇÃO (1946)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm).
- \_\_\_\_\_. [CONSTITUIÇÃO (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm).
- \_\_\_\_\_. [CONSTITUIÇÃO (1969)]. **Emenda Constitucional nº 1 de 1969**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm).
- \_\_\_\_\_. [CONSTITUIÇÃO (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).
- \_\_\_\_\_. [EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador. Editora Juspodium. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Carta de Brasília**. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%Adlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%Adlia-2.pdf).
- MAZZILI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo. Editora Saraiva. 2018.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS. **Resolução n.º 006/2014/**

**CSMPAM.** Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Amazonas.

SCHOPENHAUER, Arthur. **O Mundo Como Vontade e Como Representação.** São Paulo. Editora Unesp. 2013

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Constituição 30 anos:** As Constituições Brasileiras de 1824 a 1988. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391696>.

# COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA COMO FERRAMENTA PARA A RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Autor: Pedro Colaneri Abi-Eçab<sup>331</sup> e Walter Tiyozzo Linzmayer Otsuka<sup>332</sup>

## *NON VIOLENT COMMUNICATION AS A TOOL FOR THE RESOLUTION OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE*

### RESUMO

O conceito de resolutividade é uma diretriz fundamental para a atuação do Ministério Público brasileiro. Na atualidade, em que impera a necessidade de atuação eficaz e preponderantemente preventiva, buscando-se a máxima efetividade na defesa dos bens jurídicos, a Instituição passa a ter a necessidade de contar com Membros que tenham perfil voltado para a atuação conciliatória e negocial. Inclinados às práticas restaurativas. De cuja atividade exige-se o atingimento de resultados concretos em prol da sociedade. Para tanto, a habilidade da comunicação deve se sobressair. Este artigo pretende analisar como a comunicação não-violenta, como aspecto da habilidade de comunicação, pode contribuir para uma atuação mais resolutiva.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Resolutividade. Comunicação não-violenta.

### ABSTRACT

*The concept of resolvability is a fundamental guideline for the performance of the Brazilian Public Prosecutor's Office. Nowadays, in which the need for effective and preferably preventive action prevails, seeking maximum*

331 Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Doutor e Mestre em Direito (PUC/SP). Coordenador Disciplinar Substituto da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

332 Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Goiás. Especialista em Direito Administrativo (Instituto Romeu Felipe Bacellar). Especialista em Direito Penal e Processual Penal (Instituto Brasiliense de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP). Mestrando Acadêmico em Direito Constitucional (Instituto Brasiliense de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP). Coordenador Disciplinar Substituto da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

*effectiveness in the defense of legal assets, the Institution now needs to have Members whose profile is focused on conciliatory and negotiation activities. Inclined to restorative practices. From whose activity the achievement of concrete results in favor of society is required. Therefore, the ability to communicate must stand out. This article intends to analyze how non-violent communication, as an aspect of communication skills, can contribute to a more resolute performance.*

**Keywords:** *Public Prosecutor's Office. Resolvability. Non-violent communication.*

## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro e seu órgão de controle externo, o Conselho Nacional do Ministério Público, elegeram a resolutividade como princípio institucional vital para que seja obtida efetividade no cumprimento da missão constitucional da Instituição (artigos 127 e 129 da Constituição da República de 1988 – CR/1988).

Trata-se de princípio de caráter instrumental, verdadeiro princípio-meio, que objetiva o real atingimento da transformação social prevista nos objetivos fundamentais do art. 3º da CR/1988, quais sejam, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A passagem do Ministério Público, como órgão da estrutura de Estado que é, para um modelo resolutivo, representa verdadeira revolução copernicana, por impor um novo paradigma de atuação, agora calcado na obtenção de resultados concretos de transformação social e na resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas.

Nesse contexto de profundas transformações, para que uma organização atinja novos objetivos, mostra-se necessário que seus integrantes possuam e coloquem em prática novas habilidades. Um exemplo marcante dessa afirmação é a constatação de que, além das habilidades técnicas (*hard skills*), revelam-se imprescindíveis as habilidades comportamentais (*soft skills*), notadamente no almejado cenário em que “a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas” (Carta de Brasília, Diretrizes estruturantes, item “e”), passam a preponderar sobre soluções meramente demandistas.

Dentre o amplo rol de habilidades comportamentais (*soft skills*),



a comunicação (pessoal e institucional) é uma das primeiras a se evidenciar como basal para o pretendido modelo de Instituição resolutiva. Neste espectro, a comunicação não-violenta (CNV) é uma técnica cuja importância tem sido reconhecida, em virtude de sua contribuição para a melhora dos modelos de comunicação, porque busca eliminar os aspectos de violência muitas vezes incrustados nos discursos institucional e pessoal.

Este artigo pretende analisar se a comunicação não-violenta (CNV) é uma ferramenta apta a contribuir para a construção de um modelo de comunicação apto ao novo paradigma de Ministério Público resolutivo.

## **2 SUPERÇÃO DE ANTIGOS PARADIGMAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público é Instituição que passou por profundas transformações com o advento da Carta Magna de 1988, tendo seu perfil organizacional e sua missão sido completamente remodelados pela nova ordem constitucional.

De órgão responsável, basicamente, pela persecução penal, a Instituição passou a deter uma ampla gama de atribuições para a tutela dos mais diversos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis, o que lhe conferiu perfil único no direito comparado.

Esse novo desenho institucional e a incumbência da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis atribuíram maior relevância e destaque ao órgão na estrutura do Estado.

Para a consecução de seu mister constitucional, a Instituição passou a contar com um leque de instrumentos jurídicos previstos na Constituição e disciplinados na legislação infraconstitucional.

Nesse sentido, prevê o artigo 26 da Lei nº 8.625/1993 que

No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que oficie; III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; IV - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial e de inquérito policial militar, observado o disposto no art. 129, inciso VIII, da Constituição Federal, podendo acompanhá-los; V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório; VI - dar publicidade dos procedimentos administrativos não disciplinares que instaurar e das medidas adotadas; VII - sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade; VIII - manifestar-se em qualquer fase dos processos, acolhendo solicitação do juiz, da parte ou por sua iniciativa, quando

entender existente interesse em causa que justifique a intervenção.

Ocorre que, para atender às demandas contemporâneas de efetivação de direitos fundamentais, em especial em razão da complexidade das relações que a pós-modernidade estabelece e da rapidez em que as mudanças sociais ocorrem, o manejo das ferramentas retrocitadas, de forma meramente burocrática, não é suficiente para se tutelar os bens jurídicos a que o Ministério Público foi incumbido de proteger.

É necessária uma atuação proativa e eficiente, que atinja resultados concretos e que impacte a sociedade. Para tanto, deve o representante da Instituição por meio do uso racional, adequado e proporcional dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados, preferencialmente de modo preventivo, buscar a máxima efetividade na defesa dos direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado, participando decisivamente das soluções dos problemas, conflitos ou controvérsias.

Nas palavras de Rafael Moreno Rodrigues Silva Machado, o Ministério Público pós-moderno deve participar do processo decisório, sendo um dos construtores do constante mutável conceito de democracia. Para o autor:

Isto implica afirmar que o Promotor de Justiça não pode ser o que se denomina pejorativamente de "promotor de gabinete". O Promotor de Justiça pós-moderno deve ser um verdadeiro agente político, contribuindo efetivamente para a construção de soluções para os problemas não só que aportam em sua Promotoria de Justiça, mas que este, como ator participativo da comunidade, antecipe-os.<sup>333</sup>

Assim, a efetivação dos direitos fundamentais, nos dias atuais, por parte dos Membros do *Parquet*, necessariamente, perpassa por uma atuação resolutiva. Afinal, como bem ensinava Norberto Bobbio, o desafio da atualidade não consiste em fundamentar direitos, mas sim em protegê-los de modo efetivo (Bobbio, 2004, p. 45).

### **3 RESOLUTIVIDADE COMO BÚSSOLA INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO**

A escolha, por parte do órgão de controle externo do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público, da resolutividade como parâmetro norteador do perfil de atuação dos Membros do Ministério Público decorre do exercício do poder-dever, previsto no art. 130-A, § 2º, I da Carta Magna, de expedir atos regulamentares e de recomendar providências, que integra o rol de atribuições do referido órgão.

Destaca-se que a atuação de "forma proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais" constitui um dos

333 MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. A essencialidade do Ministério Público no Mundo Líquido - desafios para o Século XXI. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2021. p. 70.

pilares da atuação institucional eficiente do Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público.<sup>334</sup>

A fim de dar concretude a tal diretriz, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Corregedoria Nacional editaram uma série de atos com o intuito de criar e disciplinar a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Neste sentido, a Carta de Brasília prevê que

a resolutividade da atuação do Ministério Público brasileiro pressupõe o alinhamento entre a atividade funcional qualitativa e regular de seus Membros com a adoção de práticas institucionais estruturantes efetivamente ajustadas aos objetivos estratégicos pretendidos.

Já a Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro, prevê no *caput* de seu artigo 1º que:

Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos Membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.

No mesmo norte, a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências, embora não cite expressamente a resolutividade como premissa da atuação autocompositiva, ressalta em seus considerandos a importância da “prevenção e da redução da litigiosidade e que as controvérsias e os conflitos envolvendo o Poder Público e os particulares, ou entre estes, notadamente aquelas de natureza coletiva, podem ser resolvidas de forma célere, justa, efetiva e implementável”, o que vai ao encontro das diretrizes traçadas para o atingimento da atuação resolutiva.

No que tange à expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro, a Resolução CNMP nº 164, de 28 de março de 2017, em seu artigo Art. 2º, X, disciplina que “a recomendação se rege, entre outros, pelos seguintes princípios: (...) X – resolutividade”.

Por seu turno, a Recomendação CNMP nº 57, de 05 de julho de 2017, que dispõe sobre a atuação dos Membros do Ministério Público nos Tribunais, assevera em seu art. 17, § 2º ser:

fundamental que seja reestruturada a função do Ministério Público nos Tribunais, de modo a ser evitado o retrabalho sobre questões já muito bem defendidas pelo órgão do Ministério Público de instância inferior em prol de uma atuação mais eficiente, proativa e resolutiva nos tribunais.

Dentre os considerandos da Resolução CNMP 179, de 26 de julho de 2017, que regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta, está a previsão da “conveniência institucional de estimular a atuação resolutiva e proativa dos Membros do Ministério Público para promoção da

---

334 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/acao-nacional/mapa-estrategico>. Acessado em: 18 mar. 2023.

justiça e redução da litigiosidade”.

A Resolução CNMP nº 244, de 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre critérios para fins de promoção e de remoção por merecimento e para permuta de integrantes do Ministério Público, prevê em seu artigo 9º, II, que:

na votação, os integrantes do Conselho Superior deverão declarar os fundamentos de sua convicção, com menção individualizada aos critérios utilizados na escolha, referentes: (...) II - à resolutividade, que contempla a produtividade e o impacto social, bem como estabelece em seu artigo 11 que “Na avaliação da resolutividade, serão considerados os critérios avaliativos definidos pela Recomendação do CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, e pela Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018.

Por fim, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, expedida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais.

Conforme lição de Gregório Assagra de Almeida e Rafael de Oliveira Costa<sup>335</sup>, a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN 02/2018, estabeleceu o Microssistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público:

As recomendações de caráter geral expedidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria Nacional possuem a natureza de normas jurídicas orientativas, já que expedidas com base em atribuições conferidas constitucionalmente ao referido Órgãos de Controle Externo do Ministério Público. Nesse sentido, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, que dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais, criou, por intermédio de normas jurídicas gerais de natureza orientadora, o Microssistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público. Em razão de importância do tema e do conteúdo do diploma normativo analisado, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 vem produzindo frutos importantes, em especial a construção de um novo “perfil” de atuação para Membros do Ministério Público, bem como um diálogo próximo com o Microssistema Nacional Orientativo de Gestão de Pessoas para o Ministério Público brasileiro.

Ante esse panorama normativo, Aliana Cirino Simon Fabrício de Melo<sup>336</sup> entende que:

A resolutividade, nessa linha, compõe o cerne do novo desenho da Instituição ministerial. De forma reflexiva (obtida com o conhecimento pelos agentes ministeriais da realidade social da adstrição territorial em que atuam), proativa (antecipadamente às situações de crise, visando ao atuar preventivo-proflático) e dialógica (como verdadeira Instituição de articulação e negociação com os demais sujeitos políticos para discussão de estratégias consensuais e democráticas de enfrentamento de crises), o Membro do Ministério Público da atualidade encerra em si o munus da resolução das questões e impasses que lhe são postos preferencialmente de maneira direta e independente, a partir dos procedimentos extrajurisdicionais próprios.

---

335 ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das unidades do Ministério Público: a importância da recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In **Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju**. Brasília: Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 127/143.

336 Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). In Conselho Nacional do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju*, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

## **4 A COMUNICAÇÃO COMO HABILIDADE PESSOAL FUNDAMENTAL PARA QUE OS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ATINJAM UMA ATUAÇÃO RESOLUTIVIDADE**

Nos termos do que dispõe o artigo 12 da Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN 02/2018,

(...) entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o Membro ou a Unidade do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular de instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados (Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro).

Nesse contexto, em que prepondera a necessidade de uso adequado e racional dos instrumentos de que se dispõe a fim de se conferir, predominantemente de modo preventivo, a máxima efetividade na defesa dos bens jurídicos a que o Ministério Público é constitucionalmente legitimado a tutelar, surge a premência de um novo perfil dos Membros da Instituição, que sejam vocacionados para a atuação em um terreno de negociação, mediação e conciliação, que sejam voltados às práticas restaurativas, e de cuja atividade exige-se o atingimento de resultados concretos com repercussão à sociedade.

Assim, a Recomendação de Caráter-Geral CNMP-CN 02/2018, em seu artigo 1º, elencou uma série de princípios e diretrizes a serem considerados para a avaliação, orientação e fiscalização qualitativa da resolutividade das atividades dos Membros e das Unidades do Ministério Público brasileiro, nos planos extrajudicial e judicial, envolvendo a atuação criminal, cível, tutela coletiva e especializada.

Nesse rol, os seguintes princípios e regras, em especial, exigem particular habilidade pessoal do Membro da Instituição no campo da comunicação:

II - capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos;

III - autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático;

IV - capacidade de diálogo e de construção do consenso;

X- utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade.

A habilidade da comunicação, todavia, para que possa convergir com todos os princípios e regras acima elencados, precisa ser exercida de forma eficaz e competente, não se podendo descurar da necessária observância da

característica da empatia.

Justamente nesse ponto, o aspecto da “descentração”, associada à empatia, é enfatizado por Márcia Amaral Correa de Moraes:<sup>337</sup>

Segundo Márcia Amaral Correa de Moraes, a descentração, que está associada à empatia, “...consiste na habilidade de retirar-se do foco dos raciocínios e estratégias implementadas, aliada à competência de coordenar os pontos de vista alheios. Isto significa prestar atenção no outro; falar a sua linguagem, aprender o seu dialeto, aprender o que e como não falar, sob pena de não ser compreendido. Descentrar-se consiste em ocupar-se do entendimento do outro, dos seus conhecimentos prévios, do ‘lugar’ em termos de empoderamento que cada uma das partes ocupa no processo de negociação. Não raras vezes, o negociador experiente, justamente por estar tão acostumado a negociar, se esquece de operar com a descentração e acaba por implodir com o processo pontual de feitura de um acordo, bem como com o relacionamento futuro relacionado à parte envolvida.

Em linhas gerais, uma linguagem e um comportamento empáticos necessariamente pressupõem o exercício da comunicação não-violenta.

## 5 COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA

A Comunicação Não-Violenta (CNV) é um modelo de comunicação desenvolvido pelo psicólogo estadunidense Marshall Rosenberg, que busca estabelecer relações mais saudáveis e empáticas entre as pessoas, por meio de uma comunicação mais consciente e clara. Esse modelo busca promover a empatia e o respeito mútuo, permitindo que as pessoas se expressem de forma autêntica e sejam ouvidas sem julgamentos ou críticas.

A CNV é uma abordagem que tem sido amplamente adotada em diversas áreas, como educação, terapia, mediação de conflitos, gestão de pessoas, entre outras. O modelo se baseia em quatro pilares fundamentais: observação, sentimento, necessidade e pedido.

Cada um desses pilares representa uma etapa na comunicação, que visa promover a compreensão e a colaboração entre as partes envolvidas.

O primeiro pilar da CNV é a *observação*, que consiste em descrever objetivamente uma situação ou comportamento, sem fazer julgamentos ou interpretações. Isso envolve identificar fatos concretos e observáveis, e, em vez de expressar opiniões ou avaliações subjetivas, expressar uma necessidade pessoal. Por exemplo, ao invés de afirmar “você é muito egoísta”, a CNV sugere que se diga “quando você não compartilha suas coisas comigo, eu me sinto excluído”.

O segundo pilar da CNV é o *sentimento*, que se refere à expressão dos sentimentos associados à situação observada. Aqui, é importante distinguir sentimentos de emoções, que muitas vezes são usados como sinônimos. Para a CNV, os sentimentos são reações emocionais básicas que experimentamos em resposta a uma situação, como tristeza, raiva, medo, alegria, dentre outras. Já as emoções são experiências subjetivas que surgem a partir da interpretação

337 MORAES, Márcia Amaral Correa de. *Negociação Ética para Agentes Públicos e Advogados*, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012, página 87, APUD SOARES JÚNIOR, Jarbas e ÁVILA, Luciano Coelho. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015, p. 171/172

que fazemos da situação.

O terceiro pilar da CNV é a *necessidade*, que representa a motivação subjacente aos nossos sentimentos e comportamentos. As necessidades são universais e se referem a aspectos fundamentais da vida, como segurança, conexão, autonomia, reconhecimento, dentre outros. Reconhecer e expressar as necessidades por trás dos nossos sentimentos e comportamentos é fundamental para promover a empatia e a compreensão mútua.

Por fim, o quarto pilar da CNV é o *pedido*, que consiste em formular uma solicitação clara e específica, baseada nas necessidades expressas anteriormente. O pedido deve ser concreto, positivo, factível e visar o bem-estar de todas as partes envolvidas. É importante lembrar que o pedido não é uma exigência ou imposição, mas uma proposta para negociação.

A CNV tem como objetivo promover a conexão e a colaboração entre as pessoas, permitindo que elas expressem suas necessidades e sentimentos de forma autêntica e sejam ouvidas sem julgamentos ou críticas. Além disso, a CNV também busca ajudar as pessoas a lidar com conflitos de forma construtiva e a encontrar soluções que atendam às necessidades de todos os envolvidos.

Um dos principais benefícios da CNV é a promoção da empatia e da compaixão entre as pessoas. Ao reconhecer as necessidades e sentimentos dos outros, somos capazes de nos colocar em seus lugares e compreender suas perspectivas, o que facilita a resolução de conflitos e a construção de relações mais saudáveis e empáticas. Como afirma Rosenberg (2021, p. 24-29):

Quando utilizamos a CNV em nossas interações — consigo mesmo, com outra pessoa ou com um grupo —, nós nos colocamos no estado natural de compaixão (...) A CNV ajuda a nos ligarmos aos outros e a nós mesmos, permitindo o florescimento da compaixão natural. Ela nos guia na reformulação do nosso modo de expressão e escuta dos outros, pela concentração em quatro áreas: o que observamos, o que sentimos, o que precisamos e o que pedimos para nos enriquecer a vida. A CNV promove uma escuta, um respeito e uma empatia profundos e provoca o desejo mútuo da entrega de coração. Algumas pessoas usam a CNV para reagir compassivamente a si mesmas; outras, para estabelecer maior profundidade em suas relações pessoais, e outras, ainda, para gerar relacionamentos eficazes no trabalho ou na política. No mundo inteiro, utiliza-se a CNV para mediar disputas e conflitos em todos os níveis.

Particularmente pertinente à função ministerial, é preciso que se evite o que o autor chama de *comunicação alienante da vida*, isto é, “os juízos morais, que inferem erro ou ruindade nas pessoas que não agem conforme certos valores”.<sup>338</sup> Com efeito, um órgão acusatório inevitavelmente terá que formular, de modo técnico, imputações acerca da prática de ilícitos (uma denúncia criminal narrará a prática de uma conduta que se amolda a um tipo penal), o que não significa, contudo, que os agentes públicos que integram a Instituição estejam autorizados a proferir julgamentos morais.

No modelo de Ministério Público dialógico, ou seja, aquele que

---

338 ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta** [recurso eletrônico]: **técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais** / Marshall B. Rosenberg; tradução Mário Vilela. - [5. ed.]. - São Paulo: Ágora, 2021.



efetivamente se abre ao diálogo com a sociedade, a comunicação não-violenta é fator que transforma o discurso em prática, pois propicia o diálogo face a face com os mais diferentes e antagônicos setores e, a partir disso, a construção de confiança e o desenvolvimento do compromisso e da compreensão comuns entre os atores envolvidos.

De forma harmônica com a comunicação não-violenta, outro conceito relevante é o de Cultura de Paz. Segundo a Assembleia Geral da UNESCO de 1999, Cultura de Paz é “um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilos de vida baseados no respeito à vida, ao fim da violência, à prática da não violência por meio da educação, diálogo e cooperação”. Entende-se, portanto, que a Cultura de Paz é um movimento que aglutina preceitos em busca de um bem comum que é o direito fundamental à paz.<sup>339</sup>

Nosso ordenamento acolhe expressamente o direito à paz, pois a Constituição de 1988 prevê que a República Federativa do Brasil se rege, nas suas relações internacionais, por diversos princípios, entre eles, a *defesa da paz* e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º).

E, conquanto incluído em norma que se refira às relações internacionais, é elementar que a paz também se aplica no direito interno, inclusive sendo elemento indissociável da dignidade da pessoa humana (CR-1988, art. 1º, III).

Igualmente no que tange à comunicação não-violenta, há amparo constitucional para o seu acolhimento, pois, já no Preâmbulo, a CR-1988 prevê que nosso Estado Democrático é destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade *fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias*. Dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil está o de construir uma sociedade livre, justa e *solidária* (art. 3º, I). Além disso, não se deve ignorar que uma forma de comunicação que proporcione maior eficiência à Administração Pública também estará albergada, ainda que implicitamente no art. 37.

## 6 COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA E GOVERNANÇA

O termo governança passou a ser usado comumente tanto em discurso acadêmico quanto em discussões ordinárias sobre como o setor público e outras instituições gerenciam a si mesmos bem como suas relações com a sociedade mais ampla. A ênfase em governança reflete, de muitas

339 CARNEIRO, Claudio. **Compliance e a cultura de paz**. Galileu e-ISSN 2184 1845, volume XX, Janeiro–Junho, 2019, pp. 37-58. Disponível em [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4290/1/RG\\_XX1\\_Compliance2.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4290/1/RG_XX1_Compliance2.pdf). Acesso em 13 mar.2023

formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos (Peters, 2013). A governança também é uma peça fundamental que integra o *Compliance*<sup>340</sup> (Carneiro, 2019).

Sendo a comunicação não-violenta um método que sugere resolver conflitos interpessoais usando habilidades de comunicação empática, é evidente seu poder de auxiliar na construção da boa governança de uma organização, pública ou privada.

Desse modo, a comunicação não-violenta deve ser adotada não apenas no diálogo com a sociedade, mas também internamente. Com efeito, redes colaborativas, caracterizadas por reciprocidade, representação, igualdade, tomada de decisão participativa e liderança colaborativa, podem contribuir para dirimir conflitos organizacionais que, por vezes, são acompanhados de violência de todos os matizes, como moral e psicológica, entre outras. Tem-se, neste caso, um modelo de governança colaborativa democrática, na qual se observa a preocupação em articular participação, diálogo e cooperação e, ainda, promover condições de *accountability* e de reestruturação dos mecanismos de decisão por meio de estímulos ao envolvimento da participação.<sup>341</sup>

Conforme ensina Frederic Laloux<sup>342</sup>, organizações de vanguarda (empresas privadas, geralmente), que buscam métodos de gestão de pessoas focados na excelência e na construção de uma nova sociedade, treinam seus colaboradores em habilidades interpessoais para que possam lidar respeitosamente com os conflitos, por exemplo, instruindo-os em técnicas de comunicação não-violenta, a qual, em alguns casos, é aprendida por um processo simples, com apenas três passos:

Passo 1: Assim é como eu me sinto.

Passo 2: Isto é o que eu preciso.

Passo 3: Do que você precisa?

Este tipo de treinamento é focado no que o autor denomina *busca por integralidade* (felicidade profissional integrada à felicidade pessoal e a existência de um propósito)<sup>343</sup>, na qual os novos integrantes da organização

340 CARNEIRO, Claudio. **Compliance e a cultura de paz**. Galileu e-ISSN 2184 1845, volume XX, Janeiro-Junho, 2019, pp. 37-58. Disponível em: [https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4290/1/RG\\_XX1\\_Compliance2.pdf](https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/4290/1/RG_XX1_Compliance2.pdf). Acesso em: 13 mar. 2023.

341 Idem.

342 Laloux, Frederic. **Reinventando as organizações**: um guia para criar organizações inspiradas no próximo estágio da consciência humana. Curitiba: Voo, 2017, versão digital.

343 ----- O conceito de busca da integralidade, para Frederic Laloux, advém da evolução das organizações humanas ao longo da história, propondo-se, na atualidade, um novo modelo de gestão baseado em valores como autogestão, propósito evolutivo e busca da integralidade, que integram as chamadas organizações evolutivas, que se preocupam não apenas com a realização de suas metas e objetivos, mas também com o bem-estar e a realização dos seus colaboradores. Segundo o autor, as organizações evolutivas buscam integrar as diferentes dimensões do ser humano, incluindo aspectos físicos, mentais, emocionais e espirituais, em um ambiente de trabalho que proporcione significado, propósito e conexão

são treinados em pressupostos, regras básicas e valores que permitem que as pessoas ajam de forma mais autêntica.

No entanto, um único programa de treinamento, com frequência, é insuficiente para ajudar as pessoas a perderem seus antigos hábitos e aprenderem novos. Esses módulos de iniciais de capacitação são, portanto, expandidos por meio de treinamentos e *workshops* contínuos integrados ao dia a dia.

## 7 COMUNICAÇÃO NÃO-VIOLENTA VAI ALÉM DA URBANIDADE

O dever de urbanidade dos agentes públicos é um princípio ético que rege a conduta funcional no exercício de suas funções. Embora estejamos diante de um conceito jurídico indeterminado, haja vista a ausência de contornos legais, pode-se considerar que esse dever se refere à obrigação dos agentes públicos de agir de forma cortês, respeitosa e polida no trato com os cidadãos e com os demais colegas de trabalho.

Os servidores públicos são responsáveis por prestar serviços de qualidade à população, e isso inclui a prestação de um atendimento digno e respeitoso. A urbanidade é, portanto, um elemento fundamental na relação entre o Estado e a sociedade, e seu descumprimento pode gerar graves consequências, como a perda de credibilidade do poder público e a desvalorização do serviço público. Além disso, a urbanidade também é essencial para a harmonia nas relações de trabalho entre os próprios agentes públicos. A convivência em um ambiente de trabalho saudável e respeitoso é fundamental para a eficiência e eficácia dos serviços prestados pelo Estado.<sup>344</sup>

Se a urbanidade já é um dever de todo e qualquer agente público, poderia ser questionada a utilidade da comunicação não-violenta. Urbanidade e comunicação não-violenta são conceitos que não se confundem, embora a segunda possa pressupor a primeira.

Historicamente, na visão de quem morava na cidade (*urbe*), a urbanidade passou a ser um conjunto de comportamentos adequados a quem vive e se relaciona nesse ambiente de cidadãos, traduzidos nos costumes que

---

com os outros. Isso pressupõe uma gestão baseada na confiança, na autonomia e na autogestão, em que os colaboradores são encorajados a serem eles mesmos, a expressarem suas emoções e a contribuírem com suas habilidades e talentos para o bem comum da organização. A busca da integralidade é uma forma de alcançar a plenitude e a realização pessoal e profissional, e também de contribuir para a construção de organizações mais saudáveis, sustentáveis e significativas para todos os envolvidos (**Reinventando as organizações: um guia para criar organizações inspiradas no próximo estágio da consciência humana**. Curitiba: Voo, 2017, versão digital).

344 Esta indeterminação do conceito é ressaltada por Ricardo Marcondes Martins, segundo o qual “Em alguns casos é manifesta a falta de urbanidade; em outros é manifesta a não ocorrência de falta de urbanidade. Mas há uma “zona de penumbra”. ela, cabe ao Judiciário dar a última palavra. Como regra geral, absolve-se o servidor público, *in dubio pro servidor*” (Conceitos indeterminados à luz da proporcionalidade e da boa administração. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. n. 24. ano 7, p. 347-358. São Paulo: Ed. RT, jan./mar. 2023).

indicam as boas maneiras, a cortesia e a afabilidade social, e enquanto virtude compõe também o que se convencionou chamar de “civilidade” (Dantas, 2019).

Falarem em um procedimento de comunicação que envolva empatia, ou seja, a qualidade de se colocar no lugar do outro, de expressar com sinceridade suas necessidades ao invés de tecer críticas e juízos de valor sobre o outro, como propõe a CNV, é totalmente distinto de falar em boas maneiras, polidez, cortesia e afabilidade social. Para a comunicação não-violenta, não basta ser educado, é necessário ser empático.

A urbanidade teve sua importância histórica, mas a evolução das relações entre os seres humanos e, no atual século, dos seres humanos com os seres sencientes – temática que tem ganhado cada vez mais relevância – exige uma comunicação que seja muito mais do que polida. Para superar abismos sociais, raciais, de gênero, econômicos e culturais e para se obter resolutividade em negociações, na celebração de acordos e na colheita de depoimentos, por exemplo, é preciso empatia.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público experimentou profundas transformações após o advento da Constituição da República de 1988. A atuação civil na seara dos direitos difusos e coletivos agigantou-se, compreendendo uma abertura para a interlocução com a sociedade em seus mais diferentes segmentos, o que abrange, por exemplo, a realização de reuniões, audiências públicas, emissão de recomendações e celebração de acordos.

No aspecto penal, surgiu uma ampla atuação negocial, caso da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal.

Além disso, em todas as áreas da atividade ministerial, a resolutividade surge como diretriz de atuação, de modo a buscar-se a efetiva transformação social, o que vai muito além da mera solução jurídica dada a um caso concreto.

Nesse contexto, não basta que os membros e servidores integrantes da Instituição possuam habilidades técnicas (*hard skills*), tais como o saber jurídico. É de suma importância que estes agentes públicos dominem habilidade comportamentais (*soft skills*), dentre as quais a de comunicar-se adequadamente com os mais diversos integrantes da sociedade.

Para isso, a comunicação não-violenta constitui importante ferramenta, pois atualiza o diálogo entre o Ministério Público e a sociedade, tornando-o mais empático, mais fraterno, portanto, mais efetivo na busca por resolutividade por meio da solução humanizada dos conflitos e controvérsias.

Os concursos públicos em geral, todavia, fazem o inverso, já que exigem fortemente habilidades técnicas (*hard skills*), notadamente

memorização de textos de leis e de jurisprudência, negligenciando as habilidades comportamentais.

É necessário, portanto, que os diversos ramos do Ministério Público brasileiro e o Conselho Nacional do Ministério Público ajam para incorporar a temática a cursos de ingresso durante o estágio probatório, bem como a capacitações destinadas a servidores efetivos e membros vitalícios.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos princípios e das diretrizes gerais para a avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das unidades do Ministério Público: a importância da Recomendação de caráter geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In **Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Edição Especial: Recomendação de Aracaju**. Brasília: Corregedoria Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, 8ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BRASIL. **Lei nº 8.625, 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, 29 jun. 2015. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm). Acesso em: 10 03. 2023

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução 125, de 29 de novembro 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 10 mar. 2023

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Mapa Estratégico Nacional**

**do Ministério Público.** Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/acao-nacional/mapa-estrategico>. Acessado em: 18 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 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: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 164, de 28 de março de 2017.** Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação 57, de 05 de julho de 2017.** Dispõe sobre a atuação dos Membros do Ministério Público nos Tribunais. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-057.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 179, de 26 de julho de 2017.** Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Corregedoria Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral 02, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece outras diretrizes. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao\\_dois.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf). Acesso em: 20 mar. 2023.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 244, de 27 de janeiro de 2022.** Dispõe sobre critérios para fins de promoção e de remoção por merecimento e para permuta de integrantes do Ministério Público. Disponível em <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/2021/Resoluo-n-244-20221.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CARNEIRO, Claudio. Compliance e a cultura de paz. **Galileu** e-ISSN 2184 1845, volume XX, Janeiro–Junho, 2019, pp. 37-58. Disponível em <https://repositorio>.

ual.pt/bitstream/11144/4290/1/RG\_XX1\_Compliance2.pdf. Acesso em: 13 mar. 2023.

CASTRO, Denilson Barbosa de; MARTINS, Paulo Fernando de Melo. Correlações entre a justiça restaurativa e a comunicação não-violenta com a educação. **Revista da ESMAT**, v. 7 n. 9 (2015). Disponível em <https://doi.org/10.34060/reesmat.v7i9.42>. Acesso em: 20 mar. 2023.

COLUCCI, Eloisa. A comunicação empática e a gestão de conflitos. **Revista Brasileira da Advocacia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 8/2018, p. 19 – 26, Jan-Mar/2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju**, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

DANTAS, Fabiana Santos. A urbanidade como dever funcional no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, 278(3), 145–162. <https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80833>. Acesso em: 14 mar. 2023.

ESTIVALLET JUNIOR, Cláudio Antônio Rodrigues. Ministério Público do Século XXI: projetos regionais digitais: Iniciativa do Ministério Público por meio das Promotorias de Justiça de Faxinal do Soturno, Restinga Sêca e São Sepé que visa alcançar a efetivação na atuação cível, criminal e nos direitos difusos e coletivos do cidadão, mediante projetos inspirados na regionalização, desenvolvidos com a família, escola e a comunidade, com ênfase na tecnologia. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, 1(90), 39-50. Recuperado de <https://revistadomprs.org.br/index.php/amprs/article/view/245>

FARIA, Cristiane G. B. de. A mediação em prática. **Revista dos Tribunais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 1003/2019, p. 23 – 48, Maio/2019.

FISHER, R.; URY W.; PATTON, B. **Como chegar ao sim**. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

LALOUX, Frederic. **Reinventando as organizações: um guia para criar organizações inspiradas no próximo estágio da consciência humana**. Curitiba: Voo, 2017.

LEMOS, Clécio. Justiça Pós-Penal: hora de propor. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 169/2020, p. 139-162,



Jul/2020.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. **A essencialidade do Ministério Público no Mundo Líquido - desafios para o Século XXI**. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2021.

MARTINS, Adalberto. A mediação nos conflitos coletivos de trabalho. **Revista de Direito do Trabalho**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 222/2022, p. 265 – 284, mar-abr/2022.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Conceitos indeterminados à luz da proporcionalidade e da boa administração. **Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance**. n. 24. ano 7. p. 347-358. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan./mar. 2023.

MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). In Conselho Nacional do Ministério Público. **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: qualidade, resolutividade e transformação social: edição especial: recomendação de Aracaju**, volume VII / Conselho Nacional do Ministério Público. – Brasília: CNMP, 2019.

PETERS, Brainard Guy. O que é Governança? **Revista do TCU**, n. 127 (2103), Brasília. Disponível em <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/87>. Acesso em: 18 mar. 2023.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta [recurso eletrônico]: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais** / Marshall B. Rosenberg; tradução Mário Vilela. - [5. ed.]. - São Paulo: Ágora, 2021.

\_\_\_\_\_. **Vivendo a comunicação não-violenta [recurso eletrônico]** / Marshall Rosenberg; tradução de Beatriz Medina. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um Discurso sobre as Ciências**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOARES JÚNIOR, Jarbas e ÁVILA, Luciano Coelho. **Manual de Negociação e Mediação para Membros do Ministério Público**. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015.



CONSELHO  
NACIONAL DO  
MINISTÉRIO PÚBLICO