REVISTA JURÍDICA
CORREGEDORIA NACIONAL

A ATUAÇÃO ORIENTADORA DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Volume II

CNMP
Conselho Nacional do Ministério Público

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

REVISTA JURÍDICA
CORREGEDORIA NACIONAL

A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público

Volume 2, ano 2017

EXPEDIENTE

© 2017, Conselho Nacional do Ministério Público
Permitida a reprodução mediante citação da fonte

Composição do CNMP

Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Presidente)
Cláudio Henrique Portela do Rego (Corregedor Nacional)
Antônio Pereira Duarte
Marcelo Ferra de Carvalho
Esdras Dantas de Souza
Walter de Agra Júnior
Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho
Fábio George Cruz da Nóbrega
Gustavo do Vale Rocha
Otavio Brito Lopes
Fábio Bastos Stica
Orlando Rochadel Moreira
Sérgio Ricardo de Souza
Valter Shuenquener de Araújo

Secretaria-Geral

Silvio Roberto Oliveira de Amorim Junior (Secretário-Geral)
Guilherme Guedes Raposo (Secretário-Geral Adjunto)

Conselho Editorial

Organizadores da Revista Jurídica
Gregório Assagra de Almeida (Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Rodrigo Leite Ferreira Cabral (Promotor de Justiça do Estado do Paraná e Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Marcelo Pedroso Goulart (Promotor de Justiça do Estado de São Paulo e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público)
Lenna Luciana Nunes Daher (Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional do Ministério Público)

Membros Natos
Rodrigo Janot Monteiro de Barros (Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público)
Antônio Pereira Duarte (Conselheiro Nacional)
Marcelo Ferra de Carvalho (Conselheiro Nacional)
Esdras Dantas de Souza (Conselheiro Nacional)
Walter de Agra Júnior (Conselheiro Nacional)
Leonardo Henrique de Cavalcante Carvalho (Conselheiro Nacional)
Fábio George Cruz da Nóbrega (Conselheiro Nacional)
Gustavo do Vale Rocha (Conselheiro Nacional)
Otávio Brito Lopes (Conselheiro Nacional)

Fábio Bastos Stica (Conselheiro Nacional)
Orlando Rochadel Moreira (Conselheiro Nacional)
Sérgio Ricardo de Souza (Conselheiro Nacional)
Valter Shuenquener de Araújo (Conselheiro Nacional)

Membros Externos
Alexandre Amaral Gavronski (Procurador Regional da República)
Antonio Gidi (Professor na Syracuse University College of Law, NY, Estados Unidos da América)
Aviva Abramovsky (Professora na Syracuse University College of Law, NY, Estados Unidos da América)
Bruno Amaral Machado (Promotor de Justiça do Distrito Federal e Territórios)
Edmar Jorge de Almeida (Subprocurador-Geral de Justiça Militar)
Emerson Garcia (Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro)
Gilberto Callado de Oliveira (Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Santa Catarina)
Hugo Nigro Mazzilli (Advogado e Procurador de Justiça do Estado de São Paulo Aposentado)
Jairo Cruz Moreira (Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais)
Luiz Edson Fachin (Ministro do Supremo Tribunal Federal)
Marcelo Pedroso Goulart (Promotor de Justiça do Estado de São Paulo)
Mário Frota (Professor e Presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo)
Ricardo José Macedo de Britto Pereira (Subprocurador-Geral do Trabalho)
Rogerio Schietti Machado Cruz (Ministro do Superior Tribunal de Justiça)

Projeto Gráfico, revisão e diagramação

Gráfica e Editora Movimento

Supervisão editorial e revisão

Assessoria de Comunicação do CNMP

Conselho Nacional do Ministério Público
Revista Jurídica Corregedoria Nacional : A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público, volume II/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília : CNMP, 2017.
391p. il.

ISSN 2525-5800

1. Ministério Público. 2. Corregedorias. 3. Constituição Federal. I. Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.
Biblioteca/CNMP CDD – 341.413

SUMÁRIO

ARTIGOS VERSANDO SOBRE A TEMÁTICA DO VOLUME II

1. Função orientadora das corregedorias do Ministério Público e a realização de acordo de resultados
Paulo Roberto Moreira Cançado, Gregório Assagra de Almeida, Jairo Cruz Moreira e Pedro Henrique Esteves Freitas **11**

2. Órgãos de execução, escolas institucionais e corregedorias na dinâmica do Ministério Público
Marcelo Pedroso Goulart **29**

3. Breves considerações sobre o estágio probatório dos membros do Ministério Público
Armando Antônio Lotti **51**

4. O Ministério Público e o desafio da democracia: congruência, reconhecimento e interação na pauta de resultados institucionais
Maria Clara Mendonça Perim **67**

5. Recomendação das corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade
Humberto Eduardo Pucinelli **87**

6. CPC/2015: O Ministério Público como instituição de garantia e as normas fundamentais processuais
Hermes Zaneti Jr. **101**

7. Corregedorias do Ministério Público e legitimidade procedimental: a função orientação na promoção da administração pública responsiva
Fernando Rodrigues Martins **167**

8. Função orientadora das corregedorias do Ministério Público na promoção da igualdade de gênero
Danielle Martins Silva e Diogo Abe Ribeiro **187**

9. Entre unidade e independência: reflexões acerca da atuação das corregedorias no Ministério Público brasileiro
Alexandre de Castro Coura e Bruno Gomes Borges da Fonseca **217**

10. Possibilidades e limites da atividade disciplinar dos órgãos investigativos e correcionais deflagrada por denúncia anônima
Rodrigo Iennaco de Moraes, Gregório Assagra de Almeida e Pedro Henrique Esteves Freitas **237**

11. A terceira onda da função orientadora na área ambiental e o protagonismo das corregedorias
Alexandre Lima Raslan **267**

12. Curso de ingresso e vitaliciamento: uma possível e necessária abordagem profissionalizante e humanística
Alexandre Reis de Carvalho e Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho **281**

13. Recomendações em correição ordinária: orientações para otimização de desempenho funcional
Paulo Roberto Dantas de Souza Leão, Anísio Marinho Neto, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Morais Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Leonardo Dantas Nagashima **307**

ARTIGOS SOBRE EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

14. O problema da irracionalidade na tomada de decisão: a experiência norte-americana na orientação de membros do Ministério Público
Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino e Cláudio Henrique Portela do Rego **323**

DIÁLOGO MULTIDISCIPLINAR, COM ARTIGO DE OUTRAS ÁREAS DO CONHECIMENTO

15. Estudos e pesquisas como métodos de qualificação da atuação das corregedorias do Ministério Público
Lenna Luciana Nunes Daher e Daniella Ferreira Vieira Leite **339**

COMENTÁRIOS SOBRE JURISPRUDÊNCIA

16. Comentários à decisão do STF na ação cível originária 924
Rodrigo Oliveira Carvalho Santos, Gregório Assagra de Almeida e Lenna Luciana Nunes Daher **363**

BOAS PRÁTICAS

17. Carta de Brasília modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas corregedoriais do Ministério Público **375**

18. Portaria CNMP-CN nº 00087, de 16 de maio de 2016: Dispõe sobre o Procedimento de Estudos e de Pesquisas (PEPCN) no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público **389**

APRESENTAÇÃO

A escolha da temática *A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público* para o segundo volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional tem relevante significado. O primeiro volume consolidou o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público como garantias da sociedade, enquanto órgãos estratégicos para a promoção da efetividade institucional. A orientação pelas Corregedorias, nesse viés, é o que mais torna efetivo seu papel constitucional, na medida que essa atividade se destina não só a prevenir a ocorrência de desvios funcionais, mas principalmente a induzir os órgãos de execução, os administrativos e os auxiliares a atuar com efetividade no cumprimento de sua missão constitucional.

A Carta de Brasília traz novos rumos para a atividade correcional, alinhada ao Ministério Público resolutivo, em busca da transformação social consagrada no artigo 3º da Constituição da República de 1988, que previu a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção da erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais. O acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias do Ministério Público, para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional, preconiza, assim, a orientação para a priorização da atuação preventiva, evitando-se situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público.

A atuação tradicional das Corregedorias do Ministério Público vinha sendo vista como essencialmente repressora aos desvios funcionais já ocorridos. Necessária se fazia, portanto, a valorização da atribuição de orientação, como função primordial dos Órgãos Disciplinares, e como aquela que mais protege a sociedade, uma vez que reduz a ocorrência de ilícitos e proporciona ganhos de efetividade institucional.

Com essa perspectiva, apresentamos o segundo volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, agradecendo a colaboração preciosa de todos aqueles que se envolveram para tornar esse projeto uma realidade para o aprimoramento da missão constitucional do Ministério Público.

CLÁUDIO HENRIQUE PORTELA DO REGO
Corregedor Nacional do Ministério Público

NOTA DOS ORGANIZADORES

Uma vez lançado o 1º Volume da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional, que inegavelmente caracterizou-se como relevantíssimo marco para a construção e fortalecimento de uma doutrina sobre as Corregedorias dos Ministérios Públicos brasileiros, é com grande satisfação que apresentamos o 2º Volume da Revista Jurídica, que terá como temática central "A Atuação Orientadora das Corregedorias do Ministério Público".

Neste novo lançamento da Revista Jurídica, é possível verificar que o altíssimo nível teórico alcançado pela edição inaugural foi mantido, o que reforça a grande alegria em poder entregar ao leitor uma revista especializada e de qualidade sobre assuntos de fundamental importância para o bom desenvolvimento teórico e prático do Ministério Público brasileiro.

O presente volume contará com os seguintes artigos e autores:

1. Gregório Assagra de Almeida, Jairo Cruz Moreira, Paulo Roberto Moreira Cançado e Pedro Henrique Esteves Freitas – "Função Orientadora das Corregedorias do Ministério Público e a Realização de Acordo de Resultados".

2. Marcelo Pedroso Goulart – "Órgãos de Execução, Escolas Institucionais e Corregedorias na Dinâmica do Ministério Público".

3. Armando Antônio Lotti – "Breves Considerações sobre o Estágio Probatório dos Membros do Ministério Público".

4. Maria Clara Mendonça Perim – "O Ministério Público e o Desafio da Democracia: congruência, reconhecimento e interação na pauta de resultados institucionais".

5. Humberto Eduardo Pucinelli – "Recomendação das Corregedorias: relevante instrumento de orientação e resolutividade".

6. Hermes Zaneti Jr. – "CPC/2015: O Ministério Público como Instituição de Garantia e as Normas Fundamentais Processuais".

7. Fernando Rodrigues Martins – "Corregedorias do Ministério Público e Legitimidade Procedimental: a função orientação na promoção da administração pública responsiva"

8. Danielle Martins Silva e Diogo Abe Ribeiro – "Função Orientadora das Corregedorias do Ministério Público na Promoção da Igualdade de Gênero".

9. Alexandre de Castro Coura e Bruno Gomes Borges da Fonseca – "Entre Unidade e Independência: reflexões acerca da atuação das corregedorias no Ministério Público brasileiro".

10. Gregório Assagra de Almeida, Pedro Henrique Esteves Freitas e Rodrigo Iennaco de Moraes – "Possibilidades e Limites da Atividade Disciplinar dos Órgãos Investigativos e Correcionais Deflagrada por Denúncia Anônima".

11. Alexandre Lima Raslan – "A Terceira Onda da Função Orientadora na Área Ambiental e o Protagonismo das Corregedorias".

12. Alexandre Reis de Carvalho e Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho – “Curso de Ingresso e Vitaliciamento: uma possível e necessária abordagem profissionalizante e humanística”.

13. Paulo Roberto Dantas de Souza Leão, Anísio Marinho Neto, Mac Lennon Lira dos Santos Leite, Francisco Hélio de Morais Júnior, Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima e Leonardo Dantas Nagashima – “Recomendações em correição ordinária: orientações para otimização de desempenho funcional”.

Artigo sobre Experiências Internacionais: Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino e Cláudio Henrique Portela do Rego – “O Problema da Irracionalidade na Tomada de Decisão: a experiência norte-americana na orientação de membros do Ministério Público”.

Diálogo Multidisciplinar: Lenna Luciana Nunes Daher e Daniella Ferreira Vieira Leite – “Estudos e Pesquisas como Métodos de Qualificação da Atuação das Corregedorias do Ministério Público”.

Comentários sobre Jurisprudência: Rodrigo Oliveira Carvalho Santos, Gregório Assagra de Almeida e Lenna Luciana Nunes Daher – "Comentários à decisão do STF na ação cível originária 924 - Conflito de Atribuição entre o Ministério Público do Estado do Paraná e o Ministério Público Federal): o reconhecimento da unicidade Orgânica do Ministério Público Brasileiro e alguns de seus possíveis reflexos no trabalho das Corregedorias da Instituição".

Boas Práticas: Carta de Brasília

Outro motivo de comemoração é que o presente volume, pela primeira vez, contou com a participação de artigos acolhidos por meio do edital de chamada nº 33/2016, publicado no Diário Eletrônico do CNMP, de 15 de agosto de 2016, abrindo, assim, um novo canal de captação de trabalhos produzidos pela comunidade jurídica, interessada em contribuir com o desenvolvimento da temática do controle e desenvolvimento que são promovidos pelas Corregedorias do Ministério Público.

Dito isso, só nos resta agradecer aos participantes da revista, aos seus colaboradores diretos e indiretos, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Corregedor Nacional, Dr. Cláudio Henrique Portela do Rego e desejar a todos uma ótima leitura!

GREGÓRIO ASSAGRA DE ALMEIDA
MARCELO PEDROSO GOULART
RODRIGO LEITE FERREIRA CABRAL
LENNA LUCIANA NUNES DAHER

FUNÇÃO ORIENTADORA DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A REALIZAÇÃO DE ACORDO DE RESULTADOS

Guiding function of the public prosecution's offices of professional responsibility and the acomplishment of the results agreement

Paulo Roberto Moreira Cançado[1]
Gregório Assagra de Almeida[2]
Jairo Cruz Moreira[3]
Pedro Henrique Esteves Freitas[4]

Recebido em 19.12.2016
Aprovado em 03.01.2017

1 Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Corregedor-Geral do Ministério Público de Minas Gerais, biênio 2016/2017. Foi Professor de Processo Penal da Escola de Formação da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Foi Procurador-Geral Adjunto Administrativo 2005/2009. Foi Presidente do Fundo do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Foi Membro do Conselho Superior e da Câmara de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. É Diretor de Comunicação Social do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais dos Ministérios Públicos da União e dos Estados.

2 Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos e bolsista CAPEs em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde 1993. Atualmente, é assessor do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Auxiliar em Cooperação Eventual da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Foi diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei (PL) nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. Foi professor e coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Foi integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Professor visitante do Programa de Postgrado sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales em el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla, em La Mancha (Espanha). Foi Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico do Ministério da Educação. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácido.

3 Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito. Pós-Graduado em Direito Civil e Processo Civil. Autor da obra jurídica: "A Intervenção do Ministério Público no Processo Civil à Luz da Constituição". Atuou como coordenador Nacional da Campanha "O que você tem a ver com a corrupção?", promovida pelo Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNPG. Atualmente é Assessor da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Colaborador da Corregedoria Nacional do CNMP. É também Membro Colaborador da Comissão de Planejamento Estratégico do CNMP.

4 Pós-graduando em Ciências Criminais. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Estagiário de Pós-graduação do Ministério Público de Minas Gerais.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. *Solução pacífica de conflitos e controvérsias* como diretriz ínsita ao sistema constitucional. 3. Resolução consensual de conflitos no Código de Processo Civil brasileiro de 2015. 4. Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro (Resolução CNMP nº 18, de 1º de dezembro de 2014). 5. Acordo de Resultados nas Corregedorias do Ministério Público. 5.1. Disposições gerais acerca dos procedimentos da Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas (RCCP) e do Acordo de Resultados (ACRS) no Ministério Público do Estado de Minas Gerais (art. 203 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPMG e Ato nº 16/2016 do Corregedor-Geral). 5.2. Especificidades do Acordo de Resultados (ACRS) disciplinado pelo Ato nº 12/2016 do Corregedor-Geral do MPMG. 6. Carta de Brasília como Acordo de Resultados entre a Corregedoria Nacional e as demais Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos da União e dos Estados. 7. Conclusões. Referências.

RESUMO: A *solução pacífica de conflitos e controvérsias* é princípio constitucional com força irradiante que orienta o sistema de acesso à justiça brasileiro, nos termos do que ficou consagrado no Preâmbulo da Constituição de 1988. Além disso, entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, está inserido o princípio da solução pacífica dos conflitos (art. 4, inciso VII, da CR/1988). O novo Código de Processo Civil de 2015, concretizando o *mandamento constitucional*, foi claro e muito preciso ao estabelecer o dever de priorização pelo Estado da resolução consensual (art. 3º, § 2º). O *Conselho Nacional do Ministério Público* já tinha aprovado, por intermédio da Resolução CNMP nº 118/2014, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição para o Ministério Público brasileiro, o que inclui as Corregedorias da Instituição. O Acordo de Resultados, nesse contexto, é um dos mecanismos de resolução consensual que poderão ser utilizados pelo Estado para a garantia da eficiência e da efetividade do trabalho desempenhado pelos órgãos públicos e pelos respectivos servidores. Trata-se de um procedimento útil, construído pelo diálogo e pelo consenso, que poderá solucionar problemas e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento de metas, com a eficiência do serviço público. A adoção do Acordo de Resultados pelas Corregedorias do Ministério Público, nos termos do que já ocorreu com a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (art. 203 do Regimento Interno da CGMPMG, de 28 de setembro de 2016, e Ato CGMPMG nº 12, de 30 de maio 2016), poderá ser útil para garantir e contribuir para a boa gestão administrativa e funcional dos trabalhos do Ministério Público e dos seus órgãos e servidores. Por intermédio do Acordo de Resultados, observa-se que poderão ser fixadas diretrizes e metas para a gestão, tanto administrativa quanto funcional, mais adequada, produtiva e eficiente de uma promotoria ou procuradoria do Ministério Público; entre outras situações, destaca-se que é possível a celebração de Acordo de Resultados, por exemplo, nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais e extrajudiciais por responsabilidade de membros do Ministério Público ou ainda com a finalidade de alcançar área de atuação, como na educação, na saúde e outras, em que a promotoria de justiça mostra-se deficiente ou com espaço para aprimoramento. Como grande exemplo de acordo de resultados, convém destacar a Carta de Brasília, firmada e aprovada, após amplos debates e discussões no procedimento de estudos e pesquisas instaurado pela Corregedoria Nacional (artigo 2º da Portaria CN nº 87, de 16 de maio de 2016), em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, ocasião em que a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União celebraram o acordo, aprovando e assinando a denominada Carta de Brasília, com os considerandos e diretrizes no sentido da Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

ABSTRACT: *The peaceful settlement of litigation is a constitutional principle with radiant force that guides the Brazilian system of access to justice, as enshrined in the Preamble of the 1988 Constitution. Also, the Federative Republic of Brazil is ruled, in its international relations, by the peaceful resolution of conflicts (article 4, item VII, CR / 1988). The new Code of Civil Procedure of 2015, implementing the constitutional mandate, was clear and very precise when establishing the State's duty of prioritization of the consensual resolution (Article 3º, §2º). In this guideline the National Council of the Public Prosecutor (CNMP) approved, through the Resolution CNMP nº 118/2014, the National Policy to Encourage Self-Composition to the Brazilian Public Prosecutor's Office. The Results Agreement, in this context, is one of the mechanisms of consensual resolution that can be used by the State to*

guarantee the efficiency and effectiveness of the work performed by public agencies and their respective servants. It is a useful procedure, built by dialogue and consensus, which can solve problems and, at the same time, guarantee the fulfillment of goals, with the efficiency of the public service. The adoption of the Results Agreement by the Prosecution's Offices of Professional Responsibility, as already occurred with the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility of the State of Minas Gerais (ATO CGMPMG Nº. 12, of May 30, 2016), may be useful to guarantee and contribute to the good administrative and functional management of the work of the Public Prosecution, its organs and servers. Through the Results Agreement, for example, it's possible to established guidelines and targets to a more productive and efficient management (administrative and functional) of a Prosecutor or Prosecution's Office; among others, it is possible to conclude a Results Arrangement in cases in which the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility notes delays in the judicial and extrajudicial services due to the responsibility of members of the Public Prosecution or even with the completion of reaching the area of action, such as education, health and others, where the prosecution of justice is deficient or there is room for improvement. As a great example of a results agreement, it is worth highlighting the Brasília Letter, signed and approved after extensive discussions and discussions in the study procedure established by the Public Prosecution's National Office of Professional Responsibility (Corregedoria do CNMP) based on article 2 of decree CN nº. 87, dated May 16, 2016, in a public session held on 22.09.2016, at the 7th Management Congress of the CNMP, at which time the National Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution and the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibilities of the States and the Union signed the agreement, approving and signing the so-called Letter of Brasilia, with the "considering's" and guidelines for the Modernization of the Control of Extra-jurisdictional Activity by the Public Prosecution's Offices of Professional Responsibilities as well as the Promotion of Resolutive Action by the Brazilian Public Prosecutor's Office.

PALAVRAS CHAVES: Acordo de Resultados. Corregedorias. Ministério Público. Orientação. Autocomposição.

KEYWORDS: *Results Agreement. Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility. Public Prosecution. Orientation. Self-Composition.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a importância da adoção de mecanismos autocompositivos pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro, a nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, com especial atenção para os Acordos de Resultados.

O trabalho parte da concepção no sentido de que a *solução pacífica de conflitos e controvérsias* é um princípio constitucional com força irradiante que deve orientar o sistema de acesso à justiça brasileiro, utilizando como fundamento duas previsões constitucionais expressas, o Preâmbulo da Constituição de 1988 e a orientação no sentido de que, nas suas relações internacionais, a República Federativa do Brasil observará e priorizará a solução pacífica dos conflitos (art. 4, inciso VII, da CR/1988).

O texto também busca amparo no Código de Processo Civil de 2015, o qual prevê expressamente que o Estado promoverá, sempre que possível, a resolução consensual de conflitos (art. 3º, § 2º), dispondo, ainda, que a conciliação, a mediação e outros métodos afins deverão ser estimulados por

todos os operadores do sistema de acesso à justiça, inclusive o jurisdicional (art. 3º, § 3º).

Também é analisada, como referência para sustentar a adoção do acordo de resultado pelas Corregedorias do Ministério Público, a Resolução CNMP nº 118/2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro, quando é ressaltado que a referida Resolução também deve orientar o trabalho das Corregedorias do Ministério Público.

É estudada a adoção do Acordo de Resultados pelas Corregedorias do Ministério Público, nos termos do que já ocorreu com a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (art. 203 do Regimento Interno da CGMPMG, de 28 de setembro de 2016, e Ato CGMPMG nº 12, de 30 de maio 2016), destacando que esse mecanismo poderá ser muito útil para garantir e contribuir para a boa gestão administrativa e funcional dos trabalhos do Ministério Público e dos seus órgãos e servidores.

O artigo aponta que, por intermédio do Acordo de Resultados, poderão ser fixadas diretrizes e metas para a gestão, tanto administrativa quanto funcional, mais adequada, produtiva e eficiente de uma promotoria ou procuradoria do Ministério Público. Assim, entre várias outras situações, seria possível a celebração de Acordo de Resultados, por exemplo, nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais e extrajudiciais por responsabilidade de membros do Ministério Público ou ainda com a finalidade de alcançar área de atuação, como na educação, na saúde e outras, em que a promotoria de justiça mostra-se deficiente ou com espaço para aprimoramento.

A Carta de Brasília, firmada e aprovada, após amplos debates e discussões no procedimento de estudos e pesquisas instaurado pela Corregedoria Nacional (artigo 2º da Portaria CN nº 87, de 16 de maio de 2016), em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, é analisada como grande exemplo de acordo de resultados, pois, na ocasião da aprovação do referido documento, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União celebraram acordo, aprovando e assinando a citada Carta de Brasília, com os considerandos e diretrizes no sentido de formatação de uma atuação por todas as Corregedorias do Ministério Público visando à Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional do Ministério Público bem como ao Fomento à Atuação Resolutiva da Instituição.

O Acordo de Resultados é, destarte, concebido pelos autores deste trabalho como um dos mecanismos de resolução consensual que poderão ser utilizados pelo Estado para a garantia da eficiência e da efetividade do trabalho desempenhado pelos órgãos públicos e pelos respectivos servidores, tratando-se de um mecanismo procedimental útil que poderá ser construído pelo diálogo e pelo consenso para garantir o cumprimento de metas, com a eficiência do serviço público.

Nesse contexto, o *acordo de resultados*, no âmbito das Corregedorias do Ministério Público, é relevante e eficiente instrumento de resolução de problemas, sendo indicado sempre que for constatada inadequação ou ineficiência de serviços ou dos trabalhos ou a má qualidade dos trabalhos que poderão ser constatadas durante procedimentos correições ou inspeções.

2. SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS E CONTROVÉRSIAS COMO PRINCÍPIO ÍNSITO AO SISTEMA CONSTITUCIONAL

O preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que a sociedade brasileira é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a *solução pacífica das controvérsias*. Esse compromisso expresso, firmado pelo Constituinte originário, ressalta a importância das *vias consensuais de resolução de conflitos e controvérsias* como opção prioritária no ordenamento jurídico brasileiro. [5]

O caráter orientador e principiológico do preâmbulo constitucional é bastante claro e nele são estabelecidos, em termos exortativos, a síntese do projeto de Estado que se pretendeu instituir.[6] Nesse sentido, são afirmados princípios constitucionais que expressam uma espécie de *manifestação declaratória* a respeito das circunstâncias históricas, políticas e constitucionais.[7] Nesse contexto, deve ser ressaltada a relevância do papel desempenhado pelo Preâmbulo como parte integrante do *sistema constitucional*, o que sobressai no plano da interpretação de outros princípios e preceitos constitucionais, assim como na concepção do Direito como um sistema de princípios, regras e garantias.

Outra diretriz constitucional muito significativa para a compreensão do sistema de acesso à justiça adotado no Brasil está no art. 4º, inciso VII, da CR/1988, o qual estabelece que a República Federativa do Brasil rege-se nas

5 CR/1988: **PREÂMBULO:** *Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, 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,*** *promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.*

6 BARROSO, Luís R.; BARCELLOS, Ana P. Preâmbulo da CF: Função e Normatividade. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 105-107.

7 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional* – 2.ed. ver., ampl. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.142.

suas relações internacionais, entre outros, pelo *princípio da solução pacífica dos conflitos*.[8]

Com isso, observa-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas internos de acesso à Justiça. O *sistema de acesso à justiça por adjudicação*, que se viabiliza, geralmente, pelo judiciário por intermédio de liminares, sentenças, acórdão e medidas executivas (art. 5º, XXXV, da CR/1988). E, também, o *sistema de resolução consensual de conflitos*, conforme orienta o Preâmbulo da Constituição, quando prevê, nos termos anteriormente analisados, que a República Federativa do Brasil é fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, *com a solução pacífica das controvérsias*. No mesmo sentido, dispõe o art. 4º, inciso VII, da CR/1988 que a República Federativa do Brasil será regida, nas relações internacionais, pela solução pacífica dos conflitos. Houve, portanto, um grande erro no Brasil ao concentrar quase toda prática que envolve o acesso à Justiça no sistema de resolução dos conflitos por adjudicação (art. 5º, XXXV, da CR/1988). É essa, portanto, uma das razões de o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constatar, em suas pesquisas (destacando-se aqui o Justiça em Números), que no País há mais de 7 dezenas de milhões de processos em tramitação.[9]

O aspecto positivo é que há atualmente no Brasil um movimento de mudança de paradigma que busca conferir atenção necessária aos mecanismos de resolução consensual de conflitos. Na esteira dessa orientação destacam: no Conselho Nacional de Justiça, a Resolução nº 125/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências; no Ministério da Justiça, via Secretaria de Reforma do Judiciário, foi criada a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, nos termos da Portaria do Ministro da Justiça nº 1.920/2012, e os manuais de resolução consensual publicados no âmbito da referida Escola; pelo Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução nº

8 CR/1988: *Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*
I - independência nacional;
II - prevalência dos direitos humanos;
III - autodeterminação dos povos;
IV - não-intervenção;
V - igualdade entre os Estados;
VI - defesa da paz;
VII - solução pacífica dos conflitos;
VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
X - concessão de asilo político.
Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

9 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 do Ministério Público. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

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.[10]

3. RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL BRASILEIRO DE 2015

Ratificando a força e o alcance dos mandamentos constitucionais, o novo Código de Processo Civil (A Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015), em seu artigo inaugural, dispõe que o processo civil brasileiro será *ordenado*, *disciplinado* e *interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil*, observando-se as disposições deste Código.

Assim, novo Código de Processo Civil, seguindo a *manifestação declaratória* contida no Preâmbulo constitucional e no art. 4º, inciso VII, da CR/1988, adotou, expressamente, diversas orientações que visam a priorizar a resolução consensual dos conflitos e controvérsias.

O art. 3º do CPC/2015 adota em seu *caput* o princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, CR/1988), também conhecido como princípio do acesso à justiça; entretanto, para a resolução de conflitos e controvérsias, foram consagradas no citado artigo 3º: a possibilidade do uso da arbitragem (art. 3º, §1º); a promoção pelo Estado, sempre que possível, da solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º); e, por fim, o estímulo à conciliação, à mediação e a outros métodos de solução consensual de conflitos por parte de juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (art. 3º, § 3º).

É claro o empenho do legislador no sentido da concretização do mandamento constitucional da *solução pacífica de controvérsias* com as disposições do art. 3º do novo Código de Processo Civil, sobretudo nos seus §§ 2º e 3º, estimulando não só o Estado, mas os principais agentes do processo judicial (juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público), ao uso de métodos alternativos de solução controvérsias, elencados em rol exemplificativo no §3º.

Com o fim de ampliar esses deveres de priorização da resolução consensual para todos os entes federados, o Código de Processo Civil 2015 veio a dispor, em seu art. 174, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão *câmaras de mediação* e *conciliação*, com atribuições relacionadas à *solução consensual de conflitos no âmbito administrativo*, tais como: *(i)* dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; *(ii)* avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de

10 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 do Ministério Público. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

conciliação, no âmbito da administração pública; *(iii)* promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Todas essas medidas buscam a mudança do hábito criado ao longo das últimas décadas de muita judicialização dos problemas públicos e particulares, em dimensões predominantemente individuais, mas também coletivas. Desmedido comportamento saturou de tal modo o Poder Judiciário que a garantia fundamental da razoável duração do processo e, como consequência, do acesso efetivo ao judiciário se tornaram ideais utópicos diante das dezenas de milhões de processos em tramitação atualmente na Justiça brasileira.

Observa-se que essas medidas de priorização da resolução consensual poderão contribuir, e muito, para aliviar a sobrecarga do Judiciário e, ao mesmo tempo, criar um ambiente de mais diálogo e consenso no Brasil, País com uma conflituosidade muito elevada atualmente.

Para tanto, torna-se fundamental que o dever de priorização da solução consensual dos conflitos e controvérsias, previsto no § 2º do art. 3º do CPC/2015, seja observado por todas as instituições estatais, o que inclui, no contexto que é analisado neste trabalho, as Corregedorias do Ministério Público, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados.

4. POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO (RESOLUÇÃO CNMP Nº 18, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2014)

Concebida pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por meio da Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição se mostra outro importante marco no sentido da tendência mundial de adoção de mecanismos solução pacífica dos conflitos, controvérsias e problemas, decorrente da evolução da cultura de participação, do diálogo e do consenso.

Destarte, diante da necessidade de se consolidar, no âmbito do Ministério Público, uma política permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos de autocomposição como garantia fundamental de proteção e de efetivação de direitos e interesses individuais indisponíveis e sociais (art. 127, *caput*, da CR/1988), que vai além do acesso ao judiciário, as diretrizes adotadas pela Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro buscam prevenir e reduzir a litigiosidade no plano das atribuições constitucionais da Instituição.

O objetivo da Política Nacional, consoante art. 1º da Resolução CNMP nº 118/2014, é assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição. Complementando o *caput*, o parágrafo único do referido dispositivo prevê que 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.

Referidas atribuições vão ao encontro da concepção constitucional do Ministério Público (Constituição da República Federativa de 1988) que, como instituição permanente, é uma das garantias fundamentais de acesso à justiça da sociedade, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (arts. 127, *caput*, e 129 da CR/1988), funções essenciais à efetiva promoção da justiça.

O parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 118/2014 recomenda, ainda, o uso da prática autocompositiva da negociação para solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público. Consta do citado dispositivo: *"A negociação é recomendada, ainda, para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público"*.

Portanto, o parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 114/2014 deixa clara a necessidade de aprimoramento da negociação em todas as áreas possíveis de trabalho do Ministério Público, isso visando à efetividade, à eficiência e à resolução negociada de problemas e controvérsias, inclusive aqueles que envolvam os próprios membros do Ministério Público e que estão relacionados com a atividade avaliativa, orientadora e fiscalizadora das Corregedorias, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias internas da Instituição.

5. ACORDO DE RESULTADOS NAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Já foi analisado e sustentado que as garantias compõem-se em duas dimensões. De um lado estão as garantias instrumentais, como são as ações constitucionais em geral. De outro, as garantias constitucionais fundamentais institucionais, que são as instituições de promoção do acesso à Justiça, destacando-se aqui o Ministério Público e suas respectivas Corregedorias, sendo que estas possuem a importante função de avaliação, de orientação e de fiscalização das atividades do Ministério Público.[11]

Conforme ressaltado anteriormente, o parágrafo único do art. 8º da Resolução CNMP nº 114/2014 possui plena aplicabilidade nas atividades avaliativa, orientadora e fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias internas da Instituição, assim como o art. 3º, § 2º, do CPC/2015, que consagra, expressamente, o dever de priorização da resolução consensual dos conflitos e controvérsias.

11 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 do Ministério Público. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

5.1. Disposições gerais acerca dos procedimentos da Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas (RCCP) e do Acordo de Resultados (ACRS) no Ministério Público do Estado de Minas Gerais (art. 203 do Regimento Interno da Corregedoria-Geral do MPMG e Ato nº 16/2016 do Corregedor-Geral).

O Ato CGMP nº 12, de 30 de maio de 2016, em consonância com os supracitados princípios constitucionais e normas constantes do novo Código de Processo Civil e regulamentação no âmbito do CNMP, dispôs sobre a Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias e Problemas (RCCP) e o Acordo de Resultados (ACRS) no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Em seu art. 2º, o Ato CGMP nº 12/2016 apresenta disposições gerais acerca dos referidos métodos de autocomposição de conflitos envolvendo a atuação institucional, no campo das atribuições orientadora e fiscalizadora da Corregedoria-Geral, caso seja constatada a existência de conflitos, controvérsias ou problemas que estejam prejudicando a atuação do Ministério Público. Ressalta-se que tais métodos só serão aplicáveis quando a resolução consensual for a mais indicada ao caso concreto.

Os procedimentos (RCCP e ACRS) poderão ser instaurados pelo Corregedor-Geral, de ofício ou mediante provocação, por despacho fundamentado, e serão presididos pela autoridade que o instaurou ou por Subcorregedor-Geral ou, ainda, Promotor de Justiça Assessor, e regidos pela máxima informalidade, aplicando-se, no que for compatível, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição (Resolução CNMP nº 118/2014).

Sessões de conciliação, mediação ou negociação poderão ser realizadas na sede da Corregedoria-Geral, ou *in loco*, entre o próprio órgão correcional e os membros ou servidores do Ministério Público envolvidos no conflito, controvérsia ou problema.

Diante do êxito na aplicação dos métodos de autocomposição de conflitos, o acordo será tomado por termo nos autos do procedimento, fixando as cláusulas necessárias ao seu cumprimento, para ser submetido à homologação do Corregedor-Geral.

No derradeiro parágrafo do art. 2º, recomenda-se a conciliação para controvérsias de natureza mais episódica e a mediação para situações conflitivas mais complexas, sem prejuízo da utilização, em qualquer caso, das técnicas de negociação.

Aos 28 de setembro de 2016 foi aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça o Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o qual dispõe em seu Art. 203: *O Corregedor-Geral regulamentará por ato próprio a Resolução Consensual de Conflitos,*

Controvérsias e Problemas e o Acordo de Resultados no âmbito da atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público.

5.2. Especificidades do Acordo de Resultados (ACRS) disciplinado pelo Ato nº 12/2016 do Corregedor-Geral do MPMG

O Acordo de Resultados, disciplinado pelo art. 3º do Art. CGMP nº 12/2016, poderá ser celebrado com membros ou servidores do Ministério Público nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar inadequação ou ineficiência de serviços ou dos trabalhos ou má qualidade dos trabalhos que poderão ser constatadas durante procedimentos de inspeções ou correições.

São princípios regentes do ACRS a *eficiência*, a *adequação* e a *razoabilidade,* e no termo dos acordos haverá, sempre que possível, a fixação de prazos e metas a serem definidas em cada caso concreto, visando à adequação das atividades e serviços institucionais. Caberá, também, o ACRS nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais e extrajudiciais por responsabilidade dos órgãos de execução.

Importante ressaltar que a instauração de ACRS não afasta a possibilidade de instauração de Reclamação Disciplinar ou de Processo Disciplinar Administrativo, quando for constatada hipótese de falta funcional. O Corregedor-Geral, em cada caso concreto, analisará se o ACRS será a medida mais produtiva e eficiente em contrapartida a outras ações.

Por fim, homologado o ACRS, ou o procedimento de Resolução Consensual de Conflitos, Controvérsias ou Problemas (RCCP), o Corregedor-geral dará ciência aos interessados e determinará o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das cláusulas fixadas.

6. CARTA DE BRASÍLIA COMO ACORDO DE RESULTADOS ENTRE A CORREGEDORIA NACIONAL E AS DEMAIS CORREGEDORIAS-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS DA UNIÃO E DOS ESTADOS

Nos termos de seu texto inaugural, a *Carta de Brasília*, após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, este órgão correcional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebraram acordo, que estabelece diretrizes no sentido da *modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público* bem como o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro.[12]

Cuida-se de verdadeiro ***Acordo de Resultados*** firmado entre a Corregedoria-Geral do CNMP e as demais Corregedorias-Gerais dos Ministérios

12 Carta de Brasília: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19.12.2016, às 10h.

Públicos pautado nos *objetivos fundamentais* do *Estado Democrático de Direito* de criação de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção da erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais (art. 3º da CR/1988).

O *princípio da transformação social*, consagrado no mesmo dispositivo constitucional (art. 3º da CR/1988), também rege a Carta de Brasília e integra a própria concepção de *Estado Democrático de Direito* e, por isso, deve orientar as instituições de acesso à Justiça, como o Ministério Público, principalmente no plano da proteção e da efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais.

Consta da Carta de Brasília, entre os seus considerandos, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à Justiça, sendo um deles o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais (art. 5º, XXXV, da CR/1988), e o outro o sistema de acesso à Justiça pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas (Preâmbulo e art. 4º, inciso VII, da CR/1988).

Aduz também no citado Acordo 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. A priorização do modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional mostra-se imprescindível para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com mais de sete dezenas de milhões de processos em tramitação.

E mais: considerando que 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 indisponíveis (art. 127, *caput*, da CR/1988), ficou destacado na Carta 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.

Ainda, o Ministério Público é concebido na Carta de Brasília como 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

Nesse contexto, nos termos da Carta de Brasília, 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.

Assim, as Corregedorias constituem-se em *Órgãos de Controle e Indução da Efetividade e de Garantia da Unidade Institucional do Ministério Público* e, em razão das suas funções de controle e indução da efetividade institucional, são órgãos estratégicos da instituição.

Destarte, conforme desafios vivenciados pelas próprias corregedorias, é conveniente, expressa o Documento em análise, o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégicas de atuação do Ministério Público relativamente às demandas em tramitação no Judiciário, com objetivo de alcançar resultados que garantam a duração razoável dos processos em que o Ministério Público atua como órgão agente. Ainda, observa-se ser imperioso o aperfeiçoamento do trabalho institucional nos Tribunais, principalmente com vistas à formação de precedentes favoráveis às teses sustentadas pelo Ministério Público para a adequada defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e os individuais puros indisponíveis.

Nesse sentido, passa a ser imprescindível a estruturação das Corregedorias para que cumpram as suas funções estratégicas relativas ao controle e à indução da efetividade institucional e da garantia da unidade do Ministério Público, assim como a modernização dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de orientação e de fiscalização para melhor valorizar a atuação resolutiva do Ministério Público.

Nos termos da Diretrizes da Carta de Brasília, é relevante a superação da valorização meramente formal e taxativa pelas Corregedorias do Ministério Público da atuação extrajudicial, geralmente amparada no controle quantitativo e temporal das causas em que atuam o Ministério Público. As Corregedorias dos Ministérios Públicos devem se portar como garantias de boas sinalizações nas suas atividades de avaliação, orientação e fiscalização quanto à atuação funcional da Instituição.

Ficou observado no Documento ser problemática a priorização da avaliação da atuação judicial e da limitação da fiscalização ao cumprimento dos prazos procedimentais. Não obstante a importância da observância das formalidades procedimentais essenciais, principalmente no tocante ao cumprimento de prazos, as atuações de aspectos meramente formais das Corregedorias, em muitos casos, forçam 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.

Ficou destacada na Carta a importância da implementação de sistemas de registro da tramitação eletrônica dos procedimentos extrajudiciais e de controle da tramitação de feitos judiciais em que o Ministério Público deva

exercer suas atribuições constitucionais, assim como a relevância de conferir maior transparência à atuação institucional, de modo a facilitar o fomento ao controle social.

Reconheceu-se no documento ser insuficiente a divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias e que é necessária a implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, assim como para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais.

Destacam-se alguns dos fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como Instituição constitucional garantidora dos direitos fundamentais, os quais são mencionados na Carta de Brasília:

> *1 A priorização da atuação preventiva; 2 o exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CF/88); 3 a realização periódica de audiências públicas; 4 o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, caput, da CR): da perícia para as estatísticas e indicadores sociais — necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária; 5 a provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade; 6 a ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional; 7 a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; 8 o acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; 9 a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; 10 a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; 11 a revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; 12 a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição.*[13]

Merece destaque que a **Carta de Brasília**, com considerandos e diretrizes no sentido da Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público, bem como o Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro, é um importante Acordo de Resultados que poderá, muito positivamente, contribuir para efetividade social das funções constitucionais do Ministério Público.

13 Carta de Brasília: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19.12.2016, às 10h.

Com isso, Carta de Brasília, quando fixa, em especial, diretrizes voltadas para as Corregedorias, a Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, traz um compromisso normativo por intermédio de cláusulas diretivas que deverão ser cumpridas para garantir a eficácia social da atuação do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à justiça e comprometida com o princípio da transformação social (art. 3º e arts. 127 e 129 da CR/1988). [14]

Para fins descritos, observa-se que a Carta de Brasília está estruturada, em considerandos e diretrizes, da seguinte forma:

A) Considerações: 1 Considerações gerais de fundamentação constitucional; 2 Considerações relativas ao papel constitucional do Ministério Público e das suas Corregedorias; 3 Considerações relativas aos dois modelos constitucionais do Ministério Público; 4 Considerações relativas aos problemas já constatados pelas Corregedorias. B) Diretrizes: 1 Diretrizes estruturantes; 2 Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público; 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 própria estruturação da Carta de Brasília já demonstra a sua importância para a efetivação do Ministério Público delineado na CR/1988. O trabalho revigorado das Corregedorias, nesse contexto, torna-se fundamental e imprescindível.

7. CONCLUSÕES

1. A *solução pacífica de conflitos e controvérsias* é princípio constitucional com força irradiante que orienta o sistema de acesso à justiça brasileiro, nos termos do que ficou consagrado no Preâmbulo da Constituição de 1988.

2. Ademais, entre os princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil, está inserido o princípio da solução pacífica de conflitos (art. 4, inciso VII, da CR/1988).

3. O novo Código de Processo Civil de 2015, concretizando o *mandamento constitucional*, foi claro e muito preciso ao estabelecer o dever de priorização pelo Estado da resolução consensual (art. 3º, § 2º), de modo que, no Brasil, há dois sistemas de acesso à justiça quanto ao modo de resolução dos conflitos, das controvérsias e dos problemas: o sistema da resolução adjudicação jurisdicional, viabilizado por liminar, sentença ou acórdão (art. 5º, XXXV, da CR/1988) e o sistema da resolução consensual, que poderá ser jurisdicional ou extrajurisdional, sendo certo que este último deverá ser priorizado quando ficar

14 Carta de Brasília: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19.12.2016, às 10h.

demonstrado concretamente que ele se mostra mais vantajoso que o sistema da resolução por adjudicação.

4. O *Conselho Nacional do Ministério Público* disciplinou, por intermédio da Resolução CNMP nº 118/2014, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição para o Ministério Público brasileiro, que tem aplicabilidade a todas as unidades do Ministério Público em que seja possível a resolução consensual, incluindo, também, para tais fins, as Corregedorias do Ministério Público, a Corregedoria Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, que exercem o controle interno.

5. O Acordo de Resultado é um dos mecanismos de resolução consensual que poderão ser utilizados pelo Estado para a garantia da eficiência e da efetividade do trabalho desempenhado pelos órgãos públicos e pelos respectivos servidores, viabilizado por um procedimento útil, construído pelo diálogo e pelo consenso, que poderá solucionar conflitos, controvérsias e problemas e, ao mesmo tempo, garantir o cumprimento de metas, com a eficiência do serviço público.

6. A adoção do Acordo de Resultados pelas Corregedorias do Ministério Público, nos termos do que já ocorreu com a Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (ATO CGMPMG nº 12, de 30 de maio 2016), poderá ser útil para garantir e contribuir para a boa gestão administrativa e funcional dos trabalhos do Ministério Público e dos seus órgãos e servidores.

7. Por intermédio do Acordo de Resultado, observa-se que poderão, por exemplo, ser fixadas diretrizes e metas para a gestão, tanto administrativa quanto funcional, mais adequada, produtiva e eficiente de uma promotoria ou de uma procuradoria do Ministério Público.

8. É possível, por exemplo, a celebração de Acordo de Resultado nos casos em que a Corregedoria-Geral constatar atraso nos serviços judiciais e extrajudiciais por responsabilidade de membros do Ministério Público ou, ainda, com a finalidade de alcançar área de atuação, como na educação, na saúde e outras, em que a promotoria de justiça mostra-se deficiente ou com espaço para aprimoramento.

9. Como grande exemplo de acordo de resultados, convém destacar a Carta de Brasília, firmada e aprovada, após amplos debates e discussões no procedimento de estudos e pesquisas instaurado pela Corregedoria Nacional (artigo 2º da Portaria CN nº 87, de 16 de maio de 2016), em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, ocasião em que a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União celebraram o acordo, aprovando e assinando a denominada **Carta de Brasília**, com os considerandos e diretrizes no sentido da Modernização do Controle da Atividade Extrajurisdicional pelas

Corregedorias do Ministério Público bem como o Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro.

10. Nesse contexto, a Carta de Brasília,[15] quando fixa, em especial, diretrizes voltadas para as Corregedorias, a Nacional e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados, traz um compromisso normativo por intermédio cláusulas diretivas que deverão ser cumpridas para garantir a eficácia social da atuação do Ministério Público como instituição constitucional de acesso à justiça e comprometida com o princípio da transformação social (art. 3º e arts. 127 e 129 da CR/1988), ressaltando-se aqui a título ilustrativo, entre outras, as seguintes diretrizes, consagradas na Carta de Brasília, 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.*

11. Os Acordos de Resultados poderão ser importantes instrumentos procedimentais para a implementação pelas Corregedorias do Ministério Público brasileiro das diretrizes firmadas e acordadas na Carta de Brasília.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público*. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

Ato CGMP nº 12, de 30 de maio de 2016.

15 Carta de Brasília: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19.12.2016, às 10h. Também: 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 do Ministério Público. Vol. I – O papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Brasília: CNMP, Vol. I, ano 2016, p. 49/107.

BARROSO, Luís R.; BARCELLOS, Ana P. Preâmbulo da CF: Função e Normatividade. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; Mendes, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 105-107.

Carta de Brasília: Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público. Consultar: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 19.12.2016, às 10h.

Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*. 2.ed. ver., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.142.

Regimento Interno da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, aprovado pela Câmara de Procuradores de Justiça aos 28 de setembro de 2016 (Resolução CAPJ nº 12, de 28 de setembro de 2016).

Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014.

ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO, ESCOLAS INSTITUCIONAIS E CORREGEDORIAS NA DINÂMICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Executiv organs, institucional schools and public prosecution's office of professional responsability in the dynamic of the public prosecutor's office

Marcelo Pedroso Goulart[1]

Recebido em 21.11.2016
Aprovado em 02.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias na dinâmica do Ministério Público. 2.1 A atividade prática essencial do Ministério Público como eixo norteador das relações entre os órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias. 2.2 As dimensões político-institucional e estratégica dos órgãos de execução, das escolas institucionais e das Corregedorias. 2.2.1 As dimensões político-institucional e estratégica dos órgãos de execução. 2.2.2 As dimensões político-institucional e estratégica das escolas institucionais. 2.2.2.1 A autonomia das escolas institucionais. 2.2.3 As dimensões político-institucional e estratégica das Corregedorias. 2.3 Órgãos de execução e escolas institucionais na dinâmica do Ministério Público. 2.4 Corregedorias e órgãos de execução na dinâmica do Ministério Público. 2.5 Corregedorias e escolas institucionais na dinâmica do Ministério Público. 2.5.1 A função avaliadora das Corregedorias e as escolas institucionais. 2.5.2 A função orientadora das Corregedorias e as escolas institucionais. 2.5.3 A função fiscalizadora das Corregedorias e as escolas institucionais. 3. Conclusões. Referências.

RESUMO: Este artigo discorre sobre alguns elementos compositivos das complexas relações que se estabelecem entre os órgãos do Ministério Público brasileiro e propõe a potencialização dessas relações como forma de garantir ganhos de efetividade institucional. Nesse sentido, a análise destaca, inicialmente, as relações que se dão entre os órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias, responsáveis, respectivamente, pelo exercício da atividade prática essencial do Ministério Público, pela atuação auxiliar de natureza didático-científica e pelo controle de desempenho. Realça, ao final, as funções avaliadora, orientadora e fiscalizadora das Corregedorias na sua relação com as escolas institucionais.

ABSTRACT: *This article discusses some elements that composes the complex relationships established between the Brazilian Public Prosecutor 's Office and proposes the strengthening of these relations as a way of guaranteeing gains in institutional effectiveness. In this sense, the analysis initially highlights the relations between the executive organs, institutional schools and the Public Prosecution's Office of Professional Responsability,*

1 Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. Coordenador de Pesquisa da Escola Nacional do Ministério Público. Ex-diretor do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional/Escola Superior do Ministério Público de São Paulo. Ex-coordenador do Núcleo de Políticas Públicas do Ministério Público de São Paulo. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo/USP. Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"/UNESP.

which are responsible, respectively, for the exercise of the essential practical activity of the Public Prosecutor's Office, for the auxiliary action of a didactic-scientific nature and for the control of its performance. At the end, it highlights, the evaluating, guiding and supervising role of the Public Prosecution's Office of Professional Responsability in their relationship with institutional schools.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Órgãos de execução. Escolas institucionais de Ministério Público. Corregedorias. Efetividade.

KEYWORDS: *Public Prosecutor's Office. Executing agencies. Institutional Schools of Public Prosecutions. Internal Affairs. Effectiveness.*

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público brasileiro integra o sistema de Justiça, como instituição autônoma, para defender (i) a ordem jurídica, (ii) o regime democrático, (iii) os interesses sociais e (iv) os interesses individuais indisponíveis (Constituição da República, art. 127). A inserção do Ministério Público no sistema de Justiça e as quatro vertentes de sua missão institucional delimitam o campo de atuação ministerial, que, na condição de ente republicano, deve perseguir o objetivo estratégico da República, qual seja: a construção da sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento nacional deve estar dirigido à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, sem preconceitos e discriminação (Constituição da República, art. 3º, incs. I a IV).[2]

Para promover os interesses estratégicos da sociedade brasileira no âmbito do sistema de Justiça, o Ministério Público ganhou relevantes funções político-jurídicas e novos instrumentos procedimentais/processuais, que o colocam no cenário nacional como um dos principais protagonistas, em potencial, do processo de democratização.

Esse protagonismo só se verificará de fato quando a Instituição:

- realizar reformas estruturais que viabilizem a atuação prática dos órgãos de execução na forma transformadora projetada pela Constituição (o que implica, entre outras coisas: reorganização espacial e administrativa do Ministério Público, reorganização da carreira dos agentes políticos e administrativos, nova divisão técnica do trabalho no âmbito das promotorias e procuradorias);

- priorizar a formação inicial e continuada dos agentes políticos e administrativos para a práxis política de Ministério Público, mediante cursos com conteúdo interdisciplinar;

2 Observe-se que o projeto democrático estabelecido na Constituição da República é informado pelo princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III) e, nele, a ordem econômica "tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social" (art. 170, *caput*), e a ordem social tem "como objetivo o bem-estar e a justiça sociais" (art. 193).

- produzir e difundir o conhecimento necessário à atuação qualificada dos órgãos de execução, por meio de pesquisa aplicada realizada pelas escolas institucionais em cooperação com centros de investigação científica de excelência.

Como essas providências não foram incluídas no rol de prioridades daqueles que comandam os diversos ramos do Ministério Público brasileiro, a Instituição enfrenta, hoje, grave crise de efetividade, pois não consegue responder adequadamente às complexas questões que lhe são colocadas pela sociedade. A crise de efetividade precisa ser superada com urgência, sob pena de transformar-se em crise de legitimidade, o que representaria o rompimento do vínculo orgânico que a Instituição deve necessariamente manter com a sociedade e que justifica, constitucionalmente, a sua *permanência* na organização política do Estado brasileiro e a sua *essencialidade* no sistema de Justiça.[3]

A aceleração do processo de mudanças internas voltadas a ganhos de efetividade – que se faz urgente – implica: (i) aclaramento da estratégia institucional à luz do seu perfil constitucional; (ii) análise crítica do complexo de relações que compõem a dinâmica interna da Instituição, ou seja, das relações que se dão entre os seus órgãos; (iii) proposição de mudanças que garantam a efetividade da sua atuação; (iv) implementação das reformas institucionais que se mostrem necessárias.

No contexto mudancista, ganham especial relevância e merecem destaque analítico as relações que se estabelecem entre órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias em razão do papel que esses órgãos devem cumprir na concretização da estratégia institucional.

2. ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO, ESCOLAS INSTITUCIONAIS E CORREGEDORIAS NA DINÂMICA INSTITUCIONAL

As instituições são dotadas de estruturas compostas por diversos órgãos que se relacionam permanentemente com o objetivo de concretizar os fins para os quais elas foram criadas.[4] Portanto, as instituições possuem uma dinâmica própria que se materializa no complexo das relações que se estabelecem entre os seus órgãos e que determina o seu movimento real.

A estrutura do Ministério Público é composta por órgãos de administração – superiores e subalternos –, órgãos de execução e órgãos auxiliares.[5] Na dinâmica institucional, os órgãos de execução são centrais e subordinantes.

3 Diz o art. 127 da Constituição da República: "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". (ênfase acrescentada)

4 Trata-se de objetivo socialmente esperado, mas muitas vezes não realizado.

5 Sobre a classificação dos órgãos públicos, cf. MEIRELLES, 2014, p. 72-77. Sobre os órgãos do Ministério Público brasileiro, cf. MAZZILLI, p. 371-410 e 509-518.

Centrais, porque responsáveis diretos pelo exercício da atividade prática essencial (*práxis política*). Subordinantes, porque são a razão de ser dos órgãos de administração e auxiliares. Estes existem e se justificam no todo institucional como potencializadores do desempenho dos órgãos de execução.

A análise das relações entre os órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias passa, em primeiro lugar, pela verificação (i) do que cabe a cada um desses órgãos realizar, (ii) do campo de incidência das suas atividades típicas, (iii) dos efeitos esperados dos seus atos. Em segundo lugar, pelo exame das codeterminações que substancializam a interação desses órgãos. Em terceiro lugar, pelo confronto do resultado esperado com o resultado prático dessa interação.

2.1. A atividade prática essencial do Ministério Público como eixo norteador das relações entre órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias

A atividade prática essencial do Ministério Público, entendida como conjunto de atos modificadores do real (*práxis política*), tem objeto definido (a realidade social), fim pré-determinado (a transformação dessa realidade) e resultado socialmente esperado (a concretização de direitos que deem substancialidade à nova ordem social em construção). Está necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos e, por isso, caracteriza-se como atividade teleológica.

Em razão do seu caráter finalístico, a atividade do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente. Deve orientar-se por planos e programas de atuação, e o seu adequado desenvolvimento deve lastrear-se na produção do conhecimento (i) da realidade onde se quer intervir e (ii) dos meios e instrumentos aptos à intervenção transformadora. Desse ponto de vista, caracteriza-se como atividade cognoscitiva.

Voltada à produção de resultados concretos, a atividade prática essencial do Ministério Público deve submeter-se à avaliação permanente cuja medida é a *efetividade*. Entende-se, aqui, por efetividade a relação de adequação entre o resultado proposto (fim pré-determinado) e o resultado concreto (produto da atividade), modulada por condições de desenvolvimento subjetivas (relacionadas aos agentes) e objetivas (relacionadas ao objeto de intervenção e ao ambiente, meios e instrumentos de trabalho).

Relativamente às condições subjetivas, a efetividade da atuação do Ministério Público depende de dois fatores básicos: *compreensão da práxis* e *postura prática*. O primeiro fator refere-se ao grau de consciência que os seus agentes tenham da *práxis*, que, por sua vez, relaciona-se com o estoque de conhecimento acumulado no processo de formação teórico-prática, no envolvimento com as questões institucionais e sociais e nas relações intra

e interinstitucionais que derivam desse envolvimento. O segundo, à forma como os agentes políticos e administrativos se postam nas disputas em que se envolvem no dia a dia da Instituição. Relaciona-se com a dedicação à pesquisa dos fatos, com a abertura para o diálogo, com a disposição para o trabalho coletivo e integrado, com a linha de atuação adotada, com opções táticas e com outras determinantes de desempenho dos agentes.[6]

As condições objetivas postas para o desenvolvimento da atividade podem limitar o alcance do resultado idealmente projetado independentemente do desempenho pessoal dos agentes políticos e administrativos envolvidos. Esses limites apresentam-se como imposições da realidade na qual se intervêm (condições objetivas exógenas) ou decorrem da inadequação da estrutura de trabalho (condições objetivas endógenas). A forma de organização econômica e cultural da sociedade, situações de crise econômica ou política, comportamento de grupos sociais aliados ou adversários, catástrofes ambientais, mudanças de governo e alterações legislativas são exemplos de condições objetivas exógenas. A carência de recursos patrimoniais, materiais e humanos nos órgãos de execução e a ausência ou insuficiência de apoio dos órgãos de administração e dos órgãos auxiliares são exemplos de condições objetivas endógenas.[7]

As condições subjetivas e objetivas devem servir como elementos de modulação da relação de efetividade. Como isso se dá?

Na aferição da efetividade deve-se partir do *padrão-ótimo* (resultado concreto = resultado proposto), modulando-o de acordo com a verificação da presença de limites impostos pelas condições subjetivas e objetivas, para se chegar ao *melhor-padrão-possível*. A avaliação realista da efetividade supõe a modificação do padrão-ótimo de acordo com a intensidade da incidência de condições limitantes subjetivas e objetivas do desenvolvimento da atividade.

O exercício da atividade prática essencial do Ministério Público cabe aos órgãos de execução, principalmente às promotorias e procuradorias,[8] que, para o bom desempenho de suas funções, necessitam do suporte material, humano, informativo, formativo e técnico-científico que lhes devem ser dados e garantidos pelos órgãos de administração (especialmente as Procuradorias-Gerais) e auxiliares (de modo particular, os centros de apoio operacional e as escolas institucionais). O controle da efetividade institucional é função das Corregedorias, cabendo-lhes, no cumprimento dela, entre outras tarefas, a realização da avaliação de desempenho dos órgãos de execução.

6 Propõe-se que a postura dos agentes políticos e administrativos do Ministério Público seja reflexiva, proativa e resolutiva. Sobre esse assunto, GOULART, 2016, p. 223-224.

7 As condições subjetivas e objetivas endógenas são passíveis de controle pela Instituição. As objetivas exógenas, obviamente, não.

8 As procuradorias-gerais têm funções dúplices, pois, além das administrativas, também possuem funções executivas relevantes. Os Conselhos Superiores e os Colégios de Procuradores exercem funções administrativas, como regra geral, e, excepcionalmente, executivas (cf. MAZZILI, 2007, p. 392-398).

2.2. As dimensões político-institucional e estratégica dos órgãos de execução, das escolas institucionais e das Corregedorias

A caracterização dos órgãos em análise pode ser feita com base em suas dimensões político-institucional e estratégica. Entende-se, aqui, por *dimensão político-institucional* aquela que define, do ponto de vista formal/legal, a posição dos órgãos na estrutura da instituição a que estão vinculados, revelando os seus elementos constitutivos e as suas atividades típicas. Por sua vez, a *dimensão estratégica* é aquela que indica o sentido e a função dos órgãos no ambiente institucional. Frise-se que, na expressão fenomênica do real, o sentido e a função dos órgãos são determinados concretamente pelas relações que cada um deles, como parte integrante de uma totalidade, estabelece com os demais órgãos internos e pelo vínculo de subordinação que o conjunto das relações internas mantém com as relações que a instituição, compreendida no seu todo, estabelece com a sociedade. Assim, na sua manifestação histórica, o sentido e a função dos órgãos podem coincidir com a previsão constitucional/legal ou, por desvios da dinâmica institucional, dela discrepar.

2.2.1. As dimensões político-institucional e estratégica dos órgãos de execução

Da dimensão político-institucional extraem-se os elementos constitutivos dos órgãos de execução e tipificam-se suas atividades. Merecem referência os seguintes elementos constitutivos:

(a) **função**: os órgãos de execução têm como função realizar diretamente a atividade prática essencial do Ministério Público;

(b) **objeto**: os órgãos de execução têm como objeto de sua atuação a realidade social;

(c) **objetivo**: os órgãos de execução têm como objetivo a transformação da realidade social via concretização de direitos;

(d) **vinculação estratégica**: no cumprimento de sua função, os órgãos de execução vinculam-se aos objetivos do Ministério Público como instituição destinada constitucionalmente à promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira e, consequentemente, às políticas institucionais definidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

As atividades típicas são aquelas pelas quais os órgãos de execução cumprem a sua função e o seu objetivo. São elas:

(a) **atividades sociomediadoras**:[9] aquelas pelas quais os órgãos de execução intervêm diretamente na realidade social para promover

9 Também chamadas de atividades extrajudiciais pela doutrina tradicional.

consensos emancipadores,[10] utilizando, para isso, instrumentos próprios, como o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, a recomendação;

(b) atividades judiciais: aquelas pelas quais os órgãos de execução provocam a instauração de processos judiciais e/ou neles intervêm para fomentar decisões justas,[11] assim o fazendo por meio do manejo de instrumentos adequados, como as ações penais e civis, as manifestações intermediárias e de mérito, os recursos.

No exame da dimensão estratégica dos órgãos de execução deve-se levar em conta que (i) a esses órgãos cabe a intervenção na realidade, seja pelas atividades sociomediadoras, seja pelas atividades judiciais, e (ii) é por seu intermédio que se dá a relação direta da Instituição com a sociedade e se objetivam as atividades práticas transformadoras. Em razão disso, os órgãos de execução são aqueles que, na dinâmica do Ministério Público, cumprem diretamente a estratégia institucional.

2.2.2. As dimensões político-institucional e estratégica das escolas de Ministério Público

O Ministério Público brasileiro criou escolas institucionais integradas à sua estrutura, estabelecendo-lhes objetivos adequados ao seu novo perfil institucional. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP (Lei nº 8.625/93), que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, prevê, como órgão auxiliar, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, *ipsis litteris*:

> Art. 35. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional é órgão auxiliar do Ministério Público destinado a realizar cursos, seminários, congressos, simpósios, pesquisas, atividades, estudos e publicações visando ao aprimoramento profissional e cultural dos membros da instituição, de seus auxiliares e funcionários, bem como a melhor execução dos seus serviços e racionalização dos seus recursos materiais.
>
> Parágrafo único. A Lei Orgânica estabelecerá a organização, funcionamento e demais atribuições do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional.

A Lei nº 9.628/98 criou a Escola Superior do Ministério Público da União, como órgão autônomo, vinculada ao Procurador-Geral da República, *ipsis litteris*:

> Art. 1º Fica criada a Escola Superior do Ministério Público da União, com sede em Brasília, Distrito Federal, diretamente vinculada ao Procurador-Geral da República.

10 Sobre consenso emancipador, cf. GOULART, 2016, p. 220.

11 Sobre decisão justa, cf. GOULART, 2016, p. 220.

> Art. 2º A Escola Superior do Ministério Público da União tem natureza jurídica de órgão autônomo, como prescreve o art. 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969.
>
> Art. 3º São objetivos da Escola Superior do Ministério Público da União:
>
> I – iniciar novos integrantes do Ministério Público da União no desempenho de suas funções institucionais;
>
> II – aperfeiçoar e atualizar a capacitação técnico-profissional dos membros e servidores do Ministério Público da União;
>
> III – desenvolver projetos e programas de pesquisa na área jurídica;
>
> IV – zelar pelo reconhecimento e a valorização do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado.
>
> Parágrafo único. Para a consecução dos seus objetivos, poderá a Escola Superior do Ministério Público da União promover, direta ou indiretamente, cursos, seminários e outras modalidades de estudo e troca de informações, além de celebrar convênios com os Ministérios Públicos dos Estados.

As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados reproduzem em seus textos a concepção de escola institucional consagrada na LONMP,[12] em alguns casos com pequenas variações redacionais ou de denominação,[13] que não comprometem os objetivos postos na lei nacional.

Do confronto dos textos legais acima citados, verificam-se similitudes quanto aos elementos que compõem as respectivas dimensões político-institucional e estratégica.

Quanto à dimensão político-institucional, as escolas de Ministério Público não se confundem com as unidades comuns de capacitação de pessoal. Delas se diferenciam em razão da maior complexidade de suas atividades, pois, além de promoverem a formação *stricto sensu* dos seus quadros, devem desenvolver, também, estudos, pesquisas e projetos voltados à melhoria institucional. Embora realizem atividades mais complexas, essas escolas também não se equiparam às

12 MPAC, Lei Complementar nº 291/2014, arts. 4º, § 4º, inc. VIII, e 79 a 81; MPAL, Lei Complementar nº 15/96, arts. 7º, inc. IV, e 25; MPAP, Lei Complementar nº 9/94, arts. 7º, inc. III, e 36 a 39; MPAM, Lei Complementar nº 11/93, arts. 17, inc. IV, f, e 97; MPBA, Lei Complementar nº 11/96, arts. 4º, § 4º, inc. IV, e 49; MPCE, Lei Complementar nº 72/2008, arts. 8º, inc. III, e 89 a 97; MPES, Lei Complementar nº 95/97, art. 41; MPGO, Lei Complementar nº 25/98, arts. 4º, § 4º, inc. III, e 64 a 67; MPMA, Lei Complementar nº 13/91, arts. 36, inc. I, e 37; MPMG, Lei Complementar nº 34/94, arts. 4º, inc. IV, c, e 82 a 85; MPMS, Lei Complementar nº 72/94, arts. 5º, inc. IV, c, e 41; MPMT, Lei Complementar nº 27/93, arts. 7º, inc. III, e 32; MPPA, Lei Complementar nº 57/2006, arts. 8º, inc. IV, e 64; MPPB, Lei Complementar nº 19/94, arts. 5º, inc. IV, d, e 48 a 51; MPPE, Lei Complementar nº 12/94, arts. 7º, inc. IV, e, e 25; MPPI, Lei Complementar nº 12/93, arts. 7º, inc. IV, e 62 a 64; MPPR, Lei Complementar nº 85/99, arts. 8º, inc. IV, e 77 a 80; MPRJ, Lei Complementar nº 106/2003, arts. 7º, inc. IV, e 47; MPRN, Lei Complementar nº 141/96, arts. 8º, inc. III, e 89 a 92; MPRO, Lei Complementar nº 93/93, arts. 7º, inc. III, e 32; MPRR, Lei Complementar nº 3/94, arts. 8º, inc. IV, e 44; MPRS, Lei nº 7.669/82, arts. 3º, § 4º, inc. VI, e 41; MPSC, Lei Complementar nº 197/2000, arts. 8º, inc. IV, 56 e 57; MPSE, Lei Complementar nº 2/90, arts. 7º, inc. III, e 30; MPSP, Lei Complementar nº 734/93, arts. 8º, inc. III, e 63 a 55; MPTO, Lei Complementar nº 51/2008, arts. 8º, inc. III, e 47.

13 Nos Ministérios Públicos dos Estados do Ceará, Goiás, Maranhão e Sergipe, as escolas institucionais usam a denominação *Escola Superior do Ministério Público*.

universidades, visto que a sua atuação tem caráter essencialmente aplicado.[14] Assim situadas, as escolas institucionais de Ministério Público integram o sistema público de ensino, na modalidade Educação Profissional (LDBEN, art. 39, *caput*), e regem-se, no âmbito de sua destinação, por princípios que informam e conformam o ensino público, dos quais, sobressaem-se os seguintes:

(a) autonomia pedagógica (liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber);

(b) gestão democrática do ensino;

(c) acesso universalizado do público-alvo prioritário;

(d) gratuidade do ensino público;

(e) garantia do padrão de qualidade;

(f) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas.

Em relação aos elementos constitutivos, merecem destaque:

(g) **posição institucional:** as escolas institucionais integram a estrutura do Ministério Público como órgãos auxiliares, responsáveis pela formação e capacitação dos seus agentes públicos e pela elaboração de pesquisas aplicadas e projetos de organização institucional;

(h) **natureza jurídica:** as escolas institucionais têm a natureza jurídica de órgãos autônomos em razão do tipo de atividade que exercem e da posição estratégica que ocupam na Instituição;

(i) **função:** as escolas institucionais têm como função precípua a produção e a difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público mediante o desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão;

(j) **público-alvo:** as escolas institucionais têm como *público-alvo prioritário* os agentes políticos e administrativos dos quadros do Ministério Público brasileiro e como *público-alvo secundário* os agentes políticos e administrativos de outras instituições públicas, cidadãos interessados nas carreiras de Ministério Público e cidadãos atuantes nas organizações e movimentos sociais voltados à implementação e ao controle de políticas públicas;

(k) **objetivo:** as escolas institucionais têm como objetivo a melhoria do desempenho do Ministério Público;

(l) **vinculação estratégica:** no cumprimento de sua função, as escolas institucionais vinculam-se aos objetivos do Ministério Público como instituição destinada constitucionalmente à promoção dos interesses estratégicos da sociedade brasileira e, consequentemente, às políticas

14 Essa distinção vale para todos os tipos de escolas institucionais (cf. FONSECA et al, 2015, p. 90).

institucionais definidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

As atividades típicas de escolas de Ministério Público são todas aquelas relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão, dirigidas (i) à produção e à difusão do conhecimento de interesse da Instituição e (ii) à melhoria do seu desempenho. No ensino, é considerada atividade típica a realização de cursos de formação e capacitação dos quadros de agentes políticos e agentes administrativos.[15] Na pesquisa, são consideradas atividades típicas a produção de pesquisa aplicada[16] e a elaboração de projetos de organização institucional.[17] Na extensão, a atividade típica diz respeito à promoção de eventos formativos voltados ao público externo.[18]

No trato da dimensão estratégica das escolas institucionais, é preciso considerar, em primeiro lugar, que o Ministério Público, no seu atual perfil constitucional, necessita não só de quadros conscientes da relevância das suas funções e preparados política e tecnicamente para a regência e execução das atividades práticas que dela decorrem, como também de recursos que deem sustentabilidade ao desenvolvimento dessas atividades. Em segundo lugar, que, na divisão técnica do trabalho realizado pelos órgãos que compõem a estrutura do Ministério Público, incumbe às escolas institucionais formar esses quadros e dar o suporte técnico-científico que permita a execução eficiente dos serviços e a racionalização dos recursos materiais.

Infere-se daí que a melhoria do desempenho institucional, como objetivo, e a produção e difusão do conhecimento de interesse do Ministério Público, como função, compõem a dimensão estratégica das escolas institucionais e devem orientar as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

2.2.2.1. A autonomia das escolas institucionais

A autonomia das escolas deve ser analisada no seu tríplice aspecto: pedagógico, administrativo e financeiro.

A autonomia pedagógica decorre do princípio constitucional e legal que consagra a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (CR, art. 206, inc. II; LDBEN, art. 3º, inc. II) e se aplica a todas as instituições de ensino, independentemente do nível e da modalidade em que se inserem. Fundamenta-se no entendimento de que, como espaço estratégico

15 Os cursos podem ser realizados nas seguintes modalidades: mestrado profissional, especialização, aperfeiçoamento, atualização e minicurso.

16 Entende-se por pesquisa aplicada aquela dirigida à produção do conhecimento necessário ao enfrentamento dos problemas elencados como prioritários pelo Ministério Público em seus planos e programas de atuação. Deve ser realizada em cooperação com centros de pesquisa de excelência, pois, em regra, têm caráter interdisciplinar. Materializa-se em instrumentos técnico-científicos destinados a embasar o trabalho dos órgãos de execução.

17 Os projetos de organização institucional são aqueles voltados à melhor execução dos serviços do Ministério Público e à racionalização de recursos materiais.

18 Os eventos formativos podem tomar variadas formas: cursos, seminários, palestras, conferências, debates, programas culturais etc.

de formação, discussão, crítica e proposição, as escolas precisam ficar imunes às influências de interesses menores ou alheios à sua finalidade, que costumam permear as disputas de poder e o jogo de conveniências particularistas do mercado.

No que diz respeito especificamente às escolas institucionais de Ministério Público, a autonomia garante às suas instâncias internas a condução desembaraçada do processo de elaboração e execução das propostas pedagógicas e o poder de deliberação sobre os assuntos relacionados às atividades de ensino, pesquisa e extensão. Mais: a autonomia permite à direção das escolas o distanciamento necessário[19] das disputas internas da Instituição, mormente daquelas que dizem respeito à escolha dos dirigentes dos órgãos de administração superior (Procuradoria-Geral, Corregedoria, Conselho Superior, órgão especial do Colégio de Procuradores). A ausência ou o desrespeito à autonomia apresentam como efeito deletério a captura das escolas para uso e aparelhamento político, com o consequente comprometimento do desenvolvimento e do resultado de suas atividades típicas.

Essa autonomia não afasta, porém, a observância das diretrizes postas pelos sistemas nacional e estaduais de ensino, e o necessário vínculo à estratégia institucional definida nos planos e programas de atuação.

O princípio da autonomia pedagógica articula-se com o da gestão democrática do ensino, o que implica (i) criação de instâncias internas deliberativas nas quais os diversos segmentos de agentes públicos da Instituição e dos alunos estejam representados; (ii) elaboração de projeto político-pedagógico que preveja a escuta desses mesmos segmentos;[20] (iii) trabalho em cooperação com outros órgãos da Instituição para o cumprimento de suas funções e o desenvolvimento de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A autonomia administrativa e financeira das escolas institucionais tem suporte na Lei nº 9.628/98, que criou a Escola Superior do Ministério Público da União (art. 2º), e no Decreto-Lei nº 200/67 (art. 172, *caput*, e §§ 1º e 2º).[21] Esses atos normativos atribuem às escolas institucionais autonomia administrativa e financeira, em consideração às atividades estratégicas que elas desenvolvem (ensino e pesquisa), e as classificam, na escala administrativa,

19 *Mutatis mutandis*, emprega-se aqui a palavra distanciamento no sentido que Bertolt Brecht usa para explicar a relação que deve ser estabelecida entre o público e a encenação teatral.

20 Projeto político-pedagógico (PPP) é o instrumento construído com base na discussão coletiva dos interessados e que tem como função orientar a escola no cumprimento de sua missão. O conteúdo do PPP deve conter a caracterização e a definição da identidade da escola, bem como as diretrizes, os objetivos e as ações do processo educativo a ser desenvolvido, observados os ditames legais e a vontade coletiva expressa no curso de sua construção (cf. GOULART, 2015, p. 50).

21 Art. 172. O Poder Executivo assegurará *autonomia administrativa e financeira*, no grau conveniente aos serviços, institutos e *estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino* ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial. § 1º Os órgãos a que se refere êste artigo terão a denominação genérica de *Órgãos Autônomos*. § 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria. (ênfase acrescentada)

como órgãos autônomos.[22] Embora dirigidas ao Ministério Público da União e à Administração Pública Federal, essas normas contêm princípios gerais que se aplicam às escolas institucionais do Ministério Público dos Estados.

Na prática, essas normas-princípio não são respeitadas, e as escolas institucionais de Ministério Público não gozam, de fato, de autonomia administrativa e financeira, o que, consequentemente, afeta a autonomia pedagógica. A autonomia administrativa é relativa, uma vez que a grande maioria das escolas não dispõe de capacidade gerencial plena. A definição dos quadros administrativos, a destinação e manutenção do espaço físico e a aquisição de mobiliário e equipamentos, por exemplo, subordinam-se às decisões de outros órgãos diretivos, muitas vezes subalternos, do Ministério Público. Mais grave é a gestão financeira. Poucas são as escolas que possuem rubrica orçamentária própria ou dispõem de fundos especiais de natureza contábil. Também raras as escolas que têm agente público com capacidade de ordenar despesas.[23]

A afirmação das escolas institucionais como espaço estratégico do Ministério Público brasileiro passa, necessariamente, pela garantia de sua efetiva autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Além disso, é preciso estabelecer outros mecanismos que as imunizem das lutas internas de poder, que ainda hoje as tornam espaço de barganha política, desvalorizando-as no conjunto dos órgãos institucionais e frustrando o cumprimento de sua função.

2.2.3. As dimensões político-institucional e estratégica das Corregedorias

Artigo recente, publicado no primeiro número desta Revista, tratou da dimensão político-institucional e estratégica das Corregedorias.[24] Nele foram arrolados os principais elementos constitutivos e as atividades típicas desses órgãos, que ora são novamente citados. Quanto aos elementos constitutivos:

(a) **função**: as Corregedorias têm como função precípua o controle interno do desempenho dos órgãos e agentes e da conduta dos agentes;

(b) **objeto**: as Corregedorias têm como objeto de sua atuação as atividades e o cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e atividades funcionais e a conduta dos agentes políticos;

(c) **posição institucional**: as Corregedorias integram a estrutura do Ministério Público como órgãos da administração superior;

(d) **objetivo**: as Corregedorias têm como objetivo central a melhoria da efetividade do Ministério Público e isso decorre de sua função (controle interno do desempenho dos órgãos e agentes e a conduta dos agentes), de suas atividades (avaliação, orientação e fiscalização) e do objeto

22 Como ensina MEIRELLES, 2014, p.73: "Órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes".

23 CDEMP, 2016, *passim*.

24 Cf. GOULART, 2016, p. 231-234.

de sua atuação (atividades e cumprimento das metas institucionais pelos órgãos internos e atividades funcionais e conduta dos agentes políticos).

(e) **vinculação estratégica**: no cumprimento de sua função, as Corregedorias vinculam-se aos objetivos do Ministério Público e, consequentemente, às políticas institucionais definidas democraticamente nos planos e programas de atuação.

No referido artigo, as atividades típicas foram assim definidas:

(a) **avaliação**: é a ação voltada à análise dos resultados das atividades dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares para o cumprimento das metas 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;

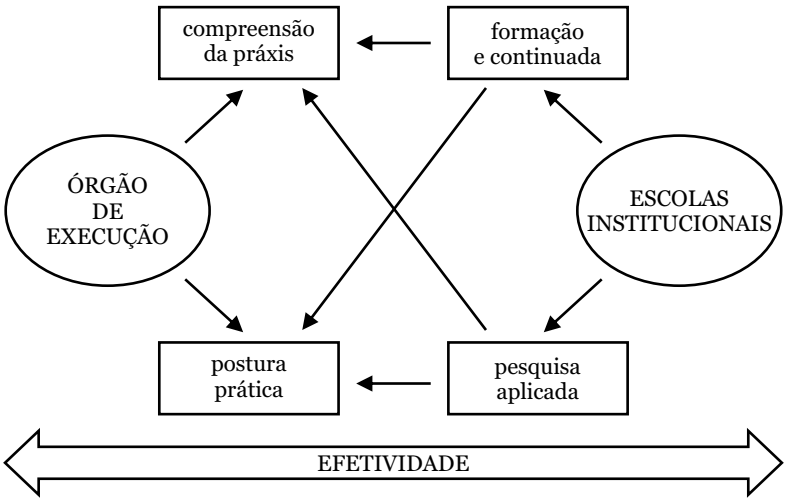
(c) **fiscalização**: é a atividade de controle disciplinar que se desenvolve a partir da constatação de indícios concretos de irregularidades que exijam acurada vigilância e apuração, demandando a realização de inspeções, correições e instauração de procedimentos disciplinares.

Na sua dimensão estratégica, as Corregedorias figuram na estrutura do Ministério Público como órgãos controladores da efetividade institucional.

2.3. Órgãos de execução e escolas institucionais na dinâmica do Ministério Público

A atividade prática essencial do Ministério Público, como conjunto de atos transformadores da realidade social, incumbe aos órgãos de execução, cujos agentes políticos e administrativos devem estar preparados política e tecnicamente para o exercício desse mister. Cabe às escolas institucionais dar o suporte formativo e técnico-científico que garanta a esses agentes a compreensão da práxis institucional e o desenvolvimento de postura reflexiva, proativa e resolutiva. Isso se faz pela formação inicial e continuada dos agentes, bem como pela produção, em pesquisa aplicada, do conhecimento necessário à qualificação do trabalho realizado pelos órgãos de execução.

As escolas institucionais, por meio das atividades de ensino e pesquisa, potencializam a efetividade da atividade prática essencial dos órgãos de execução.



2.4. Corregedorias e órgãos de execução na dinâmica do Ministério Público

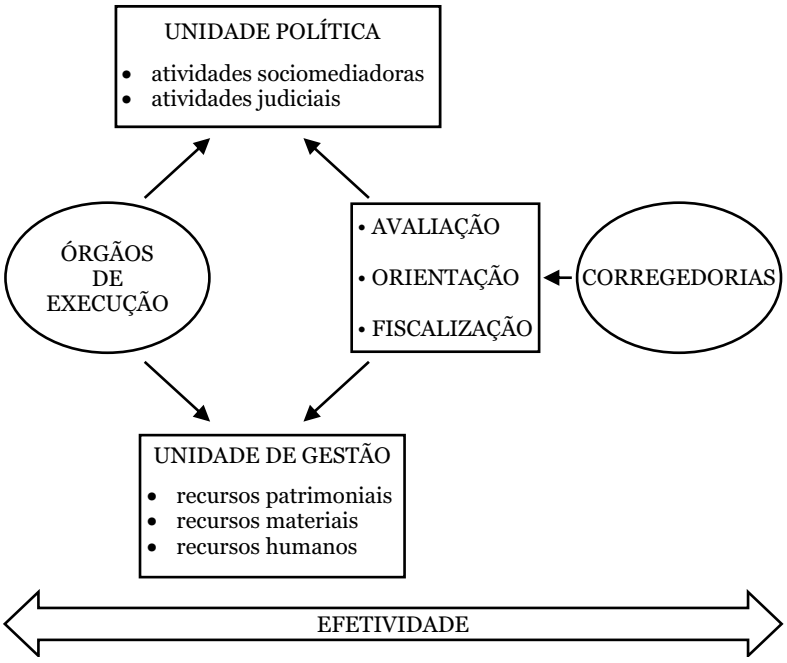
A atividade prática essencial do Ministério Público, na perspectiva da efetividade, é o eixo norteador das relações que se estabelecem entre as Corregedorias – na função de controle interno de desempenho – e os órgãos de execução – como responsáveis (i) pela realização direta dessa atividade (unidade política) e (ii) pelo suporte operacional imediato à atuação funcional (unidade de gestão local).

A avaliação, como primeira etapa da atuação das Corregedorias, deve partir do confronto dos resultados concretamente obtidos pelos órgãos de execução no desenvolvimento das atividades sociomediadoras e judiciais com os resultados propostos nos planos, programas e projetos executivos. Isso implica a adoção de métodos de avaliação que levem em conta a análise das condições subjetivas e objetivas da atuação dos órgãos de execução. Diante da presença de limitantes subjetivos que impeçam o atingimento do padrão-ótimo (resultado concreto = resultado proposto), deve-se verificar se esses limitantes decorrem de falha dos agentes políticos e administrativos na compreensão da práxis e/ou de postura prática de baixa intensidade reflexiva, proativa e/ou resolutiva. Diante da presença de limitantes objetivos endógenos, deve-se verificar se o *deficit* operativo decorre de problemas relacionados à insuficiente provisão de recursos patrimoniais, materiais e/ou humanos.

Elaborado o diagnóstico, passa-se à segunda etapa: a orientação. Presentes condições subjetivas limitantes, os agentes políticos e administrativos devem ser orientados a inserirem-se em programas de formação e/ou de capacitação e a utilizarem os recursos técnico-científicos produzidos pela escola institucional e difundidos pelos centros de apoio. Nesse caso, a orientação é dirigida aos agentes que integram os órgãos de execução. Presentes condições objetivas limitantes endógenas, deve-se recomendar aos órgãos administrativos e auxiliares o suprimento dos recursos necessários ao funcionamento eficiente do

órgão avaliado. Nesse caso, a orientação é dirigida aos agentes que comandam os órgãos administrativos e auxiliares.

Esgotadas as duas primeiras etapas (avaliação e orientação) e subsistindo problemas de efetividade decorrentes de procedimentos incorretos, erros e omissões, cabe às Corregedorias promover atividades de fiscalização, tomando as medidas de controle disciplinar (inspeções, correições e procedimentos disciplinares).



2.5. Corregedorias e escolas institucionais na dinâmica do Ministério Público

As escolas institucionais, como órgãos auxiliares, e seus agentes se submetem ao controle de desempenho realizado pelas Corregedorias, que os avaliam, orientam e fiscalizam. Essa relação contém peculiaridades que decorrem da necessidade do respeito à autonomia pedagógica das escolas institucionais. As Corregedorias e os demais órgãos internos do Ministério Público não podem interferir diretamente nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, por exemplo, na definição dos cursos e seus currículos, no elenco de pesquisas a serem realizadas, na escolha de professores e pesquisadores. Todavia, cumpre às Corregedorias cooperar no processo de elaboração do projeto político-pedagógico das escolas institucionais, levantando problemas e apresentando propostas. Também a título de cooperação, as Corregedorias devem apresentar periodicamente às escolas institucionais os resultados das avaliações que realizam, apontando *deficit* formativos e posturais dos agentes políticos e administrativos, bem como problemas estruturais – relacionados a recursos patrimoniais, materiais e humanos – que causam a redução da efetividade institucional. Essas avaliações servem como subsídio para o planejamento das atividades de ensino, pesquisa e prospecção. Em razão dessas

peculiaridades, pode-se concluir que, na interação com as escolas institucionais, as Corregedorias, além de suas atividades típicas (avaliação, orientação e fiscalização), também desenvolvem atividades de cooperação.

As relações que se estabelecem entre escolas institucionais e Corregedorias têm como eixo norteador a atividade prática essencial do Ministério Público, embora não lhes toquem diretamente a realização dessa atividade. Mas assim o é porque tanto as escolas quanto as Corregedorias justificam sua existência na estrutura do Ministério Público no cumprimento de funções potencializadoras dos órgãos de execução, estes, sim, os responsáveis diretos pelo exercício daquelas atividades. Nesse sentido, a interação Corregedorias-escolas institucionais deve ser pautada pela seguinte ordem de preocupações:

1. aumento do grau de consciência da práxis institucional pelos agentes políticos e administrativos do Ministério Público (compreensão da práxis) pelas atividades de ensino e pesquisa;

2. melhora da postura prática dos agentes políticos e administrativos do Ministério Público (postura reflexiva, proativa e resolutiva) pelas atividades de ensino e pesquisa;

3. qualificação do trabalho dos órgãos de execução pelas atividades de pesquisa aplicada (produção do conhecimento de interesse do Ministério Público);

4. melhora da execução dos serviços e racionalização dos recursos institucionais como resultado das atividades prospectivas (projetos de organização institucional);

5. formação do público externo para o exercício da cidadania e para o controle das políticas públicas mediante atividades de extensão.[25]

2.5.1. A função avaliadora das Corregedorias e as escolas institucionais

No cumprimento de sua função de controle interno de desempenho, as Corregedorias devem avaliar as escolas institucionais no seu duplo aspecto: (i) como *unidades educacionais*, responsáveis pelas atividades pedagógicas (ensino, pesquisa e extensão), e (ii) como *unidades de gestão*, responsáveis pela administração dos recursos patrimoniais, materiais e humanos que dão suporte às atividades pedagógicas.

Em relação ao primeiro aspecto, a atividade avaliatória das Corregedorias deve guiar-se:

25 As atividades de extensão desenvolvidas pelas escolas institucionais não estão ligadas diretamente à potencialização dos órgãos de execução, mas se incluem no rol daquelas que devem ser objeto do controle de desempenho pelas Corregedorias.

- pelo conjunto de atos normativos que definem (i) os parâmetros de qualidade das escolas institucionais de Ministério Público e (ii) as diretrizes curriculares para a formação e capacitação de agentes políticos e administrativos do Ministério Público brasileiro;[26]

- pelas prioridades do Ministério Público definidas nos planos e programas de atuação;

- pelas diretivas estabelecidas no eixo pedagógico dos projetos político-pedagógicos das escolas institucionais.

- Em relação ao segundo aspecto, a atividade avaliatória deve nortear-se:

- pelo conjunto de atos normativos que definem os parâmetros de infraestrutura e de qualidade das escolas institucionais de Ministério Público;

- pelas diretivas administrativas estabelecidas no planejamento estratégico institucional;

- pelas diretivas estabelecidas nos eixos administrativo e financeiro dos projetos político-pedagógicos das escolas institucionais.

A avaliação, concretamente considerada, deve contemplar, em primeiro lugar, o produto do confronto da realidade de cada escola com os padrões estabelecidos nas normas e diretivas acima mencionadas; em segundo lugar, o apontamento de condições limitantes de ordem subjetiva e objetiva eventualmente constatadas; em terceiro lugar, as considerações sobre a efetividade do trabalho realizado, levando-se sempre em conta, nesse item, a ordem de preocupações acima arroladas.[27]

Das condições limitantes subjetivas, podem ser citadas exemplificativamente: o despreparo do dirigente e de sua assessoria técnica, a baixa qualificação de docentes e pesquisadores, o baixo desempenho dos agentes administrativos, o descumprimento do projeto político-pedagógico. Das condições limitantes objetivas, por sua vez, têm-se os seguintes exemplos: espaço físico insuficiente para o desenvolvimento das atividades pedagógicas, carência de equipamentos e recursos materiais básicos, quadro administrativo

26 De acordo com a Organização da Educação Nacional, essa normatização é da competência dos Conselhos Nacional e Estaduais de Educação (LDBEN, arts. 8º a 10), que, até a presente data, não editaram resoluções sobre parâmetros de infraestrutura e de qualidade das escolas institucionais de Ministério Público, tampouco sobre diretrizes curriculares para a formação e capacitação de agentes políticos e administrativos do Ministério Público. Em face desse vazio normativo, o CDEMP – Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil, pela Comissão de Valorização dos CEAFs, realizou ampla pesquisa sobre a situação das escolas institucionais de Ministério Público, com a apresentação de proposta de regulamentação dos parâmetros de infraestrutura e qualidade, que poderá ser usada provisoriamente pelas Corregedorias como instrumento de avaliação. (cf. CDEMP, 2016)

27 Cf. item 2.5, parte final.

reduzido, desrespeito à autonomia da escola (pedagógica, administrativa ou financeira) pelos demais órgãos da Instituição, inexistência de projeto político-pedagógico.[28]

2.5.2. A função orientadora das Corregedorias e as escolas institucionais

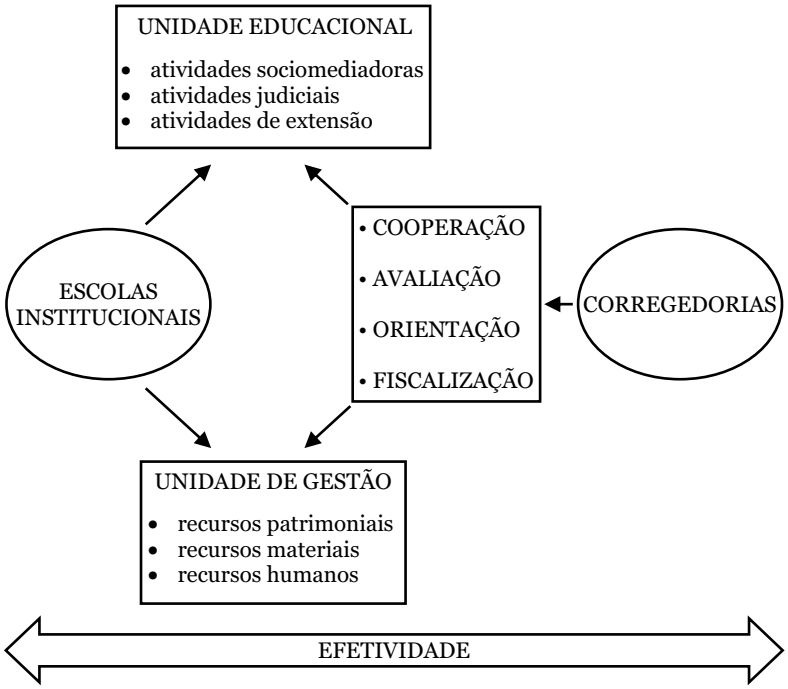
No exercício de sua função orientadora, as Corregedorias buscam promover a qualificação dos órgãos e dos agentes com o objetivo de garantir a melhora do desempenho institucional. Trata-se de etapa de trabalho que sucede, necessariamente, a avaliação, pois nela se baseia, e que tem como escopo a correção das inadequações, omissões e irregularidades constatadas.

A recomendação é o principal instrumento utilizado nessa fase. Dirigida ao órgão com capacidade para promover a correção, ela deve ter como objeto obrigações de fazer e/ou de não fazer relacionadas às falhas a corrigir. Dependendo da natureza da condição limitante a ser superada, a responsabilidade pode recair sobre órgão interno da escola (conselho, direção, coordenadoria, departamento) ou a outro órgão do Ministério Público – administrativo ou auxiliar – que mantenha interface com a escola. No primeiro caso, por exemplo, as Corregedorias podem recomendar aos diretores a elaboração do projeto político-pedagógico, no caso de inexistência, ou da sua observância, no caso do descumprimento de suas diretivas. No segundo caso, as Corregedorias podem recomendar aos Procuradores-Gerais a inclusão na proposta orçamentária de recursos que garantam o funcionamento adequado das escolas institucionais, bem como a não ingerência nas atividades de ensino e pesquisa, em respeito ao princípio da autonomia pedagógica.

2.5.3. A função fiscalizadora das Corregedorias e as escolas institucionais

Esgotadas as duas primeiras etapas (avaliação e orientação) e subsistindo problemas de efetividade decorrentes de procedimentos incorretos, erros e omissões, cabe às Corregedorias promover atividades de fiscalização (inspeções, correições, sindicâncias) e requerer, aos órgãos competentes, a aplicação de sanções disciplinares. Essas sanções podem recair sobre a conduta de agentes políticos e administrativos aos quais competia a obrigação de fazer ou de não fazer objeto da recomendação desatendida. A aplicação da sanção depende da prova, em sede de processo administrativo, da pertinência da recomendação e da responsabilidade do agente.

28 É oportuno lembrar, nesse passo, que, na atualidade, as escolas institucionais de Ministério Público não dispõem de uma estrutura compatível com a sua importância. Como regra, o espaço físico a elas destinado é inadequado para o desenvolvimento de suas atividades e o corpo burocrático é composto por insuficiente número de agentes técnicos e administrativos. A autonomia pedagógica, administrativa e financeira, como já dito, ainda não é respeitada. É preciso definir uma organização interna e uma estrutura mínima que garanta o funcionamento dessas escolas como verdadeiros espaços de formação e produção do conhecimento, com a viabilização de suas atividades e o cumprimento de sua finalidade (cf. CDEMP, 2016).



3. CONCLUSÕES

Apresentam-se, a título de síntese das reflexões realizadas, conclusões de ordem geral relacionadas à função política do Ministério Público e à necessidade de sua atualização. Em segundo lugar, conclusões específicas sobre o papel estratégico dos órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias e sua dinâmica no processo de atualização. As conclusões de ordem geral colocam-se como pressuposto das específicas.

I – Conclusões de ordem geral:

1. O Ministério Público brasileiro integra o sistema de Justiça, como instituição autônoma, para cumprir a missão de defensa (i) da ordem jurídica, (ii) do regime democrático, (iii) dos interesses sociais e (iv) dos interesses individuais indisponíveis (Constituição da República, art. 127).

2. Na condição de ente republicano, cabe ao Ministério Público contribuir no processo de construção da democracia econômica e social sintetizada no art. 3º, incs. I a IV, da Constituição da República.

3. Para promover os interesses estratégicos da sociedade brasileira, o Ministério Público ganhou relevantes funções político-jurídicas e novos instrumentos procedimentais/processuais, que o colocam no cenário nacional como um dos principais protagonistas, em potencial, do processo de democratização.

4. O protagonismo político do Ministério Público depende: (i) da realização de reformas estruturais que viabilizem a atuação prática dos órgãos de execução; (ii) da priorização da formação inicial e continuada dos agentes políticos e administrativos para a práxis política institucional; (iii) da produção

e difusão, pelas escolas institucionais, do conhecimento necessário à atuação qualificada dos órgãos de execução.

5. A aceleração do processo de mudanças internas voltadas a ganhos de efetividade implica: (i) aclaramento da estratégia institucional à luz do seu perfil constitucional; (ii) análise crítica do complexo de relações que se dão entre os seus órgãos (dinâmica institucional); (iii) proposição de mudanças que garantam a efetividade da sua atuação; (iv) implementação das reformas estruturais.

6. No contexto dessas mudanças, ganham especial relevância as relações que se estabelecem entre órgãos de execução, escolas institucionais e Corregedorias em razão do papel que esses órgãos devem cumprir na concretização da estratégia institucional.

II – Conclusões específicas:

7. Cabe aos órgãos de execução a atividade prática essencial do Ministério Público, entendida como conjunto de atos transformadores da realidade social.

8. A atividade prática essencial do Ministério Público, como atividade teleológica, situa-se no campo da efetividade.

9. A efetividade da atividade prática essencial do Ministério Público depende (i) do preparo político e técnico (ii) e do desempenho dos agentes políticos e administrativos que compõem os quadros dos órgãos de execução.

10. A efetividade da atividade prática essencial do Ministério Público depende da adequada estruturação dos órgãos de execução (dotação de recursos patrimoniais, materiais e humanos necessários ao seu bom funcionamento).

11. Cabe às escolas institucionais dar o suporte formativo e técnico-científico que garanta aos agentes políticos e administrativos a compreensão da práxis institucional e o desenvolvimento de postura prática reflexiva, proativa e resolutiva.

12. Cabe às Corregedorias o controle de desempenho dos órgãos de execução, administrativos e auxiliares, bem como dos seus agentes.

13. As escolas institucionais, por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, e as Corregedorias, pelo controle de desempenho, potencializam a efetividade da atuação dos órgãos de execução.

14. As escolas institucionais, como órgãos auxiliares, e seus agentes se submetem ao controle de desempenho realizado pelas Corregedorias, que os avaliam, orientam e fiscalizam.

15. Cumpre às Corregedorias cooperar no processo de elaboração do projeto político-pedagógico das escolas institucionais, levantando problemas e apresentando propostas, bem como encaminhar os resultados das suas

atividades de avaliação como forma de subsidiar o desenvolvimento das atividades pedagógicas.

16. No cumprimento de sua função de controle interno de desempenho, as Corregedorias devem avaliar as escolas institucionais como *unidades educacionais*, responsáveis pelas atividades de ensino, pesquisa e extensão, e como *unidades de gestão*, responsáveis pela administração dos recursos patrimoniais, materiais e humanos que dão suporte às atividades pedagógicas.

17. No exercício de sua função orientadora, as Corregedorias devem atuar no sentido de corrigir inadequações, omissões e irregularidades constatadas nos processos de avaliação das escolas institucionais, objetivando a melhora do desempenho.

18. As Corregedorias não podem interferir diretamente nas atividades de ensino, pesquisa e extensão, em obediência ao princípio da autonomia pedagógica.

REFERÊNCIAS

Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP. Relatório da Comissão de Valorização dos Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, 2016.

FONSECA, Diogo Ribeiro da [et al]. *Sistemas de escolas de governo da União*: perfil, identidade e desafios para institucionalização. Brasília: Enap, 2015 (Cadernos ENAP, 40).

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional*, v. I, p. 217-237, 2016.

_____. et al. O Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional na sistemática do Ministério Público contemporâneo. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, n.7, p. 45-58, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 40ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Brief considerations on the prosecutors´probationary stage

Armando Antônio Lotti[1]

Recebido em 18.10.16
Aprovado em 03.01.2017

RESUMO: O estágio probatório do Ministério Público brasileiro e a sua diversidade de tratamento legal e normativo. O estágio probatório do membro do Ministério Público é o período de dois anos de efetivo exercício durante o qual é observada e apurada pela Administração Superior do Ministério Público, em especial pela Corregedoria Geral e pelo Conselho Superior, a sua adaptação ao cargo, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei – 'v.g.' idoneidade moral, aptidão, assiduidade, etc. – para aquisição da vitaliciedade. Os membros do Ministério Público em estágio probatório deverão encaminhar periodicamente cópias dos trabalhos por eles elaborados – a periodicidade, em casos tais, geralmente é mensal ou trimestral – para efeito de avaliação pela Corregedoria Geral do Ministério Público do seu desempenho funcional, sendo que a cognição dos trabalhos realizados, na hipótese, deve ser a mais ampla possível. Recomendável que, durante o probatório, os membros do Ministério Público, ainda que designados de forma excepcional para tanto, atuem em plenário do Tribunal do Júri. Recomendável que ao longo do estágio probatório os membros do Ministério Público tenham acompanhamento psicológico/ psiquiátrico e sejam submetidos, ao menos, a uma correição ordinária. A não satisfação de qualquer um dos requisitos legais para o exercício do cargo deverá implicar na exoneração *ex officio* do membro do Ministério Público em estágio probatório.

ABSTRACT: *The probation of the Brazilian Public Ministry and its diversity of legal and regulatory treatment. The probationary prosecutors member is two years of effective exercise during which it is observed and determined by the Senior Management of the Public Prosecution, in particular the Internal Affairs Division and the Board of Governors, its adaptation to the position, by checking the requirements established by law - 'v.g.' moral character, ability, diligence, etc. - to acquire tenure. The prosecutors on probation should regularly send copies of the works they produced - the periodicity, in such cases, usually monthly or quarterly - for assessment purposes by the Internal Affairs Division of the Public Prosecutor's functional performance, and cognition the work carried out in the event, should be as broad as possible. Recommended that, during the trial, the prosecutors, although designated in an exceptional way to do so, act in plenary jury. Recommended that during the probationary period the prosecutors have psychological / psychiatric evaluations and undergo at least one ordinary eyre. Failure to comply with any of the legal requirements for the position of the exercise must involve the dismissal 'ex officio' member of the public prosecutor on probation.*

1 Procurador de Justiça do MP/RS.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Estágio Probatório.

KEYWORDS: *Public Prosecution. Probation Period.*

Marcelo Gleiser, renomado físico brasileiro, ao tratar dos instrumentos de descoberta da ciência na sua tradicional coluna dominical da Folha de São Paulo, discorreu sobre a singular condição humana nesse pequeno planeta rochoso que orbita uma estrela mediana na periferia de nossa galáxia (uma das bilhões existentes). Disse o ilustre articulista:

> Nós humanos evoluímos na proximidade de uma estrela cuja temperatura na superfície é cerca de 5600°c. Nosso metabolismo e fisiologia são consequência do ambiente em que vivemos.
>
> Desenvolvemos, por isso, órgãos que nos permitem sobreviver nas condições ditadas pela natureza à nossa volta. Nossos olhos enxergam a parte do espectro eletromagnético visível (as cores dos arco-íris).
>
> Devido ao nosso tamanho, não vemos coisas menores do que meio milímetro e, como nossos antepassados não precisavam enxergar muito mais longe para caçar ou se defender, não captamos detalhes de objetos muito distantes.
>
> Nossa audição também reflete nossas dimensões e meio ambiente. Somos criaturas muito bem adaptadas ao mundo que vivemos e completamente cegas a uma gama de fenômenos que escapam à nossa percepção sensorial.
>
> Daí a enorme importância dos instrumentos da ciência. Eles expandem nossa visão, permitindo-nos 'ver' muito além de nossos próprios sentidos.[2]

Ao deitar olhos nesse artigo, vi uma metáfora, por mais paradoxal que se apresente, envolvendo o estágio probatório dos membros do Ministério Público. Desde outubro de 2015, tenho auxiliado o Doutor Cláudio Portela, Corregedor Nacional, na atividade de correições nos órgãos de controle disciplinar. Em tal empreitada, pude constatar que as Corregedorias Gerais estão adaptadas ao mister que a lei lhes conferiu. Exercem com proficiência o dever de orientar e fiscalizar os membros do Ministério Público, levam a efeito as rotineiras correições nos cargos e acompanham e administram o estágio probatório dos novéis agentes do *Parquet*. Mas, à evidência, em razão do princípio federativo que anima a disciplina legal dos Ministérios Públicos dos Estados (e se constatam, por igual, discrepâncias de natureza normativa entre os ramos do Ministério Público da União), não há uniformidade de tratamento em relação ao acompanhamento do estágio probatório no âmbito do Ministério Público brasileiro. Esse modesto texto busca, assim, tais como os instrumentos de ciência, tendo como supedâneo a práxis das correições realizadas em diversos órgãos de controle disciplinar, expandir nossa visão sobre o *thema*.

Apurar a idoneidade moral, a disciplina, a contração ao trabalho, a eficiência no desempenho das funções, a qualidade dos trabalhos jurídicos, a adaptação

2 GLEISER, Marcelo. Folha de São Paulo, Cotidiano, C9, publicado em 11.05.2011.

ao cargo não é tarefa singela. E é nesse momento que se molda e consolida o perfil do membro do Ministério Público, com o manejo das atribuições do cargo, com a absorção de uma identidade Institucional. Esse período de adaptação, e mesmo de transformação, a que se submete o agente do *Parquet* quando inicia a sua carreira exige constante acompanhamento, contínuo planejamento e estoica dedicação das Corregedorias Gerais no exame dos trabalhos realizados. Busca-se, durante o biênio de prova, formar Promotores de Justiça aptos a exercer com profissionalismo as amplas e complexas atribuições que lhes serão afetas, mas sem esquecer a dimensão humana subjacente que se faz sensível no exame do caso concreto. Almejam-se Promotores de Justiça forjados no exercício do cumprimento do dever.

Hely Lopes Meirelles, em relação ao servidor público, estabelece que o estágio probatório

> é o período de exercício do funcionário, durante o qual é observada, e apurada pela Administração, a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.).[3]

Transpondo tal conceito ao universo do Ministério Público, é possível dizer que o estágio probatório do membro do Ministério Público é o período de dois anos de efetivo exercício durante o qual é observada e apurada pela Administração Superior do Ministério Público, em especial pela Corregedoria Geral e pelo Conselho Superior, a sua adaptação ao cargo, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei – *v.g*. idoneidade moral, aptidão, assiduidade, etc. – para aquisição da vitaliciedade. Compete, em casos tais, à Corregedoria Geral acompanhar o estágio do membro do Ministério Público ao longo do biênio de prova e ao Conselho Superior decidir, ao final, sobre o seu vitaliciamento, ou não. Tal decisão, no âmbito do Ministério Público dos Estados, é passível de recurso ao Órgão Especial/Colégio de Procuradores. Nos ramos do Ministério Público da União, a questão do vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público, por deficiência normativa, fica circunscrita apenas ao Conselho Superior, sem previsão de recurso.

Importante assinalar que, atualmente, três ordens de legislações dispõem sobre as regras gerais de organização do Ministério Público, seja dos ramos da União, seja dos Estados, estabelecendo, inclusive, prerrogativas, garantias, deveres e vedações atinentes a seus membros. São elas: Lei Complementar nº 75/93, que dispõe sobre o Ministério Público da União; Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados, Lei Federal nº 8.625/93; e as leis dos Estados federados.

De fato, a Constituição Federal, na alínea *a* do inciso I do artigo 128, estabelece que o membro do Ministério Público adquire a vitaliciedade após

3 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 9ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 365.

dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado. Já a Lei Complementar nº 75/93, no seu artigo 57, inciso I, alínea *f*, dispõe que compete ao Conselho Superior do Ministério Público Federal o procedimento para avaliar o cumprimento das condições do estágio probatório. O mesmo se dá com o Ministério Público do Trabalho nos termos do artigo 98, inciso XVI, da Lei Complementar nº 75/93; com o Ministério Público Militar, *ex vi* o artigo 131, inciso I, alínea *f*, da Lei Complementar nº 75/93; com o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, na forma do artigo 166, inciso I, alínea *f*. Os artigos 197 e 198 da Lei Complementar nº 75/93, por sua vez, dispõem que o

> estágio probatório é o período dos dois primeiros anos de efetivo exercício do cargo pelo membro do Ministério Público da União" e os "membros do Ministério Público da União, durante o estágio probatório, somente poderão perder o cargo mediante decisão da maioria absoluta do respectivo do Conselho Superior.

A pormenorização e a regularização do estágio probatório dos membros do Ministério Público dos ramos da União se operam via atos normativos, geralmente resoluções dos respectivos Conselhos Superiores.

A Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados, Lei Federal nº 8.625/93, em relação ao estágio probatório, tal como a Lei Complementar nº 75/93, também se mostra econômica. Consagra que os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial, sendo-lhe assegurada a vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado (artigo 38, inciso I). Dispõe, também, que se suspende, até definitivo julgamento, o exercício funcional de membro do Ministério Público quando, antes do decurso do prazo de dois anos, houver impugnação de seu vitaliciamento (artigo 60, *caput*). Estabelece, ainda, que a Lei Orgânica disciplinará o procedimento de impugnação, cabendo ao Conselho Superior do Ministério Público decidir, no prazo máximo de sessenta dias, sobre o não vitaliciamento e ao Colégio de Procuradores, em trinta dias, eventual recurso (§ 1º do artigo 60). Mais, durante a tramitação do procedimento de impugnação, o membro do Ministério Público perceberá vencimentos integrais, contando-se, para todos os efeitos, o tempo de suspensão do exercício funcional, no caso de vitaliciamento (§ 2º do artigo 60). As Leis Orgânicas dos Ministérios Públicos dos Estados disciplinam de forma pormenorizada os respectivos estágios probatórios dos Promotores de Justiça. E atos normativos levam a efeito a complementação necessária.

Observa-se que, em casos tais, há uma estrutura escalonada da ordem jurídica, no dizer kelseniano, em que a norma de natureza inferior não pode desgarrar flagrantemente da estreita faixa de delegação operada pelas normas superiores. Não se admite, na hipótese, a chamada incompatibilidade de regência. Quando o conflito se dá entre normas de diferentes planos

hierárquicos, a norma inferior deve ser rejeitada e expulsa do sistema – aplicação do princípio da compatibilização vertical.

A Lei Complementar nº 75/93, para fins de efetivo exercício de estágio probatório, exclui o período de afastamento do membro do Ministério Público da União (artigo 204, § 3º). No âmbito do referido diploma legal, fazem-se sensíveis duas modalidades de afastamentos: a) aquelas elencadas no artigo 203, por motivo de casamento ou falecimento de pessoas da família e para comparecimento a encontros ou congressos da Instituição ou entidades de classe a que pertença, atendida a necessidade do serviço; b) aquelas previstas no artigo 204, em razão de participação em cursos ou seminários no país ou no exterior ou a ministrar cursos de aperfeiçoamento dos membros da Instituição, ou, ainda, ao exercício de cargo eletivo, nos casos previstos em lei. As licenças, por sua vez, estão previstas nos artigos 222 e 223 da Lei Complementar nº 75/93. O primeiro artigo referido trata de licença por motivo de doença na família, licença para acompanhamento de cônjuge, licença-prêmio por tempo de serviço, licença para tratar de assuntos particulares e licença para desempenho de mandato classista. Há referência expressa de que a licença por motivo de doença em pessoa da família não é computada para fins de estágio probatório (artigo, 222, inciso I, alínea *b*). O segundo artigo mencionado dispõe sobre as licenças concedidas aos membros do Ministério Público da União para tratamento da saúde, por acidente em serviço, à gestante, pelo nascimento ou adoção do filho, e pela adoção ou guarda de criança até um ano de idade. Não dispôs, no ponto, de forma explícita para efeitos de contagem, ou não, do tempo correspondente para fins de estágio probatório.

A Lei nº 8.625/93, por seu turno, ao regrar as normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, dispõe que são considerados como efetivo exercício, para todos os efeitos legais, exceto para fins de vitaliciamento, os dias em que o membro do Ministério Público estiver afastado de suas funções pelos seguintes motivos: a) licença para tratamento de saúde, b) licença por motivo de doença de pessoa da família, c) licença gestante, d) licença paternidade, e) licença em caráter especial, f) licença para casamento, até oito dias, g) licença por luto, em virtude de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmãos, sogros, noras e genros, até oito dias, h) férias, i) cursos ou seminários de aperfeiçoamento e estudos, no País ou no exterior, de duração máxima de dois anos e mediante prévia autorização do Conselho Superior do Ministério Público, j) período de trânsito, k) disponibilidade remunerada, exceto para promoção, em caso de afastamento decorrente de punição, l) designação do Procurador-Geral de Justiça para realização de atividade de relevância para a instituição ou direção de Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público, m) exercício de cargos ou de funções de direção de associação representativa de classe.

Tanto estabelecido, a legislação federal que dispõe sobre o Ministério Público dos Estados, como se pode observar, trata a questão do cômputo do

prazo para efeito de estágio probatório de forma mais clara. Não há margem para dúvidas. Explicita, por exemplo, que o membro do Ministério Público em licença gestante não tem o período de afastamento computado para efeito de estágio probatório. Já a Lei Complementar nº 75/93 deixa lacunas que possibilitam interpretações diversas. O Conselho Superior do Ministério Público do Trabalho, autos do Processo Administrativo nº 2.00000.0.41112/2015-2, por exemplo, ao responder consulta do Corregedor-Geral do Ministério Público do Trabalho, por unanimidade, fixou interpretação no sentido de que as licenças para tratamento de saúde e gestante não alteram o prazo do estágio probatório, previsto na Lei Complementar nº 75/93, sem prejuízo de adoção de mecanismos diferenciados para avaliar o desempenho do membro que se licenciou por longo tempo. Transcreve-se a ementa do *decisum*:

> *Ementa: Consulta realizada pela Corregedoria Geral do Ministério Público do Trabalho ao CSMPT no intuito de esclarecer o alcance da Resolução n.º 71/2008, que traz parâmetros de avaliação do estágio probatório dos membros do MPT, em casos de licença médica e licença maternidade por períodos prolongados.*
>
> *Consulta conhecida para fixar a interpretação de que referidas licenças não suspendem o curso do estágio probatório ou alteram a sua contagem.*
>
> *De acordo com as circunstâncias do caso concreto, é possível a adoção de mecanismos complementares de avaliação de desempenho que comprovem a aptidão do membro para o vitaliciamento.*

Venia concessa, tenho que esta não é a melhor compreensão sobre o *thema*. A interpretação de eventual lacuna deve ir ao encontro da norma específica, originária e matriz, que define o estágio probatório como *"o período dos dois primeiros anos de efetivo exercício do cargo pelo membro do Ministério Público da União"* (artigo 197 da Lei Complementar nº 75/93). Prefere-se, em casos tais, o trecho mais lógico, verossímil, de maior utilidade prática. O efetivo exercício não pode ser virtual, presumido, pois se trata do período de prova. Não se concebe que o membro do Ministério Público venha adquirir a vitaliciedade sem ter sido avaliado da mesma forma que seus pares em igual situação, pena de vulneração do princípio da isonomia.

Para efeito de vitaliciamento, o Promotor de Justiça, durante o biênio de prova, deverá ser avaliado no que se refere à idoneidade moral, aptidão, disciplina e assiduidade. Idoneidade moral, como já anotou o Procurador do Ministério Público de Contas do Distrito Federal, Doutor Jorge Ulisses Jacoby, *"é a aptidão de situar-se no plano dos bons costumes consagrados pela sociedade"*[4]. O membro do Ministério Público, na condição de agente político que é e em razão da responsabilidade de seu cargo, deve ter comportamento paradigmático. Não se tem como tergiversar no ponto. Ou se tem ou não idoneidade moral. A correição, como se verá, é instrumento que permite a

4 JACOBY, Jorge Ulisses. Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa nº 26, abr/jun-04, p. 114.

Corregedoria Geral obter elementos de cognição sobre tal requisito. Em relação à aptidão, apura-se se o membro do Ministério Público em estágio probatório possui os qualificativos necessários para exercício do cargo. Não se deve avaliar apenas a questão da qualidade dos trabalhos jurídicos apresentados (que, em geral, mostram-se escorreitos), mas, especialmente, se o membro do Ministério Público desempenha suas atribuições dentro dos limites impostos pela lei e de acordo com os fins a que ela se destina. É da essência do regime Republicano, em qualquer esfera de atuação, que quem quer que exerça uma parcela do poder público tem, como verdadeira contrapartida, a responsabilidade pelo seu exercício. Não se trata de fixar uma espada de Dâmocles para aqueles que detêm tal parcela de poder, e sim garantir que seu exercício se opere, à evidência, dentro dos limites da legalidade. A disciplina, por seu turno, significa aplicação, atenção, dedicação ao serviço. O agir do membro do Ministério Público em estágio probatório é amplo e multifacetado: vai da ortodoxa atuação no grampo dos autos dos processos judiciais até o atendimento das partes, sem olvidar o seu protagonismo na condução dos inquéritos civis ou a defesa da sociedade no Plenário do Tribunal do Júri. Em todos esses cenários, há que se ter contração ao trabalho. A assiduidade, por seu turno, na dicção de Themístocles Brandão Cavalcanti, *"é o bom cumprimento dos deveres inerentes à frequência, quer em relação à pontualidade, quer ao comparecimento assíduo ao serviço"*[5]. Exige-se, na hipótese, que o membro do Ministério Público compareça habitualmente, durante o horário forense, à Promotoria de Justiça onde desempenha suas funções, sem deixar de comparecer, também, às audiências judiciais relativas aos processos em que atua como *dominus litis* ou fiscal da ordem jurídica.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, *v.g.*, segundo a disciplina do artigo 23, § 2º, incisos, da Lei Estadual nº 6.536/1973, durante o estágio probatório serão considerados, em conjunto, os seguintes itens: a) idoneidade moral, b) disciplina, c) contração ao trabalho, d) eficiência no desempenho das funções, e) qualidade dos trabalhos jurídicos, f) atividades funcionais desenvolvidas, g) adaptação ao cargo, aferida, inclusive, por meio de avaliações psiquiátricas e psicológicas da adaptação ao cargo, realizadas pelo Serviço Biomédico da Procuradoria-Geral de Justiça, pelo menos, antes do final do 2º, 4º e 7º trimestres, h) aproveitamento de aulas sobre temas jurídicos e extrajurídicos.

Os membros do Ministério Público em estágio probatório deverão encaminhar periodicamente cópias dos trabalhos por eles elaborados – a periodicidade, em casos tais, geralmente é mensal ou trimestral – para efeito de avaliação pela Corregedoria Geral do Ministério Público do seu desempenho funcional. A cognição dos trabalhos realizados, na hipótese, deve ser a mais ampla possível. Deverá abarcar as esferas de atuação criminal, cível e extrajudicial. A título de ilustração: I – Na área Criminal: a) denúncias e

5 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª edição refundida e atualizada. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977, p. 303.

aditamentos; b) pedidos de arquivamento de inquérito policial; c) pareceres e requerimentos formulados em processos criminais e nos respectivos processos incidentais; d) alegações finais; e) razões recursais; f) contrarrazões recursais; g) atos praticados em processo da competência do Juizado Especial Criminal; h) atas das sessões de julgamento realizadas pelo Tribunal do Júri, acompanhadas das decisões proferidas pelo Juiz-Presidente. II – Na área Cível: a) petições iniciais e impugnações à contestação em processos de qualquer natureza; b) contestações, réplicas e embargos; c) memoriais em processos de qualquer natureza; d) pareceres em processos de qualquer natureza; g) razões e contrarrazões de recursos; h) relação do número de manifestações exaradas em procedimentos de habilitação de casamento, de registro fora do prazo, retificações em registros públicos, investigações de paternidade oficiosas e outros procedimentos administrativos. III – Especializada: a) atuação junto à comunidade, nos campos da saúde, educação, meio ambiente, defesa do consumidor, defesa dos portadores de necessidades especiais, ordem urbanística, defesa do idoso, defesa da probidade e combate à sonegação fiscal; b) trabalhos e atuação preventiva no campo da Infância e Juventude; c) cópia de portarias de instauração de inquéritos civis públicos e/ou procedimento de investigação preliminar; d) cópia de acordos extrajudiciais e compromissos de ajustamento de conduta; e) cópia de arquivamentos de inquéritos civis públicos e/ou procedimento de investigação preliminar; f) informações sobre atuação referente ao controle externo da atividade policial e sistema penitenciário local; g) participação em palestras, audiências públicas e reuniões diversas, afetas às diversas áreas de atuação do Ministério Público; h) relatórios de visitas de inspeção a abrigos de idosos, entidades destinadas a crianças e adolescentes ou pessoas portadoras de deficiência, bem como outras entidades ou instituições afetas à área de atuação ministerial; i) representações e remissões oferecidas em face da prática de atos infracionais praticados por adolescente; j) representações e memoriais em processos da competência da Justiça da Infância e Juventude.

Galbraith dizia *"que nenhuma categoria coletiva, nenhuma classe, nenhum grupo de qualquer espécie pode, per si, empunhar ou usar o poder. Outro fator há de se fazer sensível para tanto: o da organização."* Ao assim estabelecer, o renomado economista constatava que *"há uma inexorável participação mais ampla no exercício do poder"*[6], pois este, o poder, é exercido dentro da organização – entendida como número de pessoas ou grupos unidos para o atingimento de propósitos ou trabalho – e não pela figura transitória da chefia ou da cúpula. É assim que se processa a avaliação dos trabalhos do membro do Ministério Público em estágio probatório no âmbito das Corregedorias Gerais: trata-se de um trabalho de equipe tendo como supedâneo a organização. A avaliação das peças é feita por um Promotor de Justiça Assessor designado pelo Corregedor Geral para acompanhar os trabalhos do membro do Ministério Público em estágio probatório. Este encaminha as

6 GALBRAITH, Jonh Kenneth. *Anatomia do Poder*. São Paulo: Pioneira, 1984, ps. 57 e 58.

peças que produz diariamente para Corregedoria Geral de forma virtual (são poucos os Ministérios Públicos que ainda adotam o meio físico para tal fim), dinamizando, assim, as consectárias avaliações. Após, no período estabelecido para tanto (a prática tem evidenciado que as avaliações são produzidas mensalmente ou trimestralmente), é produzido relatório analítico/valorativo do desempenho do membro do Ministério Público, ocasião em que, por exemplo, os aspectos gramaticais e a qualidade jurídica das peças são objeto de exame. Após aprovação do relatório pelo Corregedor Geral, cópia deste é encaminhada ao membro do Ministério Público em estágio probatório. Ao final do período de prova, considerando todos os relatórios parciais produzidos, a Corregedoria Geral produzirá relatório conclusivo ao Conselho Superior, manifestando-se pelo vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público em estágio probatório.

Recomendável, de outra sorte, que, durante o probatório, os membros do Ministério Público, ainda que designados de forma excepcional para tanto, atuem em plenário do Tribunal do Júri. Primeiro, porque, na maioria dos concursos de ingresso para o Ministério Público, não há realização de prova de Tribuna. O candidato não é avaliado em relação ao seu poder de persuasão em circunstâncias similares ao Plenário do Tribunal Popular. Segundo, porque os crimes de competência do Júri são os dolosos contra a vida, consumados ou tentados, vale dizer: tutela-se, em casos tais, a própria vida humana, bem jurídico indisponível, porque constitui elemento necessário de todos os demais direitos. Terceiro, porque o Tribunal do Júri, que é um tribunal composto por cidadãos leigos, é a chamada "vitrine" da Instituição, onde a atuação Ministerial, na defesa dos interesses da sociedade, desvela-se por inteiro.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, *v.g.*, o Promotor de Justiça em estágio probatório, para efeito de exame de sua adaptação ao cargo, será submetido a avaliações psiquiátricas e psicológicas, realizadas pelo Serviço Biomédico da Procuradoria-Geral de Justiça, pelo menos, antes do final do segundo, quarto e sétimo trimestres (artigo 23, § 2°, inciso VII, da Lei Estadual n° 6.536/73). Para confecção do laudo técnico pericial, são realizadas entrevistas psiquiátricas e psicológicas em diferentes momentos, considerando a repercussão na saúde física e mental no exercício do cargo de Promotor de Justiça, exame do estado mental e respostas adaptativas e defensivas, tendo como núcleo duro as seguintes áreas: percepção no próprio desempenho nas atribuições do cargo, relações institucionais e interpessoais, identificação com o cargo, recursos pessoais, adaptação com o cargo, recursos pessoais, adaptação à comunidade e equilíbrio entre atividades profissionais e pessoais.

Ao longo do biênio de prova, deve ser providência obrigatória por parte da Corregedoria Geral do Ministério Público a realização de, ao menos, uma correição ordinária no cargo do Promotor de Justiça em estágio probatório. Segundo o entendimento do Conselho Nacional do Ministério Público, correição

ordinária é o procedimento de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público. Trata-se de medida indispensável para aferição da adaptação ao cargo do Promotor de Justiça em estágio probatório, em especial a sua relação com a comunidade em geral.

A não satisfação de qualquer um dos requisitos legais para o exercício do cargo deverá implicar a exoneração *ex officio* do Promotor de Justiça. José Cretella Júnior, ao examinar questão do estágio probatório de funcionário público, pondera que, *"deixando de confirmar, durante o estágio probatório, alguns dos requisitos exigidos, não se concretiza a integração do nomeado nos quadros efetivos"*[7]. Há que se assegurar ao Promotor de Justiça o direito de defesa, consoante o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula nº 21: *"funcionário em estágio probatório não pode ser exonerado, nem demitido, sem inquérito ou sem as formalidades legais de apuração de sua capacidade."* Tal exigência, à evidência, se faz sensível, ainda que de forma implícita, no artigo 5º, LV, da Constituição Federal, que assegura aos acusados em geral, nos processos judicial e administrativo, o contraditório e a ampla defesa. Mas a instrução deve ser prioritária e célere.

Constatada falta grave e que contraindique a permanência do membro do Ministério Público em estágio probatório nos quadros da Instituição, a Corregedoria Geral deverá oferecer a impugnação desde logo. A impugnação, tal como ensinava João Mendes[8] em relação à denúncia no processo penal, deve ser narrativa e demonstrativa. Narrativa porque deve desvelar as razões de fato que ensejaram a adoção da drástica medida. Demonstrativa porque o impugnante – em linha de princípio, a Corregedoria Geral – deve dar as razões de seu convencimento e indicar as provas que se fazem sensíveis para tanto. Existe, todavia, um determinado postulado científico, conhecido como a *"Navalha de Ockhan"*, que ensina que as *"teorias não devem ser mais complexas do que o necessário",* e o mesmo deve valer para a impugnação. Esta não dever ser pernóstica ou tautológica; deve limitar-se aos tópicos que são os estritamente necessários a propiciar juízo axiológico relativo ao vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público. A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625/93), que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados, estabelece que, até definitivo julgamento, suspende-se o exercício funcional de membro do Ministério quando, antes do decurso do prazo de dois anos, houver impugnação de seu vitaliciamento.

De outra banda, eventual publicação do ato de exoneração após a fluência do prazo de dois anos de efetivo exercício não obsta a reprovação do membro do Ministério Público, assim como sua posterior exoneração, pois o referido ato tem natureza declaratória. Sobre a matéria, transcreve-se passagem do voto-

7 CRETELLA JÚNIOR, José. *Tratado de Direito Administrativo*. vol. IV. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 230.

8 ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes. *O Processo Criminal Brasileiro*. vol. II. 4ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1959, p. 183.

vista do Ministro Joaquim Barbosa, nos autos do Mandado de Segurança nº 23.441/DF, julgado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

> *Alega a impetrante que o ato de exoneração é ilegal, uma vez que, na data da exoneração, ela já havia adquirido a vitaliciedade. Entendo que há três questões principais a serem enfrentadas por esta Corte no presente processo. A primeira diz respeito à possibilidade ou à impossibilidade de exoneração de membro do Ministério Público após o transcurso do prazo de dois anos de efetivo exercício, diante de sua reprovação no estágio probatório. (...) No que tange à primeira questão, pertinente à possibilidade ou à impossibilidade de exoneração de membro do Ministério Público após o prazo constitucional de dois anos de efetivo exercício, em razão da reprovação em estágio probatório, concordo com eminente relatora, quando afirma em seu voto:*
>
> *'No que diz respeito à impossibilidade de exoneração, após dois anos de exercício, a não ser por sentença judicial, prevista no artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, com mais razão no caso de faltas ocorridas durante o biênio com a apuração nele iniciada, é jurídico e admissível que a administração possa deixar de confirmar o servidor em seu cargo ainda que a conclusão do ato de exoneração ocorra após o biênio. Entendimento contrário impede, por exemplo, que faltas graves, cometidas nos últimos dias do período de estágio, fiquem livres da devida exoneração. De fato, não seria razoável que o prazo do estágio probatório pudesse ser utilizado apenas em benefício do servidor, visto que, ao término do estágio, caso constatada alguma infração administrativa ou ilícito penal praticado pelo servidor no curso do período de prova, não restaria à Administração, para excluí-lo do serviço público, outra medida que não o processo judicial, ainda que o pertinente procedimento administrativo já tivesse sido iniciado, ou estivesse em fase de conclusão, ou até mesmo já concluído. É preciso ressaltar que o período de estágio probatório, como o próprio nome indica, visa à avaliação da conduta do servidor já investido no cargo após aprovação em concurso. Todo estagiando sabe que está sendo analisado e que sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade (art. 20 da Lei 8.112/1990).*
>
> *Nas palavras de HELY LOPES MEIRELLES, em sua clássica obra Direito Administrativo Brasileiro (São Paulo, Malheiros, 2003, p. 421):*
>
> *´Estágio probatório é o período de exercício do servidor durante o qual é observada e apurada pela Administração a conveniência ou não de sua permanência no serviço público, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei para a aquisição da estabilidade (idoneidade moral, aptidão, disciplina, assiduidade, dedicação ao serviço, eficiência etc.)'.*
>
> *Nesse ponto, entendo que o fim do prazo do estágio probatório não significa impedimento absoluto à prática do ato de exoneração de servidor público ou de membro do Ministério Público e da Magistratura, naqueles casos*

em que tenha sido devidamente instaurado processo administrativo no qual tenham sido observados os princípios do contraditório e da ampla defesa, consubstanciando-se o ato de exoneração em mera manifestação formal de decisão tomada pela Administração (...)' (g.n. – Dje de 06.11.09).

Desse mesmo acórdão merece destaque a seguinte passagem do voto da eminente Relatora, Ministra Ellen Gracie:

´No que diz respeito à impossibilidade de exoneração, após dois anos de exercício, a não ser por sentença judicial, prevista no artigo 128, § 5º, da Constituição Federal, com mais razão no caso de faltas ocorridas durante o biênio com a apuração nele iniciada, é jurídico e admissível que a administração possa deixar de confirmar o servidor em seu cargo ainda que a conclusão do ato de exoneração ocorra após o biênio. Entendimento contrário impede, por exemplo, que faltas graves, cometidas nos últimos dias do período de estágio, fiquem livres da devida exoneração. Nesse sentido, não só tem sido a copiosa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça trazida aos autos (RMS 8.337, relator Min. Willian Patterson, RMS 547, rel. Min. Hélio Mosimann, entre outros) como também a decisão desta Corte Maior quando do julgamento do RE 248.292-AgR, rel. Min. Maurício Corrêa, que entendeu que 'o ato de exoneração de servidor público, no estágio probatório, em resultado apurado em processo administrativo regular, é de caráter meramente declaratório'.' Corroborando esse entendimento, anote-se o seguinte julgado:

'AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR EM ESTÁGIO PROBATÓRIO. REPROVAÇÃO. EXONERAÇÃO. LEGITIMIDADE DO ATO. 1. O ato de exoneração de servidor público reprovado no estágio probatório, em resultado apurado em processo administrativo regular, é de caráter meramente declaratório. 2. Ofensa ao artigo 41, § 1º, da Carta Federal. Alegação insubsistente. Relevante é o processamento de sindicância para apuração de falta no prazo bienal. Agravo regimental não provido' (RE n.º 248.292/RS-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 10/10/2000).'

Ante o exposto, nos termos do artigo 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, conheço do recurso extraordinário e lhe dou provimento para restabelecer a sentença de primeiro grau. Custas e honorários advocatícios fixados em R$ 500,00 pela autora, vencida, aplicada a regra do artigo 12 da Lei nº 1.060/50.

Por fim, a decisão de vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público em estágio probatório está sujeita à instauração de procedimento de controle administrativo no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público. De fato, o artigo 123 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Ministério Público dispõe que o *"controle dos atos administrativos por membros, órgãos*

e serviços auxiliares do Ministério Público será exercido pelo Conselho de ofício ou mediante provocação, sempre que restarem contrariados, em tese, os princípios estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal." Mais adiante o artigo 125 do RICNMP consagra que a *"instauração do procedimento de controle administrativo, de ofício, será determinada pelo Plenário, mediante proposição de qualquer Conselheiro ou do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil". O* referido dispositivo constitucional, por seu turno, consagra que a *"Administração pública direta, indireta ou funcional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade"* (grifou-se). Assim, quando o *decisum* proferido no âmbito do Ministério Público dos Estados ou no dos ramos da União ofender ao princípio da legalidade – que impõe à Administração o dever de agir conforme o direito – é possível a instauração de procedimento de controle administrativo no Conselho Nacional do Ministério Público. Sobre o princípio da legalidade, o escólio de José Cretella Júnior:

> Legalidade é a qualidade daquilo que é conforme a lei. Nesta definição, entretanto, é preciso entender o termo lei em seu mais amplo sentido, que é o de direito. A legalidade exprime então a conformidade ao direito e é sinônimo de regularidade jurídica.[9]

É bom que se registre que tal providência não configura indevida ingerência do Conselho Nacional na autonomia administrativa das unidades do Ministério Público, levando a efeito atuação como instância recursal, e sim fazer o controle de legalidade do *decisum* administrativo de confirmação na carreira de membro do Ministério Público que não reúne condições objetivas para tanto, sendo lícito, em casos tais, o exercício de juízo axiológico, ao menos para fins de subsunção dos fatos às normas de regência.

De tudo o que foi exposto, conclui-se que: a) não há uniformidade de tratamento em relação ao acompanhamento do estágio probatório no âmbito do Ministério Público brasileiro; b) o estágio probatório do membro do Ministério Público é o período de dois anos de efetivo exercício durante o qual é observada e apurada pela Administração Superior do Ministério Público, em especial pela Corregedoria Geral e pelo Conselho Superior, a sua adaptação ao cargo, mediante a verificação dos requisitos estabelecidos em lei – *v.g.* idoneidade moral, aptidão, assiduidade etc. – para aquisição de vitaliciedade; c) o estágio probatório do membro do Ministério Público encontra regência nos seguintes diplomas legais: Lei Complementar nº 75/93 – que dispõe sobre o Ministério Público da União –, Lei Federal nº 8.625/93 – Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados – e as leis dos Estados federados, diplomas legais estes, no ponto, complementados por atos normativos; d) há uma estrutura escalonada da ordem jurídica disciplinando a matéria, em que a

9 CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988. vol.* IV. Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1991, p. 2.143.

norma de natureza inferior não pode desgarrar flagrantemente da estreita faixa de delegação operada pelas normas superiores; e) há que se computar, para efeito de biênio de prova, os dias de efetivo exercício do membro do Ministério Público em estágio; f) os membros do Ministério Público em estágio probatório deverão encaminhar periodicamente cópias dos trabalhos por eles elaborados – a periodicidade, em casos tais, geralmente é mensal ou trimestral – para efeito de avaliação pela Corregedoria Geral do Ministério Público do seu desempenho funcional, sendo que a cognição dos trabalhos realizados, na hipótese, deve ser a mais ampla possível; g) recomendável que, durante o probatório, os membros do Ministério Público, ainda que designados de forma excepcional para tanto, atuem em plenário do Tribunal do Júri; h) recomendável que ao longo do estágio probatório os membros do Ministério Público tenham acompanhamento psicológico/psiquiátrico e sejam submetidos, ao menos, a uma correição ordinária; i) a não satisfação de qualquer um dos requisitos legais para o exercício do cargo deverá implicar na exoneração *ex officio* do membro do Ministério Público em estágio probatório; j) imprescindível para o não vitaliciamento do membro do Ministério Público em estágio probatório que lhe seja assegurado o contraditório e a ampla defesa; k) constatada falta grave e que contraindique a permanência do membro do Ministério Público em estágio probatório nos quadros da Instituição, a Corregedoria Geral deverá oferecer a impugnação desde logo; l) a impugnação deve ser narrativa e demonstrativa; m) eventual publicação do ato de exoneração após a fluência do prazo de dois anos de efetivo exercício não obsta a reprovação do membro do Ministério Público, assim como sua posterior exoneração, pois o referido ato tem natureza declaratória; n) a decisão de vitaliciamento, ou não, do membro do Ministério Público em estágio probatório está sujeita à instauração de procedimento de controle administrativo no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, João Mendes. *O Processo Criminal Brasileiro*. vol. II, 4ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1959.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª edição refundida e atualizada. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. vol. IV, Rio de Janeiro: Forense Universitário, 1991.

_____. *Tratado de Direito Administrativo*. vol. IV, 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

GALBRAITH, John Kenneth. *Anatomia do Poder*. São Paulo: Pioneira, 1984.

GLEISER, Marcelo. Folha de São Paulo, Cotidiano, C9, publicado em 11.05.2011.

JACOBY, Jorge Ulisses. Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa nº 26*, abr/jun-04.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 9ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DESAFIO DA DEMOCRACIA: CONGRUÊNCIA, RECONHECIMENTO E INTERAÇÃO NA PAUTA DE RESULTADOS INSTITUCIONAIS

The prosecution service and democracy: congruence, recognition and interaction in the functional results agenda

Maria Clara Mendonça Perim

Recebido em 08/11/2016
Aprovado em 24/01/2017

> Este princípio da unidade, centro de atração e ponto de apoio de todo trabalho da imaginação criadora, vale dizer, de uma síntese subjetiva que tende a objetivar-se, é o ideal, disse Ribot. [...] A experiência, e apenas ela, decide sobre a legitimidade dos ideais, em cada tempo e lugar. [...] Sem ideais seria inexplicável a evolução humana. Eles existiram e sempre existirão.

SUMÁRIO: 1. Introdução – O novo paradigma de Ministério Público: a compreensão da resolutividade. 2. As diretrizes estruturantes e o princípio da congruência. 3. A atuação funcional dos membros e a teoria do reconhecimento. 4. A atuação das Corregedorias-gerais dos Ministérios Públicos: inclusão e integração em agendas estruturantes. 5. Conclusões. Referências.

RESUMO O presente artigo tem por objetivo realizar a análise do novo paradigma de resolutividade do Ministério Público brasileiro. Explicita os três eixos de diretrizes da Carta de Brasília para a modernização da atuação extrajudicial do Ministério Público, buscando fundamentação teórica no princípio da congruência, na teoria do reconhecimento e na integração intersetorial. O estudo alcança as seguintes conclusões i) estabelece a correlação do eixo das diretrizes voltadas à gestão do Ministério Público com o princípio da congruência, para defender adstrição das Administrações Superiores dos Ministérios Públicos no cumprimento dos determinantes estruturais dos objetivos institucionais finalísticos eleitos; ii) reforça a ampliação da condição de regularidade funcional para além do controle fulcrado na verificação de formalismos, mediante a inclusão da qualidade e efetividade no conceito de eficiência do membro do Ministério Público e propõe a teoria do reconhecimento como substrato para a adoção de política institucional que garanta a formação de ambientes e estímulos voltados ao fomento da pró-atividade e; iii) preconiza a integração intersetorial das Corregedorias-gerais, à luz da conveniência da inclusão de agentes e estruturas nos processos de deliberação democrática, como medida imprescindível à articulação de ações setoriais e à obtenção de resultados sociais úteis.

ABSTRACT: *The present article had the objective of analyzing the new paradigm of resolutivity in the Brazilian Prosecution Service. It shows the three axes of the Brasilia Charter guidelines to modernizing the extrajudicial actions of the Prosecution Service, seeking theoretical foundation on the principle of congruence, the theory of recognition and intersectional integration. This study reaches these three conclusions: 1) It establishes the correlation between the axis of guidelines directed towards the management of the Prosecution Service and the principle of congruence, to defend the restriction of the Superior Administrations of the Prosecution Service in accomplishing the structural determinants of the elected finalistic institutional objectives. 2) It reinforces the condition of functional regularity deeper than the control consolidated in the verification of formalism, through the inclusion of quality and effectiveness in the concept of efficiency of Prosecution Service members. It also proposes the theory of recognition as a substrate for adopting an institutional policy that guarantees the formation of environments and incentives directed towards the promotion of proactivity and; 3) It advocates for the intersectional integration of the Internal Affairs Divisions, in light of the convenience of including agents and structures in the processes of democratic deliberation, as an indispensable measure for the articulation of sectional actions and the achievement of socially useful results.*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Resolutividade. Congruência. Reconhecimento. Intersetorialidade.

KEYWORDS: *Prosecution Service. Resolutivity. Congruence. Recognition. Intersectionality.*

1. INTRODUÇÃO – O NOVO PARADIGMA DE MINISTÉRIO PÚBLICO: A COMPREENSÃO DA RESOLUTIVIDADE

É bastante tormentosa a discussão sobre qual é a ideal formatação das instituições públicas democráticas. A questão passa pela perquirição das finalidades político-institucionais pretendidas e, ainda, da aptidão de adaptação das estruturas existentes às demandas da atualidade.

O Ministério Público é, por envergadura constitucional, a instituição matriz da defesa da democracia. Carreia um rol de funções institucionais relevante e extenso, desde a titularidade da persecução penal, passando pela defesa da ordem jurídica, até o lugar de curador natural dos direitos da coletividade.

A modulação do Ministério Público brasileiro decorreu de uma conjugação de fatores históricos. Alcançou o ápice do processo construtivo e da consolidação da legitimação social por ocasião da Constituição Federal de 1988, fixando-se como elemento permanente no novo regime. A evidência do Ministério Público é, portanto, intrínseca e dependente do papel que lhe foi conferido pela carta política.

O projeto acolhido normativamente reflete um Ministério Público autônomo e independente, que concilia a fórmula tradicional de *ombudsman* com um elevado grau de institucionalização, poder de cumprimento de requisições e capacidade postulatória judicial, estabelecendo um novo paradigma de defesa de interesses sociais, que sagrou-se vencedor na constituinte:

> Não porque se apresentava enquanto concepção de um único grupo, mas por representar um modelo novo, diferenciado, perfeitamente justificado como necessário tanto para aqueles que queriam romper com o passado

> autoritário do país, quanto para aqueles que percebiam o Estado (ainda) como fundamental para a realização, inclusive, da cidadania e, finalmente, para aqueles que buscavam formas alternativas de participação e interferência no debate público e na defesa de interesses.

A despeito do notório enraizamento das concepções sobre a relevância e permanência do Ministério Público como instituição democrática e do movimento de expansão operado a partir de então, a legitimação social é fenômeno sujeito à constante validação, submetendo-se, a todo tempo, a mecanismos de justificação social.

Desde a teoria do discurso de Habermas, há relevante intersecção de conclusões acadêmicas no sentido de que, embora imprescindível a constituição jurídico-estatal típica do modelo liberal, o paradigma democrático é a interlocução. Tal premissa reforça a importância da capacidade da esfera pública em perceber problemas, tematizá-los e inseri-los no sistema político.

Rainer Forst pontua que o problema do *éthos* da democracia envolve o modo como os cidadãos e as instituições se entendem numa comunidade política: quais as coisas que têm em comum e quais as suas responsabilidades. Portanto, se existe diferenciação histórica naquilo que é considerado socialmente justo, estão em questão as condições de possibilidade e o modo de justificação pública de normas legítimas em discursos democráticos (FORST, 2010, p. 115).

Com fulcro nesse substrato, o momento é de rediscussão daquele lugar de um Ministério Público tutor de uma sociedade supostamente frágil na defesa de seus próprios interesses, para o de fomentador da cidadania. Um e outro conceitos finalísticos revelam distinções e consequências bastante relevantes, das quais talvez a de maior significação social seja precisamente a que toca à legitimidade para a formulação da agenda institucional e seus consequentes desdobramentos de interação social.

Com efeito, a legitimação atual do Ministério Público brasileiro será absolutamente determinada pela absorção ou não das demandas externas (anseios e necessidades sociais) na construção e execução da pauta institucional. Impõe-se, aliás, mais do que uma escuta qualificada da opinião pública, o zelo pela garantia estrutural da efetividade dos próprios mecanismos democráticos de participação direta, compreendido como a incumbência da defesa próprio lado *input,* definido por Habermas como *"a capacidade da sociedade civil em desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas e capazes de ressonância, as quais podem introduzir conflitos no sistema político".*

O Ministério Público, enquanto parte do sistema político brasileiro, precisa ainda ser capaz de mensurar e traduzir suas respostas, de forma fidedigna, racional, transparente e apreensível pelo destinatário: o cidadão. É assim porque os processos de solidificação das democracias implicam a natural substituição dos discursos de autoridade pelas construções coletivas, acessíveis

e socialmente validáveis. Enraízam-se, a partir daí, novas concepções de governança e controle.

Há algum tempo, vem sendo construída na doutrina institucional, com fundamento na transversalidade dos direitos fundamentais, a tendência de ajuste da atuação do Ministério Público a novos padrões de resolutividade e eficiência transformadores da realidade. Nesse sentido, afluem as ideias de Almeida e Goulart.

Finalmente, parece ter alcançado um lugar de hegemonia institucional a necessidade de pensar o Ministério Público brasileiro à luz de novos paradigmas, superando antigos reducionismos, como os controles de atuação funcional fulcrados em requisitos meramente formais, processos de trabalho desnecessariamente burocratizados e alguns desdobramentos dos conceitos de autonomia e independência, quando compreendidos sob as óticas corporativa ou privatista.

Nessa toada, houve a edição da Carta de Brasília, documento consistente em compromisso firmado pela Corregedoria Nacional com as Corregedorias-gerais dos Ministérios Públicos do Estado e da União, no sentido de realizar diretrizes em prol da resolutividade da atividade extrajudicial no âmbito do Ministério Público brasileiro.

A Carta de Brasília contempla três eixos diretivos, abaixo sintetizados:

1º Eixo: Trata de diretrizes estruturantes, assim compreendidas as orientações sobre determinantes da gestão para resultados finalísticos. São considerados estruturantes, entre outras, os seguintes campos: i) a concepção do planejamento estratégico e dos mecanismos de definição de planos, programas, projetos, metas e indicadores de atuação institucional, bem como das estratégias voltadas aos respectivos cumprimento e execução; ii) os padrões e mecanismos de distribuição e redistribuição das atribuições funcionais e dos recursos, materiais e humanos; iii) a política de valorização da produção do conhecimento e da qualificação de membros e servidores; e iv) o modelo de comunicação e interação com a sociedade civil, inclusive quanto aos métodos de *accountability*.

2º Eixo: Dirige-se à atuação funcional dos membros do Ministério Público, com as seguintes indicações de otimização: i) capacidade de interação para identificação, mediação e intervenção em demandas relevantes; ii) adoção de postura resolutiva, amparada em atuação tempestiva voltada à obtenção de efetivos resultados sociais; iii) vinculação aos objetivos, metas e projetos resultantes dos instrumentos de gestão estratégica democraticamente aprovados; iv) aperfeiçoamento da utilização dos instrumentos investigativos, evitando-se a tramitação de procedimentos inviáveis e garantindo eficiência e duração razoável dos feitos extrajudiciais; v) racionalização da judicialização e acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos

procedimentos judiciais e das suas respectivas execuções; e vi) priorização das ações preventivas e da atuação em tutela coletiva.

3º Eixo: Aborda diretrizes dirigidas às Corregedorias-gerais dos Ministérios Públicos, consignando as seguintes linhas guias: i) renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização pelas Corregedorias, para aferir a atuação resolutiva do Ministério Público e a sua relevância social, ultrapassando a fase do controle meramente formal, quantitativo e temporal; ii) alinhamento da atuação das Corregedorias-gerais aos instrumentos de gestão estratégica; e iii) influência integrativa na realização das diretrizes estruturantes e funcionais.

O presente artigo trata dos três motes temáticos da Carta de Brasília e do desenvolvimento de parte dos axiomas que lhes subjazem, que são, respectivamente, a *congruência,* o *reconhecimento* e a *interação intersetorial*.

2. AS DIRETRIZES ESTRUTURANTES E O PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA

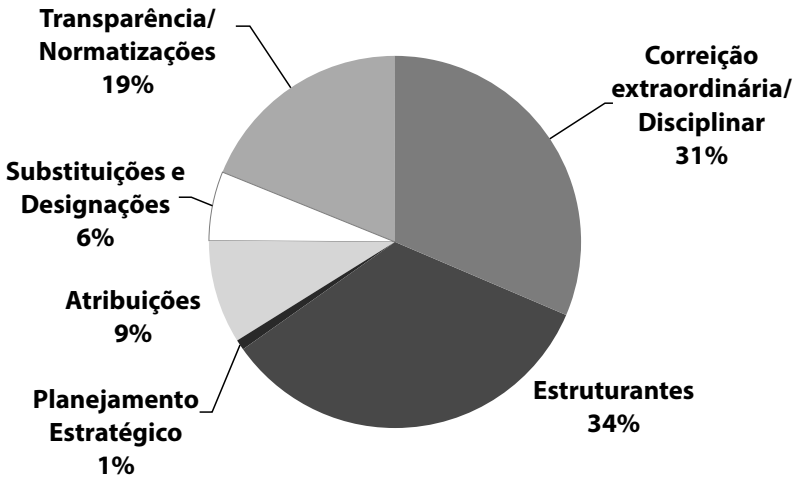
A gestão por resultados pressupõe planejamento estratégico efetivo e atravessamento das prioridades e objetivos finalísticos na harmonização institucional e no agir administrativo. Embora não haja sempre referência expressa, a nova teoria do Ministério Público resolutivo subentende a primordialidade de certa adstrição entre as resoluções pretendidas e as práxis instituídas.

A pedra de toque está na permeabilidade ou não de objetivos e valores eleitos nas razões de decidir de atos administrativos emanados pelas Administrações Superiores dos Ministérios Públicos. Além disso, tem destaque a intensidade da dinâmica da conformação de protótipos vigentes a novas metodologias.

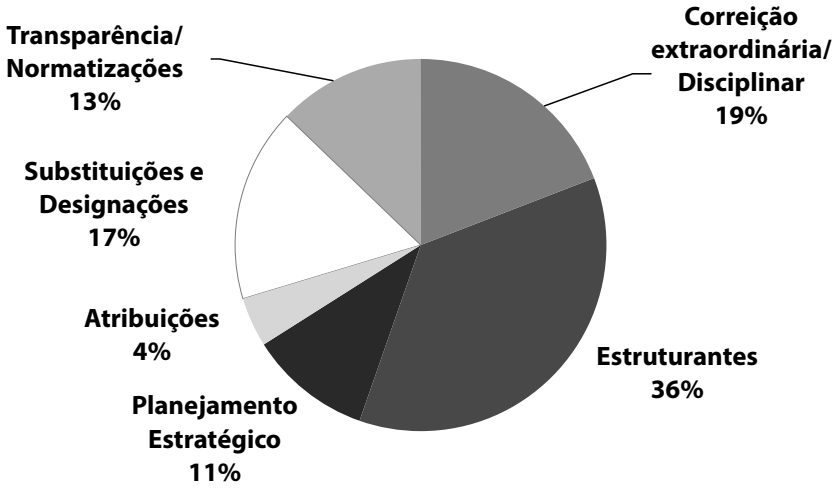
A Corregedoria Nacional do Ministério Público realizou correições gerais na quase totalidade dos Ministérios Públicos até 2016 (26). Todas as unidades inspecionadas foram destinatárias de proposições do Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de recomendar ou determinar o ajustamento de questões estruturantes. Foram recorrentes, entre outros, os seguintes temas: i) adequação, efetivação e monitoramento dos objetivos estratégicos; ii) ajustes normativos no desenho institucional e na estrutura de órgãos da Administração Superior; iii) fortalecimento dos órgãos de apoio à atividade finalística (centros de Apoio e unidades de suporte técnico-pericial); iv) incremento ou redefinição criteriosa de estrutura de pessoal nos órgãos de execução; v) aprimoramento das sistemáticas de designação de membros no regime de cumulação ou substituição em unidades diversas da titularidade; e vi) redistribuição de atribuições entre as promotorias de Justiça.

Interessante notar a proporção entre as naturezas das proposições estruturais oriundas dos relatórios de correição da Corregedoria Nacional, por categorização:

Categoria das Proposições/MPE



Categoria das Proposições/MPDFT



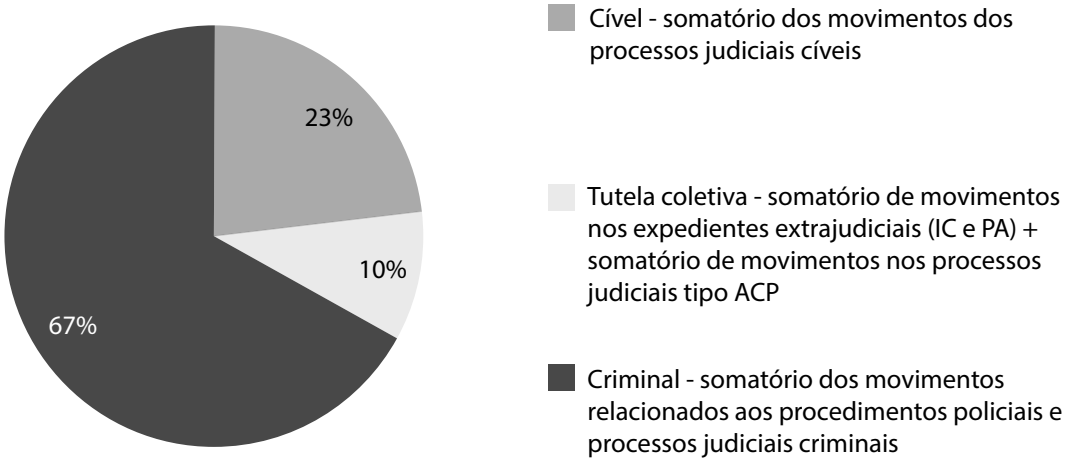
Dos enunciados estruturais acima referidos, especificamente a questão da redistribuição de atribuições entre os órgãos de execução é digna de atenção, porque o tópico é paradigmático em termos de amostra.

Bastante significativo o agrupamento das assertivas por resolutividade em torno da priorização das atuações preventivas, extrajudiciais e estrategicamente selecionadas pela relevância social. Tal fato inicial deve resultar na correspondente dinamização das funções afetas às promotorias com atribuições extrajudiciais voltadas à tutela de direitos transindividuais e prover o rumo da racionalização das funções ministeriais na intervenção cível. Nesse sentido, Godinho e Zenkner. Além disso, associa importância à atuação extrajudicial em matéria criminal, seja quanto às investigações conduzidas diretamente pelo Ministério Público, seja quanto à atuação tática no controle externo e no combate à criminalidade.

O presente estudo se utilizou de dados do Ministério Público do Rio Grande do Sul relativamente a grandezas que pudessem comunicar comparativos dos espectros das atuações ministeriais conforme suas naturezas (extrajudicial/judicial; cível/criminal; individual/coletiva).

Em 2015, o total das movimentações realizadas, respectivamente na atuação criminal clássica, na atuação judicial cível (interveniente e agente) e na atuação de tutela coletiva (cível e criminal – judicial e extrajudicial) apresentou as seguintes proporções:

Movimentação Processual - MPRS - 2015

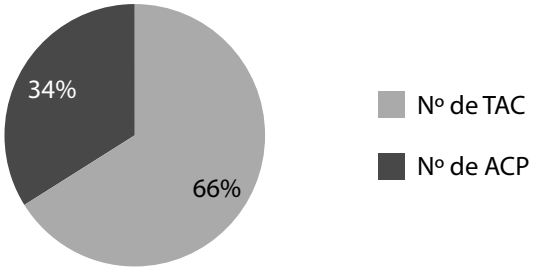


Quando aferido, portanto, o volume das movimentações do Ministério Público do Rio Grande do Sul, assinala-se preponderância à atuação na seara criminal clássica (inquéritos policiais e ações penais), seguindo-se da atuação de natureza judicial cível (computadas as atuações como agente e interveniente), tendo apresentado o menor volume de magnitude precisamente a atuação em matéria de tutela de direitos transindividuais, mesmo com a inclusão das movimentações judiciais nessa seara.

A pesquisa das movimentações avançou para a aferição das dimensões das atuações especificamente em matéria de tutela coletiva, desta feita respectivamente nas atividades extrajudiciais e judiciais. As movimentações extrajudiciais alcançaram o total de 1.586.062, para 166.777 de movimentações judiciais em ações civis públicas. O resultado anuncia uma atuação extrajudicial quantitativamente bem superior à da movimentação nas ações civis públicas.

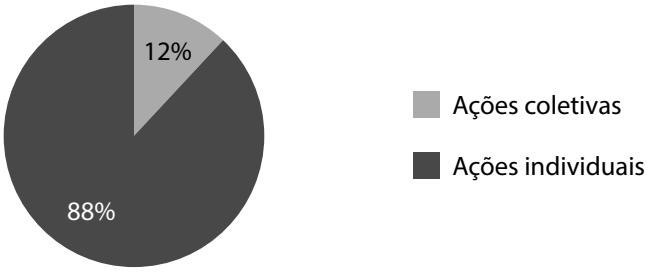
A hipótese de prevalecimento quantitativo da atuação extrajudicial sobre a judicial em matéria de tutela coletiva é reforçada pelo registro de ajuizamento de 1.357 ações civis públicas, para a formalização de 2.641 termos de ajustamento de conduta, no ano de 2015. O dado é um indicativo de sucesso da instituição na efetividade das soluções extrajudiciais.

Ações Coletivas Ajuizadas e TACs firmados - MPRS - 2015

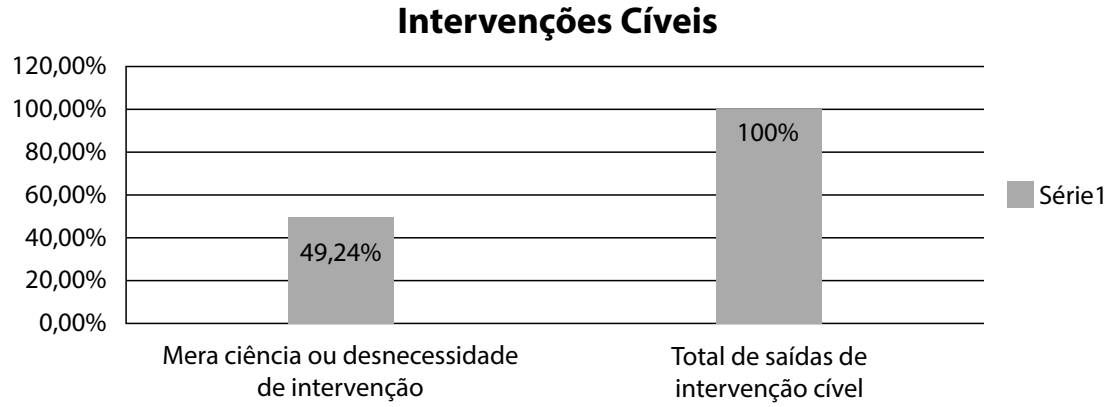


Todavia, foram ajuizadas pela instituição, no mesmo período, 10.193 ações judiciais para defesa de direitos individuais indisponíveis. Isso implica uma média anual aproximada de 20,71 medidas judiciais de demanda individual/cargo de promotor que, quando comparada à média de 2,7 ações civis públicas e de 5,36 termos de ajustamento de conduta/cargo de promotor, reforça a primeira constatação no desvelar de que perdura a constância da atuação ministerial de caráter pontual e específico na defesa de direitos fundamentais.

Ações Ajuizadas - MPRS - 2015



Por sua vez, em sede de movimentações na intervenção cível, de um total de 636.064 feitos que saíram do MPRS em 2015 relativamente à atuação cível como *custos legis* (Ministério Público não é agente), 313.167 (49,23%) tiveram manifestação de mera ciência ou pela não intervenção do Ministério Público. O dado apresenta alto percentual de movimentações com baixo grau de substantividade.



O Ministério Público do Rio Grande Sul foi eleito por este estudo para a amostra em função de duas condições: i) possui sistema de controle de feitos com razoável grau de confiabilidade e ii) encontra-se em estágio avançado na consecução dos instrumentos de planejamento estratégico, inclusive quanto à compilação de base de dados para embasamento dos controles de resolutividade em indicadores sociais e apuramento de estratégias institucionais nesse sentido. Ademais, o MPRS já incorporou na gestão institucional o discurso do atuar por resultados.

Tratando-se, portanto, de um Ministério Público que ostenta vanguarda na consumação das preconizadas diretrizes de resolutividade, notadamente quanto à priorização de ações preventivas e de defesa de direitos transindividuais, o atestado quanto às dimensões dos espectros de atuação indica existirem ainda desafios para que a monção pela priorização da tutela coletiva seja, de fato, hegemônica e capilarizada. Muito embora tenham sido analisados dados meramente numéricos, sem o devido cotejamento de complexidades e resultados alcançados, é possível perceber que, mesmo no âmbito do Ministério Público do Rio Grande do Sul, o protótipo de atuação revela a tradição de monta e energia na atuação segundo os modelos clássicos.

A conjuntura factual acima exposta, seja quanto à expressão das proposições estruturantes nas constatações da Corregedoria Nacional em inspeções e correições realizadas, seja quanto à apresentação do MPRS – dada sua condição de avanço normativo-estrutural –, traduz com razoabilidade a hipótese de que, no atual contexto do Ministério Público brasileiro, merece ajuste a questão específica da congruência entre os modelos e estratégias normativamente adotados e as práticas em nível de organização e execução da política institucional.

A despeito de notório avanço quanto ao estabelecimento de fluxos e definições normativas e de formalizações dos instrumentos relativos às diretrizes estruturantes da gestão dos Ministérios Públicos, há indicativos de que as razões substanciais subjacentes não reverberam com a intensidade desejada.

O Ministério Público brasileiro galgou posições no implemento da democracia interna, progredindo no estabelecimento de processos eleitorais e na ampliação das capacidades eleitorais, mas deve evitar os excessos em flexibilizações do conceito de discricionariedade administrativa que possam implicar confusão com um sentido muito diverso, que é o do ato político.

As decisões dos órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos e os atos decisórios consectários de sua execução são de natureza evidentemente administrativa, podendo ser classificados em vinculados ou discricionários. Vale dizer que, mesmo os discricionários, que comportam certa margem de escolha do agente público por conveniência e oportunidade, têm suas margens prefixadas pelo interesse público.

Daí a conclusão de que as escolhas e os objetivos institucionais pactuados na gestão estratégica adstringem os atos normativos e executórios no desenovelar da prática institucional, sendo inevitável sustentar que se impõe aos segundos coerência com os primeiros. A seu tempo, a desejada adstrição se viabiliza pela adoção de critérios de decisão igualmente pertinentes.

Critérios de decisão são, em última análise, critérios de distribuição de bens e valores. Portanto, decidir sobre a alocação ou extinção de novas unidades, o aporte ou não de estrutura técnica pericial, a lotação de servidores em uma outra promotoria, ou sobre quais temas terão investimento na oferta de cursos qualificação é decidir sobre que caminhos seguir: é decidir sobre prioridade e relevância.

Segundo Walzer (2003), o ideal de igualdade complexa pressupõe a justificação da decisão por critérios autônomos, ou seja, por parâmetros de aferição que guardem efetiva coerência com a natureza e finalidade do objeto em análise. A ideia de distribuição justa tem tanta relação com o fazer quanto com o ter e o poder. *A multiplicidade de bens se combina com uma multiplicidade de métodos, agentes e critérios de distribuição* (fl. 2). E não há um critério único, mas um conjunto de critérios interligados (mérito, lealdade política, decisão democrática) que coexistem de maneira tensa e confusa (fl. 3).

Walzer sustenta que, a despeito do pluralismo de interesses em contraste, não se pode abdicar da coerência e que*"deve haver princípios que justifiquem a escolha e definam limites para ela*" (p. 3).

A eleição do critério distributivo, por sua vez, deve estar alinhada à compreensão compartilhada do bem ou do objetivo que se pretende alcançar, ou seja, deve ter anteparo no questionamento: para que servem as estruturas ou as definições de poder? As distribuições têm que ser autônomas, conforme o significado dos bens finalísticos (sociais) desejados (WALZER, 2003, p. 4-21). *"É o significado dos bens que define sua movimentação. Os critérios e os acordos distributivos não são intrínsecos ao bem em si, mas ao bem social"* (WALZER, 2003, p. 8). A diversidade e justiça dos critérios de distribuição é o que pressupõe a igualdade complexa e garante a coerência.

Transportada a discussão para o contexto institucional do Ministério Público, é possível delinear, com muita facilidade, um cenário que reverbera a tensão entre o conceito normativo de unidade institucional e uma prática que, em verdade, é atravessada por conflitos dos mais diversos. Tais conflitos denotam não apenas a frequente falta de consenso, mas também o pluralismo dos elementos constitutivos da política institucional do Ministério Público, pautada por uma significativa diversidade lógica.

De fato, ainda convivem com as finalidades institucionais, em constante duelo com o novo perfil de Ministério Público, o peso de algumas concepções tradicionalistas, das nem sempre ilegítimas defesas de particularismos e da própria imprevisibilidade dos resultados albergados essencialmente em deliberações democráticas.

A dualidade de concepções ecoa, em alguma medida, a clássica controvérsia entre o liberalismo e o comunitarismo e as respectivas visões da legitimação política enquanto mero equilíbrio de interesses subjetivos concorrentes ou de uma idealizada autocompreensão ética (FORST, 2010, p. 116-117). A inferência desemboca na conclusão sobre a essencialidade da apuração da democracia deliberativa em âmbito institucional, com base na adoção de modelos de integração e legitimação políticas cognoscíveis e transparentes.

É precisamente de tal panorama que deve resultar uma compreensão do sentido de unidade do Ministério Público para além do conceito de consenso ou de discurso prevalente.

De fato, um dos maiores desafios do Ministério Público brasileiro da atualidade talvez seja precisamente a sua reintegração enquanto uma comunidade política agregada em torno de seus objetivos institucionais finalísticos. A problemática não passa ao largo da suposta tensão entre a unidade e a independência, mas lanceia outra provocação ainda mais nodal: a necessidade de evoluir na prática institucional, superando a fase de consolidação do procedimentalismo, para a real discussão argumentativa em torno da justiça dos critérios substantivos de fato praticados, à luz das respectivas aptidões para materializar os objetivos institucionais pactuados. Como diz Forst:

> Os princípios da justiça são substancializados em valores políticos, que apresentam aos procedimentos dos discursos democráticos mais do que meros constrangimentos procedimentais. [...] Mostra-se que os princípios da justiça previamente fundamentados constituem uma base substancial que não pode ser rejeitada razoavelmente. (FORST, 2010, p. 126).

A atualidade requer um Ministério Público que seja capaz de pactuar e executar seus objetivos estratégicos, de forma que o bem social pretendido possa orientar os investimentos institucionais e determinar as condições estruturais que o viabilizem. São exemplos de medidas nesse sentido: i) distribuição de atribuições que resulte na potencialização do exercício das atividades de defesa coletiva; ii) sistemática de designação e substituição que garanta a

continuidade eficiente dos serviços nas promotorias extrajudiciais, evitando-se a rotatividade excessiva de substitutos e as cumulações plurais; iii) incremento e profissionalização dos órgãos de apoio à atividade finalística (CAPOS e apoio técnico pericial); iv) lotação de servidores em unidades, por critério de volume e complexidade das funções; v) demarcação de prazos e monitoramento da execução de projetos, além do cotejamento de esforços e resultados, entre outras.

O desafio é traduzir o discurso teórico-normativo em tomadas de decisão e processos de trabalho que lhe certifiquem concretude. Para tanto, cabe ao Ministério Público aclarar e praticar, de forma coerente e transversal, suas prescrições estratégicas.

3. A ATUAÇÃO FUNCIONAL DOS MEMBROS E A TEORIA DO RECONHECIMENTO

O segundo eixo da Carta de Brasília pertence ao *lócus* da atuação funcional dos membros do Ministério Público. Explicita intenção de perfilamento de uma dinâmica de atuação qualitativa e resolutiva, voltada para a efetiva obtenção de resultados sociais. Ultrapassa o conceito de padrão de excelência alicerçado na mera regularidade formal para contemplar a *resposta social* na definição da qualidade da atuação de promotores e procuradores.

A nova construção teórica tem evidentes repercussões na esfera disciplinar e endereça aos membros um *plus* na performance que vinha sendo exigida pelo sistema tradicional de controle.

O grau de vinculação de membros às definições dos instrumentos de planejamento estratégico vem sendo objeto constante de debate profícuo. A seu tempo, a Carta de Brasília acresce à tendência o aclaramento sobre a obrigação da qualificação substantiva da atuação funcional do membro, o que, de regra, já era consectário do princípio da eficiência inserto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Ocorre que o sucesso da aglutinação dos membros em torno de um objetivo ou projeto institucional e a geração do tão ambicionado compromisso qualitativo não são determinados unicamente pelo método de controle disciplinar, mas por um plexo de ambientes institucionais conformadores ou não do estímulo à proatividade.

Discorrem Rosenfield e Saavedra sobre Habermas e Honneth, no sentido de que ambos sustentam a ligação entre o autorrelacionamento e a reprodução da vida social. Contudo, Habermas vincula o reconhecimento à mera participação livre na esfera pública, enquanto Honneth entende que a expectativa de reconhecimento contém pretensões normativas na sua estrutura, às quais corresponde um horizonte valorativo e intersubjetivo compartilhado.

Honneth demonstra que, na sociedade moderna, surge um tipo de individualização no meio social, por meio do qual as propriedades

diferenciais dos seres humanos se apresentam de forma genérica, vinculativa e intersubjetiva. Nesse nível de integração social, encontram-se valores e objetivos que funcionam como um sistema de referência para a avaliação moral das propriedades pessoais dos seres humanos e cuja totalidade constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade. A avaliação social de valores estaria, então, permanentemente determinada pelo sistema moral dado por esta autocompreensão social (ROSENFIELD; SAAVEDRA. 2013).

Decerto, Honneth (2003) nutre a importância das relações de reconhecimento para a definição de práticas comportamentais, estabelecendo um nexo de causalidade entre a interação social e a satisfação ou não das expectativas normativas de reconhecimento. Define que a existência de ambiências eticamente bem estabelecidas propiciam a autorrealização pessoal, o que funciona como mola propulsora da solução de conflitos e do desenvolvimento social.

Os indivíduos precisam de mais do que o reconhecimento como sujeitos de direito em condições de igualdade, ou seja, precisam do reconhecimento pela diferenciação das potencialidade individuais. No dizer do próprio Honneth:

> Foram Hegel e Mead que forneceram os argumentos decisivos de por que os sujeitos continuam a depender de um extenso horizonte de valores mesmo sob as condições da modernidade: visto que os indivíduos precisam se saber reconhecidos também em suas capacidades e propriedades particulares para estar em condições de autorrealização, eles necessitam de uma estima social que só pode se dar na base de finalidades partilhadas em comum. (f. 278).
>
> (...) Diferentemente do reconhecimento jurídico em sua forma moderna, a estima social se aplica às propriedades particulares que caracterizam os seres humanos em suas diferenças pessoais: por isso, enquanto o direito moderno representa um médium de reconhecimento que expressa propriedades universais de sujeitos humanos de maneira diferenciadora, aquela segunda forma de reconhecimento requer um médium social que deve expressar diferenças de propriedades entre sujeitos humanos de maneira universal, isto é, intersubjetivamente vinculante. Essa tarefa de mediação é operada, no nível social, por um quadro de orientações simbolicamente articulado, mas sempre aberto e poroso, no qual se formulam os valores e os objetivos éticos, cujo todo constitui a autocompreensão cultural de uma sociedade; um semelhante quadro de orientações pode servir de sistema referencial para a avaliação de determinadas propriedades de personalidade, visto que seu valor social se mede pelo grau em que elas parecem estar em condições de contribuir à realização das predeterminações dos objetivos sociais. (fl. 199-200).

A conjectura sobre a relação de causalidade entre as expectativas de reconhecimento e o comportamento dos indivíduos é perfeitamente aplicável ao desígnio de impulso ao protagonismo dos membros do Ministério Público brasileiro.

Aliás, se a estima social é medida pela presença do valor ou característica voltada à realização de finalidades pretendidas, há nexo de causalidade entre a política de valorização e reconhecimento adotada pelos Ministérios Públicos e a repercussão na conduta de seus membros. Diz Honneth (2003, p. 270) que o conceito de relação de reconhecimento e seus pressupostos intersubjetivos determinam o sentimento dos sujeitos em relação às suas condições de segurança e à proteção nas expectativas de autorrealização. Daí por que tão relevantes as práticas e os ambientes institucionais.

Assim é que o estímulo à proatividade dos membros do Ministério Público é afeta ao território do controle, típico da atuação das Corregedorias-gerais, por força das competências instituídas, mas também em razão da reprodução social da mensagem sobre a impunidade ou não dos desvios de conduta e de atuação funcional.

O ponto é, sem dúvida, transcendente à questão meramente disciplinar e punitivo-pedagógica. A resolutividade, enquanto valor, pressupõe a incorporação de convenções voltadas a assentar com segurança a essência desse modelo de atuação como pressuposto do reconhecimento institucional.

Nesse sentido, são credores de especial cuidado, cujo desenvolvimento não cabe nos limites deste artigo, assuntos tais como: i) os critérios adotados para promoções e remoções por merecimento; ii) a concentração de funções estratégicas *versus* a multiplicidade de oportunidades na ocupação de espaços com vistas à reprodução do conhecimento e formação de novas lideranças; iii) a política de estímulo à qualificação do membro e os mecanismos de monitoramento do retorno quanto ao investimento institucional realizado; e iv) a transparência das ações e resultados dos diversos órgãos de execução.

A via do reconhecimento é indubitavelmente um caminho para a resolutividade que perpassa a atuação das Corregedorias. Mas é pertinente frisar que a política de mérito ou de disciplina é apenas parte do lugar institucional que devem ocupar as estruturas de controle. É o que se passa a expor.

4. A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS: INCLUSÃO E INTEGRAÇÃO EM AGENDAS ESTRUTURANTES

O último e terceiro eixo da Carta de Brasília governa as diretrizes de harmonização da atuação das Corregedorias-gerais com as prescrições de resolutividade e modernização da atividade extrajudicial do Ministério Público.

As Corregedorias são órgãos de controle interno de instituições públicas, voltados à avaliação, orientação e fiscalização do regular atendimento às normas de conduta e atuação funcional. Estão encarregadas de realizar inspeções e correições, bem como de promover a apuração formal das possíveis irregularidades e transgressões praticadas.

No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais e do Ministério Púbico da União, são estatuídas as suas históricas funções de controle e orientação (artigo 17, da Lei nº 8625/93 e 65, 106, 139 e 174 da Lei Complementar nº 75/93), fundamentais para o alcance da resolutividade.

O objetivo deste estudo, contudo, é prestar deferência à participação intersetorial das Corregedorias quanto aos atos de planejamento e de execução da política institucional, papel que é pouco explorado.

A própria legislação infraconstitucional insere as Corregedorias entre os órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos e alberga de forma textual a relevância da troca de informações entre o controle interno e as estruturas de gestão do Ministério Público. Prevê o artigo 17 (incisos VII e VIII) da Lei nº 8.625/93 que incumbe à Corregedoria-Geral do Ministério Público remeter aos demais órgãos da Administração Superior do Ministério Público informações necessárias ao desempenho de suas atribuições e apresentar, ao Procurador-Geral de Justiça, relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça, relativas ao ano anterior.

Em outras passagens da legislação institucional do Ministério Público, é possível entrever a intersecção entre as competências das Corregedorias-gerais e dos demais órgãos da Administração Superior dos Ministérios Públicos. É que as Corregedorias-gerais, por suas atribuições naturais, arrebatam uma série de experimentações cuja consideração é extremamente relevante para atividades como as de: i) integração e revisão; ii) critérios de designação de membros e de divisão de atribuições funcionais; iii) estabelecimento de nortes para os cursos de formação e qualificação de membros, entre outras.

As prescrições legais de integração das Corregedorias-gerais devem ser lidas sob a ótica de uma hermenêutica não puramente liberal, mas canalizada para a descentralização e inclusão democráticas.

A constituição jurídico-estatal típica do modelo liberal pressupõe mecanismos necessários para institucionalizar o procedimento democrático de formação da vontade política. É insuficiente, contudo, que as Corregedorias-gerais estejam no patamar da inserção formal nos ambientes decisórios, ou seja, que se situem apenas como estruturas legitimadoras do sistema de tomada de decisão institucional. É preciso que deveras estejam incluídas na formulação dos resultados.

A formação da vontade política e a legitimação da atuação estatal, para além da questão da intermediação da relação Estado *versus* Sociedade Civil por meio da opinião pública, depreende que as instituições devem funcionar numa engrenagem, em cujo bojo se subentende a presença e influência de diversas estruturas e de suas contribuições na definição de rumos institucionais.

Um dos pontos de diferença da teoria de democracia de Young para a de Habermas é que, enquanto Habermas baseia a discussão política democrática

em argumentos racionais, Young explica o processo democrático como um processo em que diversos grupos sociais devem tentar conciliar os interesses uns dos outros, buscando uma decisão justa. Para tanto, não entende suficiente o procedimentalismo habermasiano do discurso político, tendo por imprescindível um alto grau de inclusão e equidade política para que o processo democrático potencialize decisões justas (YOUNG, 2000, p. 5-15).

Este trabalho fixa com Young a ideia de que as práticas democráticas são aquelas que realmente promovem a justiça e devem alargar e aprofundar a democracia em algo mais que a mera formalidade; e de que é a integração setorial no processo de tomada de decisão e a oportunidade de influenciar resultados que mede o grau de profundidade do processo democrático.

Rawls (apud FORST, 2010, p. 128-129) defende uma teoria de imprescindibilidade da *integração política* para o alcance da solução de problemas comuns, sendo propositivo para uma concepção de reconhecimento recíproco e cooperação mútuas. Taylor (apud FORST, 2010, p. 134-135) também argumenta a favor da descentralização das estruturas políticas, de modo a possibilitar autogoverno em unidades mais unidas e nítidas.

As práticas democráticas, inclusive as de natureza *interna corporis,* demandam um sentido de legitimidade, o que pressupõe a *inclusão* na tomada de decisão. Assim, sem menosprezo aos canais sociais formais de representação, os mecanismos potencializadores do diálogo entre as estruturas são caminhos decisivos para uma participação efetiva dos atores envolvidos. Diga-se de passagem que, por mais fundados que estejam os dispositivos de exercício de participação direta de membros e servidores na concepção dos instrumentos de gestão estratégica, a moderna crise de representatividade sugere utilidade à comunicação dialógica institucional por mais de um mediador.

As Corregedorias-gerais trabalham como uma espécie de caixa de ressonância, espaço de reunião de ideias, demandas, formas de pensar e reclamos dos membros, além de congregarem domínio direto sobre as constatações da realidade institucional: suas rotinas, práticas diárias, desvios e dificuldades. Por isso, possuem boa capacidade de captar e levantar os problemas institucionais e, pela consciência das crises, mobilizar-se para promover o fluxo de influência na gestão institucional. Ademais, podem ter êxito na triagem de postulações, dado o caráter de tecnicidade de suas atuações.

Como já referido neste artigo, o porvir das instituições, assim como para as comunidades políticas em geral, requer clareza dos significados de seus próprios vínculos de interesse comum, para que possam ser refletidos na escolha dos critérios distributivos internos. No âmbito do Ministério Público, a ressignificação dos objetivos e estratégias demanda o cumprimento de uma série de etapas. Será inviável sem que se caminhe minimamente no sentido do amadurecimento da habilidade de interconexão entre as estruturas gestoras e orientadoras.

A convergência das ações de diversas estruturas com vistas aos objetivos estratégicos pressupõe o sentido de unidade que abarque o exercício prático da intersetorialidade: de uma interlocução pautada numa divisão institucional interna de tarefas e de poder, de cujo bom e articulado exercício devem derivar resultados significativos para a sociedade.

Nesse passo, o papel das Corregedorias-gerais, no rastreio do novo paradigma da resolutividade da atuação do Ministério Público, deve incorporar um caráter dilatado, que concilie o modelo de controle disciplinar com a importância do seu lugar de conexão entre os órgãos de execução e a gestão institucional.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo pretendeu analisar os eixos temáticos da Carta de Brasília, a fim de explorar parte dos substratos teóricos que embasam a nova teoria do Ministério Público resolutivo, que se constitui num modelo de atuação voltado à democratização da agenda institucional e à transparência de resultados sociais efetivamente alcançados.

i) O primeiro eixo de diretrizes estruturantes é dirigido às Administrações Superiores e contém prescrições sobre campos de gestão que configuram pressupostos fáticos da consecução de objetivos finalísticos de resolutividade. Nesse espaço se inserem questões como o planejamento estratégico, o modelo de divisão de atribuições, as metodologias de distribuição de recursos, as sistemáticas de substituição e de cumulação de funções, entre outras.

O artigo analisou dados do Núcleo de Inspeções e do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2015) e propugnou a necessidade de convergência entre os objetivos e instrumentos de gestão estratégica e as práticas institucionais que lhes viabilizem concretude. Sugere que as Administrações Superiores dos Ministérios Públicos estejam adstritas aos objetivos institucionais legitimamente pactuados na realização de atos e processos de trabalho referentes aos determinantes estruturais, com fundamento no princípio da congruência e na diferenciação de critérios de distribuição de bens pela finalidade pretendida.

ii) O segundo eixo da Carta de Brasília tem a atuação funcional dos membros como tema. Nesse tópico, sustentou-se que a resolutividade deve pressupor não apenas a ampliação qualitativa do conceito de regularidade funcional dos membros do Ministério Público, mas também a adoção de política institucional que garanta a formação de ambientes e estímulos voltados ao fomento da proatividade. O estudo se utilizou da teoria do reconhecimento de Axel Honneth para defender que o comportamento dos membros em relação ao engajamento e à conformação ao novo perfil de atuação resolutiva é influenciado pelo conjunto normativo de expectativas de reconhecimento resultante das práticas sociais instituídas e suas mensagens subjacentes.

iii) O terceiro e último eixo da Carta de Brasília é dirigido às Corregedorias-gerais. A tese central do artigo é sobre o relevo do papel institucional dos órgãos de controle, notadamente quanto à sua inclusão e participação efetiva nos processos de tomada de decisão sobre rumos institucionais, em atuação intersetorial com os demais órgãos de Administração Superior dos Ministérios Públicos. O estudo ressaltou que as Corregedorias possuem atuação capilarizada e próxima da realidade e carreiam manancial de experimentações e constatações técnicas que as erige à condição de facilitadores do diálogo entre os órgãos de execução e as estruturas de gestão. O embasamento teórico é referente à adequação da integração, descentralização e inclusão na efetivação de modelos de democracia. Concluiu-se que é favorável à obtenção de resultados sociais úteis a potencialização da integração intersetorial das Corregedorias-gerais, à luz da conveniência da inclusão de agentes e estruturas nos processos de deliberação democrática.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra. Direitos Fundamentais e os Principais Fatores de Legitimação Social do Ministério Público no Neoconstitucionalismo. In: ALMEIDA, Gregório Assagra; JÚNIOR, Jarbas Soares (Coord.). *Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 1-82.

ARANTES. Rogério Bastos. *Ministério Público e a Política no Brasil*. São Paulo, Fapesp, EDUC: Sumaré, 2002. p. 87.

BRASIL. Carta de Brasília. Sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf.>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: out. 2016.

_____. *Relatório de Inspeções e Correições*. Corregedoria Nacional. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em: out. 2016.

FORST. Rainer. *Contextos da Justiça*. São Paulo: Boitempo, 2010.

GODINHO, Robson Renault. Ministério Público. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Suzana Henriques (coord.). *O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil:* alguns tópicos. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 70-81.

GOULART. Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. 1ª Edição, Belo Horizonte: Arraes, 2013.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia:* entre factibilidade e validade. Volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. *Teoria do Agir Comunicativo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

HONNETH. Axel. *Luta por reconhecimento:* a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

INGENIEIROS, José. *O homem medíocre*. 2ª ed. São Paulo: Ícone, 2012, p. 16-23.

KERCHE, Fábio. O Ministério Público Brasileiro e seus mecanismos de *Accountability*. Trabalho apresentado no XXIII Encontro Anual da Anpocs, out. 1999. *Apud* ARANTES; Rogério Bastos. *Ministério Público e a Política no Brasil*. São Paulo, Fapesp, EDUC: Sumaré, 2002. p. 86.

ROSENFIELD, Cinara; SAAVEDRA, Giovani Agostini. *Reconhecimento, teoria crítica e sociedade:* sobre desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil. SOCIOLOGIAS. Porto Alegre: ano 15, no 33, mai./ago. 2013, p. 14-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v15n33/v15n33a02.pdf>. Acesso em: out. 2016.

YOUNG, Íris. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WALZER. Michael. *Esferas da Justiça:* uma defesa do pluralismo e da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ZENKNER, Marcelo. Conversão de Ações Individuais em Coletivas: Contornos paradigmáticos ao Veto do Artigo 333 do Novo Código de Processo Civil. In: GODINHO, Robson Renault; COSTA, Suzana Henriques (coord.). *O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil*: alguns tópicos. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 277-288.

RECOMENDAÇÃO DAS CORREGEDORIAS: RELEVANTE INSTRUMENTO DE ORIENTAÇÃO E RESOLUTIVIDADE

Recommendation from internal affairs: relevant instrument for guidance and resolution

Humberto Eduardo Pucinelli[1]

Recebido em 14.12.2016
Aprovado em 04.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Corregedoria: visão distorcida de sua atuação. 3. Orientação e resolutividade: a efetividade das Corregedorias. 4. Recomendação: aspectos relevantes. 5. Conclusão. Referências.

RESUMO: O artigo aborda, diante da importância da construção de um Ministério Público Resolutivo, a necessidade de valorização e de intensificação do caráter orientador das Corregedorias, mediante o uso do instituto da recomendação, de maneira a superar a histórica visão distorcida que se tem do órgão e assegurar maior qualidade e efetividade de suas intervenções.

ABSTRACT: *In light of the importance of building a Resolute Public Prosecution System, this article discusses the need for valorization and intensification of the guiding nature of the Internal Affairs Office, through the use of recommendation, in order to overcome the historical distorted view that one has of the system and ensure greater quality and effectiveness of its interventions.*

PALAVRAS-CHAVE: Orientação. Resolutividade. Recomendação.

KEYWORDS: *Guidance. Resolutivity. Recommendation.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a recomendação como instrumento de atuação das Corregedorias, com o objetivo de destacar a relevância da opção por práticas de orientação no aprimoramento do controle interno do Ministério Público e, por conseguinte, na resolutividade da Instituição. Nesse sentido, após realçar a existência de uma visão equivocada que se tem dos órgãos correicionais (em

1 Promotor de Justiça do Estado do Paraná. Ex-membro auxiliar da Corregedoria Nacional (2013/2015). Ex-membro auxiliar da Comissão de Preservação de Autonomia do Ministério Público (2015/2016).

regra focada, quase que exclusivamente, no viés punitivo), são apreciados os aspectos mais relevantes para a compreensão do conteúdo e extensão do instrumento da recomendação (delimitação, suporte legal e constitucional, traços distintivos, âmbito de incidência e contundência da expedição). Por fim, foram firmadas, em conclusão, assertivas que destacam a importância da valorização do instituto e da intensificação de seu uso.

2. CORREGEDORIA: VISÃO DISTORCIDA DE SUA ATUAÇÃO

As Corregedorias desempenham estratégico papel na administração do Ministério Público, porquanto, encarregadas do controle interno, tem por missão precípua assegurar que a atividade ministerial e a conduta de seus membros se mantenham nos estritos limites legais e, mais importante, que respeitem os compromissos constitucionais da Instituição, valendo-se, para tanto, de duas grandes competências administrativas: a fiscalização e a orientação.

A despeito do peso idêntico que merecem tais vertentes de atuação, as Corregedorias historicamente transmitiram aos seus destinatários, ainda que não tivessem tal objetivo, uma aparência muito focada no viés sancionador, dada a maior visibilidade do consectário punitivo da função fiscalizatória e da inarredável associação do nome à ideia "correcional" (sempre no sentido de emendar erro ou impor castigo).

Tal visão, absolutamente equivocada, não retrata todo o contexto das intervenções das Corregedorias.

A realidade da atividade do órgão, ao contrário, transborda, em muito, o mero aspecto repressivo, haja vista que parte significativa das ações desenvolvidas, senão a expressiva maioria, estão voltadas para a concretização de outras competências alheias ao caráter meramente sancionador, tais como a realização de correições e inspeções periódicas, o acompanhamento de estágios probatórios e de processos de vitaliciamento, a centralização de relatórios estatísticos da Instituição, os registros de fichas funcionais, o suporte às decisões dos demais órgãos da Administração Superior ou o acompanhamento da implementação de normativas oriundas do Conselho Nacional do Ministério Público.

Essa amplitude de ações que superam o mero aspecto punitivo, vazado em sindicâncias e processos administrativos, se deve à constatação de que os membros do Ministério Público, em regra, cumprem as prescrições impostas. Eventuais desvios de conduta submetidos à análise das Corregedorias, ensejadores de reprimenda, constituem situações excepcionais – circunstância que permite ao órgão desempenhar, para além das corrigendas, o mister de indutor das diretrizes Institucionais.

Dissipar a referida distorção da imagem é providência que se impõe, não somente para fazer justiça ao atual estágio das Corregedorias, mas, especialmente, para garantir que a atividade orientadora, menos invasiva do que a fiscalizatória/sancionatória, assuma verdadeiramente uma posição de destaque na atuação do órgão.

3. ORIENTAÇÃO E RESOLUTIVIDADE: A EFETIVIDADE DAS CORREGEDORIAS

Objetivando, então, consolidar a superação da visão simplista das Corregedorias, é inegável que a intensificação de uma atuação mais preventiva e menos punitiva, mais persuasiva e menos impositiva, mais agregadora e menos conflituosa, constitui segura alternativa existente no amplo espectro da orientação, para aprimorar o Ministério Público e, ao mesmo tempo, corrigir a distorção antes mencionada.

De efeito, a busca por uma concepção de Corregedoria que mais incentive o diálogo institucional vem ao encontro da construção da resolutividade no plano interno do órgão, pressuposto para alavancar a efetividade que se espera de todo o Ministério Público.

Acerca do dito diálogo capaz de sustentar uma gestão fundada em resultados efetivos, assevera João Gaspar Rodrigues:

> Nesse desafio de coordenação com órgãos e instituições externas de forma independente, o Ministério Público acaba esquecendo uma premissa básica: a cooperação interna é a primeira lei de competição externa (...). O diálogo institucional ou a solidariedade interna entre os agentes do Ministério Público, com delimitação precisa de atribuições, disposição de atuar em conjunto e uma interação funcional sujeita a princípios, normas e regras, onde cada órgão pode complementar a atividade do outro, é o passo decisivo para uma gestão fundada no resultado.[2]

A defesa da resolutividade, registre-se, não é matéria inédita no contexto do Ministério Público. Luís Henrique Paccagnella já afirmava em 1999, invocando Marcelo Pedroso Goulart, a importância da resolutividade no campo da atividade-fim e a premente necessidade de se caminhar para um "Ministério Púbico Resolutivo" como contraponto a um modelo de "Ministério Público Demandista".[3]

Novidade, sim, é o destaque que a discussão sobre a resolutividade hoje recebe no Ministério Público brasileiro, visando a concretizar um inovador perfil Institucional – o que, à evidência, não passa ao largo das Corregedorias.

A Carta de Brasília, por exemplo, documento subscrito pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União,

2 RODRIGUES, J. G. *Ministério Público Resolutivo* – Um Novo Perfil Institucional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012. p. 24.

3 Controle da Administração Pública: meio de aprofundamento da Democracia. In: VIGLIAR, José Marcelo Menezes et al (Org.). Ministério Público II. Democracia. São Paulo: Atlas, 1999. p. 189.

por ocasião do 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, realizado em 22 de setembro de 2016, acolheu diretrizes para o desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público que pudesse contribuir para a transformação da realidade social, divisando a implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas Institucionais e a resolutividade das demandas, combinadas com uma atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e das necessidades da sociedade. Focando a transparência e os ganhos de efetividade, há expressa menção à necessidade de "*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*" *(item 3.e da Carta)*[4].

Da mesma forma, não se pode olvidar dos esforços empreendidos pela Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CCDF/CNMP) que trabalha na criação da "Política de Atuação Resolutiva do MP", como parte integrante do projeto de "Ação Nacional pela Valorização da Atuação Extrajudicial e pelo Incentivo à Autocomposição"[5].

Daí porque um Ministério Público resolutivo, antítese do demandista, não pode ser incentivado apenas para a atuação extramuros e abdicado internamente na Instituição. É inarredável que as Corregedorias também assumam, na esfera de suas atribuições, além do controle da resolutividade dos órgãos de execução, as responsabilidades por uma presença mais proativa e preventiva – predicados marcantes nas funções de orientação.

E, no amplo espectro da citada atividade orientadora, entendida como a indução e o direcionamento de condutas dos membros, a recomendação se sobressai como importante instrumento para garantir efetividade da ação das Corregedorias, com menos burocracia e mais cooperação, de forma a atingir os objetivos de melhoria dos serviços públicos entregues à sociedade.

4. RECOMENDAÇÃO: ASPECTOS RELEVANTES

4.1. Delimitação na esfera das Corregedorias

A compreensão da exata dimensão da recomendação afeta às Corregedorias reclama a incursão em três searas que contribuem à delimitação do instituto: a etimologia da palavra, o sentido usual do termo e o paralelo com os atos de atividade-fim de mesmo nome.

No que diz respeito à etimologia da palavra, o termo deriva, por parassíntese, do radical "comandare". Descrevendo o processo de formação: prefixo "re" (com ideia de intensidade) + radical "comandare" (conduzir)

4 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf>.

5 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/9401-cddf-recebe-contribuicoes-para-a-politica-de-atuacao-resolutiva-do-mp>.

+ sufixo "ação" (realizar ato de), ou seja, ação de conduzir com intensidade. "Comandare" se origina na língua latina de "co" (com) + "man" (mão) + "dare" (levar adiante) – semanticamente: levar adiante pelas próprias mãos.

No que concerne ao sentido usual, conforme dicionário Houaiss[6], o vocábulo dá a noção de advertência, conselho ou aviso. O dicionário Michaelis, por sua vez, acrescenta a noção da "indicação de alguém ou algo como bom ou por suas qualidades"[7].

Por fim, no que pertine aos atos de atividade-fim de mesmo nome, a recomendação, como função institucional ínsita aos órgãos de execução do Ministério Público, prevista nos artigos 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93[8] e no artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/93[9], assume a perspectiva de uma exortação. No ponto, importante a lição de Marcos Paulo de Souza Miranda sobre o conceito de recomendação expedida pelos órgãos de execução, acrescida, inclusive, da origem do instituto:

> Em razão de suas peculiaridades conceituamos a recomendação ministerial como sendo o instrumento extrajudicial pelo qual o Ministério Público expõe, através de ato formal e não diretamente coercitivo, suas razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão concreta para o fim de advertir e exortar o destinatário (ou recomendado) a que pratique ou deixe de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos ou do respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa incumbe ao Parquet (...).

E arremata:

> Com efeito, a recomendação é uma forma habitual de expressão da atividade fiscalizatória desenvolvida pelos *ombudsman* escandinavos, onde vamos encontrar as origens para este instituto, trazido em boa hora para o nosso ordenamento jurídico, uma vez que permite o acesso à Justiça sem a necessidade do acionamento do Poder Judiciário[10].

Partindo de tais premissas, é possível delimitar, no campo específico de atribuição das Corregedorias, que a recomendação constitui instrumento administrativo para a veiculação dos posicionamentos das Corregedorias acerca de assuntos atrelados à atividade do Ministério Público e à conduta de seus membros, originada da apreciação de fatos e da respectiva interpretação jurídica,

6 Disponível em: <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v2-3/html/index.htm#10>.

7 Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/busca?id=vk85R>.

8 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.

9 Art. 6º Compete ao Ministério Público da União: (...) XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

10 A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais, In: FARIAS, Cristiano Chaves et al (Org.). Temas atuais de Ministério Público. 3ª ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2012. p. 428.

de forma a *exortar*, *advertir* ou *indicar caminhos* aos destinatários para a fiel observância de diretrizes traçadas nas leis e na Constituição, projetando, assim, mediante a indicação de um fazer ou de um não fazer, o aprimoramento de procedimentos ou a prevenção de desvios funcionais.

Trata-se de um ato formal expedido com base na ampla gama de informações e de experiências acumuladas pelas Corregedorias, visando a estimular a realização do melhor, do escorreito ou do mais adequado, induzindo, assim, a excelência dos serviços do Ministério Público.

Em importante contribuição ao tema, o Conselho Nacional do Ministério Público, por meio do Manual de Prático de Padronização de Atos, instituído pela Portaria PRESI/CNMP Nº 48, de 28 de abril de 2016, define o instituto da recomendação no âmbito do órgão nacional:[11]

> A recomendação é o ato por meio do qual determinado órgão sugere ou adverte o seu destinatário a respeito da necessidade de praticar ou abster-se de praticar determinada conduta. Como órgão incumbido de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, o CNMP, por expressa autorização da Constituição Federal, pode expedir recomendação como instrumento de melhoria da atuação do Ministério Público brasileiro. (...) A recomendação de caráter geral dirige-se a todas as unidades e ramos do Ministério Público, bem como a seus membros e serviços auxiliares, sendo utilizada, entre outros fins, para uniformizar procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público (...).

4.2. Suporte legal e constitucional que respalda o uso do instrumento

O instituto da recomendação dispõe de previsão expressa para uso pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados no artigo 17, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93, desdobrando, de maneira explícita, um dos veículos de orientação. Pela relevância, merece transcrição o referido dispositivo legal:

> 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: (...)
>
> IV - fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução;

O mesmo, no entanto, não se constata em relação às Corregedorias do Ministério Público da União, eis que, ao fixar as competências do órgão, a Lei Complementar nº 75/93 se reporta apenas às atribuições de fiscalização, sem menção específica às atividades de orientação ou, mais precisamente, à recomendação.

11 Abrangendo, inclusive, as funções executivas da Corregedoria Nacional, fundadas no artigo 130-A, parágrafo 2º, inciso I, e parágrafo 3º, inciso II, da Constituição da República e no artigo 18, inciso X, da Resolução nº 92/2013/RICNMP.

Todavia, o exercício da atividade fiscalizatória é indissociável de uma nuance também orientadora, na medida em que, se as Corregedorias dispõem da grave atribuição de deflagrar procedimentos investigatórios destinados à imposição de penalidade por desvios de conduta, seria contrassenso negar ao órgão o poder de indicar caminhos a seus membros que previnam ilícitos administrativos ou aprimorem os serviços da Instituição.

Antonio Carlos Alencar Carvalho, ao tratar do indispensável controle disciplinar na esfera pública, anota a amplitude das ações do gestor para coibir irregularidades:

> Em decorrência desse quadrante normativo que circunscreve a atuação do gestor público e da essencialidade dos bens, valores e interesses cuja consecução e proteção lhe foram confiados pelo ordenamento jurídico, também porque o mau uso do poder deferido pela lei (competência) representa malogro para o bem-estar coletivo, preocupa-se a ordem jurídica em estabelecer um controle sobre os atos praticados no âmbito da Administração Pública, o qual, desenvolvido de antemão no próprio seio dela (controle interno), colima salvaguardar o erário e a coletividade dos efeitos danosos das irregularidades administrativas[12].

Exatamente por isso, os Regimentos Internos das Corregedorias do Ministério Público da União, reconhecendo poderes legais implícitos, contemplam o caráter também orientador de seus órgãos correcionais e, por conseguinte, a recomendação como instrumento de atuação (como, por exemplo, as normativas contempladas nos artigos 14, inciso I, da Resolução nº 100/09/CSMPF[13] e no artigo 3º, inciso III, da Resolução nº 22/96/MPM[14]).

Por derradeiro, cumpre enfatizar que a própria Constituição da República, no artigo 130-A, parágrafo 2º, inciso III, atribuiu às Corregedorias o papel constitucional de velar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público e conferiu ao órgão, juntamente ao Conselho Nacional do Ministério Público/Corregedoria Nacional, competência concorrente de ordem disciplinar e correcional. Mister reconhecer, nesse contexto, também a existência

12 CARVALHO, Antonio Carlos. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância. À luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 65.

13 Art. 14 - As correições extraordinárias serão efetuadas por determinação do Conselho Superior do MPF, do Procurador-Geral da República, de ofício pelo Corregedor-Geral, que poderá, ainda, atender a requerimento de membro interessado, para: (Redação dada pela Resolução CSMPF Nº 123, de 6/12/2011). I – orientar a implementação de boas práticas, a adoção de corretos procedimentos e rotinas institucionais, funcionais, administrativas, de relacionamento interno e externo, entre outras; (Incluído pela Resolução CSMPF Nº 123, de 6/12/2011).

14 Art. 3º - Incumbe ao Corregedor-Geral: I – dirigir a Corregedoria; II – exercer funções de inspeção e correição permanente ou periódica, ordinária ou extraordinária, geral ou parcial; III – expedir provimentos, instruções, avisos e recomendações para disciplinar assuntos afetos às atribuições da Corregedoria; IV – realizar, quando entender necessárias, correições e sindicâncias, e apresentar os respectivos relatórios; 2 V – instaurar inquérito contra integrantes da Carreira e propor ao Conselho Superior do Ministério Público Militar, quando cabível, a instauração do respectivo processo administrativo consequente; VI – acompanhar o estágio probatório dos Membros do Ministério Público Militar, apresentando ao Conselho Superior relatórios parciais semestrais, bem como o relatório final de avaliação dos estagiários; VII – promover encontros semestrais com os Membros em estágio probatório, a fim de intercâmbio e padronização da atuação, quando possível; VIII – propor ao Conselho Superior do Ministério Público Militar a exoneração de Membro do Ministério Público Militar que não cumprir as condições do estágio probatório.

de um importante substrato normativo para edição das recomendações atrelado diretamente à Lei Maior.

Sobre o caráter constitucional das Corregedorias, cabe invocar o ensinamento de Lenna Luciana Nunes Daher:

> Como todo exercício de atividade pública está sujeito a controle, externo e interno, o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público foi atribuído especialmente às Corregedorias, órgãos previstos constitucionalmente. É certo que a previsão constitucional tanto da Corregedoria Nacional quanto das Corregedorias das unidades do Ministério Público pode ser extraída do artigo 130-A, § 2º, inciso III, da Carta Constitucional, ao estatuir que a competência do Conselho Nacional do Ministério Público, na fiscalização do cumprimento dos deveres funcionais dos membros, será exercida sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da Instituição: (...) A Corregedoria, por ser o Órgão destinado a fiscalizar o cumprimento dos deveres do Ministério Público, apresenta-se, por conseguinte, como a garantia de que a Instituição exerça efetivamente sua missão constitucional, de transformação social e de efetivação dos direitos fundamentais.[15]

4.3. Traços distintivos

A recomendação apresenta três características que, pela importância na aplicação do instituto, merecem destaque:

4.3.1. Unilateral: as recomendações, constando do rol de atribuições das Corregedorias, detentoras dos poderes de fiscalização e orientação, são expedidas após deliberação do próprio órgão correcional, independentemente de prévia anuência ou aceitação dos destinatários acerca de seu conteúdo. É mesmo a partir da edição do ato que passa a incidir as consequências da exortação realizada.

4.3.2. Não vinculativa: as recomendações são desprovidas de força cogente, porquanto alheias aos atributos inerentes a uma ordem. O ato expedido permite, assim, um juízo de valor acerca do acatamento, ou não, do respectivo conteúdo por seus destinatários – com base, inclusive, na ressalva feita na parte final do artigo 17, inciso IV, da Lei Federal nº 8625/93. Dita ressalva, em verdade, representa uma reafirmação veemente da independência funcional, porquanto, por disposição prevista no artigo 127, parágrafo 1º, da Constituição da República, nem mesmo as Corregedorias, como importantes órgãos da Administração Superior, podem imiscuir-se em atos de execução do Ministério Público.

É a posição de Hugo Nigro Mazzili:

15 "Corregedoria e os Deveres Constitucionais do Ministério Público", artigo publicado na Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, volume I / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 295.

> Por fim, vale lembrar que as recomendações dirigidas aos membros do Ministério Público, pelo procurador-geral ou por qualquer outro órgão da instituição, jamais têm caráter normativo ou vinculante sob o aspecto funcional, relacionado à atividade fim da instituição. A lei foi extremamente cuidadosa e clara a respeito: para preservar a independência funcional dos membros da instituição, somente no plano administrativo as decisões da administração superior exigem acatamento[16].

Aqui cabe importante reflexão. Não são somente os atos atrelados às funções de execução que estão sujeitos à recomendação das Corregedorias. Ao contrário, ações administrativas ou condutas dos membros podem ser objeto de orientação expedida pelo órgão correcional. Em casos tais, limita-se significativamente a possibilidade de recusa ao acatamento da recomendação pelo destinatário, haja vista que eventual oposição enseja a concreta possibilidade de sanção por descumprimento de dever legal ou de vedação constitucional. Em outras palavras: alguns atos, a despeito de rotulados como ‘’recomendação”, vão além da condição de aviso ou aconselhamento para transmudar-se em verdadeira “determinação”.

Pedro Roberto Decomain observa:

> Aliás, em matéria administrativa, recomendações, mesmo que assim denominadas, assumirão verdadeiro caráter de normas de procedimento interno, devendo-lhes obediência os seus destinatários. A observação é válida tanto para as determinações de caráter administrativo, emanadas do Procurador-Geral de Justiça, quanto para aquelas expedidas por qualquer órgão da administração superior da Instituição. Tanto é verdade que o art. 43, inciso XIV, desta mesma Lei, consagra o dever de todos os membros do Ministério Público acatarem, no plano administrativo, as decisões dos Órgãos da Administração Superior do Ministério Público.[17]

4.1.3. Preventiva: as recomendações, com foco à exortação, projetam um modelo de comportamento para enfrentar questões futuras, aperfeiçoando procedimentos ou prevenindo responsabilidades – nada obstante as situações passadas possam servir de móvel à expedição do ato.

É justamente a característica preventiva que confere à recomendação uma importante contribuição à resolutividade, na medida em que antecipa a correção de imperfeições que comprometem a atividade do Ministério Público, evitando, assim, o recurso à imposição de sanções quando já ocorridos os eventuais desvios. De rigor realçar, neste particular, que as recomendações não se prestam a substituir penalidades administrativas não aplicadas.

A respeito do assunto, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento proferido no Mandado de Segurança nº 31306/STF, apreciando deliberação tomada na Reclamação Disciplinar nº 0.00.000.000768/2010-63 do Conselho

16 MAZZILLI, H. N. Regime Jurídico do Ministério Público. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 383.

17 DECOMAIN, Pedro Roberto. Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2011. p. 108.

Nacional do Ministério Público, assentou a impossibilidade de expedir recomendação como meio para a imposição de "censura" sem a observância do devido processo legal.

Cumpre a citação da ementa do julgado:

> Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ARQUIVAMENTO. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO PELO CORREGEDOR NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FORMA INDIRETA DE PUNIÇÃO. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. SEGURANÇA CONCEDIDA. 1. A sanção disciplinar deve ser clara e motivada sob pena de infringir a cláusula da "reserva legal". 2. O fato punível com a pena de censura não pode ser utilizado como "recomendação" expressamente publicada, encerrando sanção transversa, máxime quando arquivado o procedimento administrativo nos seguintes termos, verbis: "De início, convém destacar que inexiste nos autos qualquer punição ao membro do Ministério Público, ante a constatação de ausência de irregularidades na conduta do referido Procurador da República, tanto na instância correicional originária quanto neste Conselho Nacional." 3. A recomendação de atuação tem caráter geral e absoluto e não se confunde com sanção transversa e personalizada. 4. In casu, ao comunicar o resultado do inquérito administrativo à Corregedoria Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, o Corregedor Nacional determinou o arquivamento do feito e expediu recomendação dirigida ao impetrante, nos seguintes termos: "Recomendo ao Procurador da República, ora requerido, que observe a lhaneza necessária no trato com quem se relacione em razão do serviço, assim como que a caracterização de falta funcional pode decorrer tanto da inobservância dos deveres legais, quanto da quebra das vedações explicitadas na lei." 5. Ressoa inequívoco que: (i) não existe, no âmbito do processo administrativo disciplinar, a figura da recomendação, apenas como forma indireta de punição; (ii) ao utilizar-se da recomendação, mesmo diante do arquivamento da reclamação disciplinar, o Corregedor Nacional do Ministério Público censurou e advertiu de fato o impetrante mediante ato irregular, sem o devido processo legal; (iii) foi-lhe imposta uma sanção de fato que produz efeitos morais e repercute na sua vida pessoal e funcional. 6. Consectariamente, se o Conselho decidiu pelo arquivamento da reclamação disciplinar, não tendo reconhecido a prática de falta funcional, a recomendação expedida assume contornos de sanção transversa. 7. Segurança concedida para decretar a nulidade da recomendação contida na decisão de arquivamento proferida nos autos da Reclamação Disciplinar nº 0.00.000.000768/2010-63, de autoria do Corregedor Nacional do Ministério Público, e determinar a republicação dessa decisão, sem que dela conste a recomendação ora impugnada. (MS 31306, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 11/03/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-068 DIVULG 04-04-2014 PUBLIC 07-04-2014)

No caso concreto apreciado pela Suprema Corte, inarredável enfatizar que a recomendação da Corregedoria Nacional, em que pese ter afirmado o oposto, reconhecia indiretamente a existência de uma conduta funcional desviada. O que fez o STF, portanto, foi somente reconhecer que eventual orientação não pode se transformar em sucedâneo de penalidade administrativa – ou seja, quando o órgão de controle, pretendendo evitar o desgaste da instauração de um feito disciplinar, impõe uma exposição pública ao investigado sem o devido processo legal, estabelecendo punição indireta.

Nítida a declaração pelo Supremo de um desvio de poder, assim definido por Marçal Justen Filho:

> O instituto do desvio de poder alicerça-se sobre a existência de finalidade determinada e específica para as competências administrativas. Essas competências tem destinação que pode ser mais ampla ou menos ampla, mas sempre haverá limite. Haverá vício se uma competência for desnaturada, sendo utilizada para fins diversos daqueles que a norma estabeleceu.[18]

De conseguinte, não é a existência do procedimento de natureza disciplinar que impede a expedição da recomendação quando do arquivamento da investigação. Ao revés, é a aferição da existência de desvio de poder no uso da competência orientadora, como forma de sancionar por vias transversas, que gera o vício do ato. Nada impede que a recomendação, como medida de indicação de um melhor caminho para o futuro, possa alertar para a exclusão daquelas circunstâncias que motivaram a instauração da reclamação perante a Corregedoria. Aliás, tipos abertos, comuns na esfera administrativa, sempre propiciam aprofundada discussão sobre a caracterização, ou não, dos desvios funcionais, dada a tênue linha que separa as condutas lícitas e ilícitas. Natural que, mesmo admitindo a inexistência de violação de dever legal, haja a exortação para que o destinatário se afaste daquilo deflagrou a apuração original.

4.4. Recomendação: finalidade, amplitude e destinatários

A despeito de não exaurientes, é oportuno classificar a recomendação sob os aspectos da finalidade, amplitude e destinatários.

4.4.1. Finalidade: quanto ao objetivo das recomendações, elas podem ser: **i)** destinadas ao aprimoramento de rotinas internas, construindo a uniformização de procedimentos para a melhoria da organização e da prestação de serviços do Ministério Público. Envolvem questões de maior abrangência e envergadura da Instituição e, via de regra, estão vinculadas a prévios estudos administrativos, análise de dados ou atividades de centros de apoio operacionais; e **ii)** destinadas ao afastamento de situações ou à prevenção de circunstâncias que possam desdobrar na caracterização de desvios funcionais.

18 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 282.

4.4.2. Amplitude: quanto ao alcance das recomendações, elas podem ser: **i)** gerais, quando dirigidas indistintamente todos os membros ou órgãos administrativos; e **ii)** específicas, quando endereçadas a agentes ou unidades ministeriais, a partir de constatações individualizadas. Tal divisão também está estampada na Portaria PRESI-CNMP nº 48/2016 antes mencionada:

> A recomendação de caráter geral dirige-se a todas as unidades e ramos do Ministério Público, bem como a seus membros e serviços auxiliares, sendo utilizada, entre outros fins, para uniformizar procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público. Nessa hipótese, a recomendação resulta da aprovação de proposta apresentada por qualquer dos Conselheiros ou das Comissões e cuja tramitação está prevista no Regimento Interno. A recomendação de caráter específico, por sua vez, é aquela lançada nos relatórios de inspeção ou correição das unidades do Ministério Público elaborados pela Corregedoria Nacional. Diz-se específica porque é dirigida à unidade ou ramo do Ministério Público inspecionado ou correicionado.

4.4.3. Destinatários: quanto àqueles a quem são dirigidas as recomendações, elas podem ser: **i)** destinadas a órgãos de execução, quando atreladas à atividade-fim; **ii)** destinadas a órgãos de administração, quando divisadas a organização e os serviços das unidades ministeriais; e **iii)** destinadas ao próprio membro do Ministério Público, quando focada a conduta pública ou particular do integrantes da Instituição.

4.5. Contundência da expedição

Inegável o amplo espectro de inserção e o significativo impacto das recomendações para o fortalecimento das atividades das Corregedorias e, por conseguinte, para a construção de diretrizes Institucionais. Longe de representar apenas uma folha de papel inócua, o documento que as materializa, a despeito de imediatamente não vinculantes, ensejam contundentes desdobramentos.

Emanadas dos Corregedores, pessoas que, pela maturidade, gozam de respeito Institucional (no MPE são Procuradores de Justiça e no MPU são Subprocuradores-Gerais) e embasadas em dados e experiências acumuladas pelo órgão, as recomendações agregam uma força moral incontestável.

Mas não é só.

Ao evidenciar uma situação determinada e apontar as soluções jurídicas pertinentes, a recomendação também se reveste de inequívoca força jurídica, proporcionando: **i)** permite clareza na posição do órgão de controle sobre as matérias nela versadas; **ii)** provoca a certeza de que o destinatário, recusando a orientação, tem ciência do descompasso com a diretriz sugerida; **iii)** evidencia a existência de dolo; e **iv)** assegura a prova sobre eventuais desvios de conduta.

5. CONCLUSÃO

As abordagens acima realizadas permitem concluir:

5.1. As Corregedorias, dispondo de uma posição estratégica na arquitetura do Ministério Público e exercendo competências que vão muito além do caráter repressivo, devem contornar distorção histórica que lhes impingiu uma equivocada imagem de atuação focada apenas no viés apenas punitivo.

5.2. A atribuição de orientação inerente às Corregedorias, justamente porque são menos invasivas e mais agregadoras, contribui não somente para mudar a dita feição equivocada do controle interno, mas sobretudo para assegurar efetividade nas atividades do órgão, alçando-o a um patamar de atuação mais proativo e preventivo.

5.3. A construção de um novo perfil de Ministério Público voltado à resolutividade (nacionalmente incentivado, especialmente na Carta de Brasília) passa, necessariamente, pela incorporação no âmago das Corregedorias de práticas que, impulsionando o controle dos indicadores dos atos de atividade-fim da Instituição, permitam também ganhos qualitativos no próprio órgão.

5.4. Nessa medida, é inarredável a valorização e a intensificação do uso do instrumento da recomendação pelas Corregedorias, na medida em que, diante dos traços distintivos da unilateralidade, da não vinculação e da prevenção que lhe são peculiares, confere ao órgão consistente opção para prevenir responsabilidades e aprimorar as atividades do Ministério Público, assegurando, por sua contundência, a resolutividade que, em última análise, refletirá na eficiência dos serviços prestados pela Instituição para toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARVALHO, Antonio Carlos. *Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância*. À luz da jurisprudência dos Tribunais e da casuística da Administração Pública. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*. 2ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.

FARIAS, Cristiano Chaves et al (Org.). *Temas atuais de Ministério Público*. 3ª ed. Bahia: Editora Juspodivm, 2012.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo (Org.). *Ministério Público. Instituição e processo*. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público. Organização, Atribuições e Regime Jurídico*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Inquérito Civil*. Investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RODRIGUES, João Gaspar. *Ministério Público Resolutivo*. Um novo perfil institucional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Interesses Difusos em Espécie*. Direito Ambiental, Direito do Consumidor, Probidade Administrativa. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes et al (Org.). *Ministério Público II*. Democracia. São Paulo: Atlas, 1999.

VITORELLI, Edison (Org.). *Temas Aprofundados do Ministério Público Federal*. Bahia: Editora Juspodivm, 2011.

CPC/2015: O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE GARANTIA E AS NORMAS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS

CPC / 2015: The Public Prosecutor's Office as Guarantee Institution and the Fundamental Procedural Norms

Hermes Zaneti Jr. [1]

Recebido em: 26.11.2016
Aprovado em: 10.01.2017

SUMÁRIO: 1. Nota introdutória; Parte I - O Ministério Público como Instituição de Garantia dos Direitos Fundamentais; 2. A constitucionalização do direito processual e o regime constitucional do Ministério Público; 3. O Ministério Público como instituição de garantia: Luigi Ferrajoli e o princípio da acionabilidade no Modelo Garantista (MG); 4. Avaloratividade da lei e neutralidade interpretativa do direito: a experiência da "Magistratura Democrática" italiana e os efeitos no Ministério Público brasileiro da recepção da Constituição no CPC; 5. Independência e especialização: a tensão entre a norma e a sua interpretação. Interpretação realista, moderada e responsável para a superação da falsa oposição unidade *v.* independência; 6. Um olhar para além do nosso quintal: para onde caminha o Ministério Público? Foco na efetividade e no estímulo à proatividade positiva; Parte II – As Normas Fundamentais do CPC e a Atuação do Ministério Público na Garantia dos Direitos Fundamentais; 7. Constitucionalização do Direito Processual; 8. Acesso à justiça e justiça multiportas: dever de estímulo à conciliação (*multidoor justice*); 9. Processo justo (*fair trail, due process of law, processo giusto*); 10. Primazia do julgamento de mérito; 11. Boa-fé, lealdade processual e vedação do abuso de direito processual (*bona fides, buona fede, Treu und Gluabe, good faith, layauté*); 12. Cooperação (*Kooperaationmaxime*): comunidade de trabalho (*Arbeitsgemeinschaft, cumunione di lavoro*); 13. Contraditório (*audiatur et altera pars*); 14. Duração razoável do processo: a) comportamento das partes, b) comportamento do juiz e do Ministério Público (órgãos públicos), c) complexidade da causa e d) bem jurídico tutelado (critério da *posta in gioco*); 15. Autorregramento da vontade no processo: negócios processuais; 16. Fundamentação hermenêutica e analiticamente adequada: decisões e atos postulatórios; 17. Precedentes normativos formalmente vinculantes; 18. Demandas ou questões repetitivas: casos repetitivos e gestão de processos; 19. Acesso aos tribunais superiores: *excursus;* 20. Conclusão. Referências.

RESUMO: O CPC/2015 é um Código de doutrina e prático, portanto, operativo. Cabe à doutrina garantir a sua unidade de aplicação, conformando a prática aos objetivos gerais definidos nas normas fundamentais. Nesse sentido, muda o paradigma do CPC/1973 por alterar as premissas sobre as quais o direito processual anterior estava assentado – de um

1 Promotor de Justiça no Estado do Espírito Santo (MPES). Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Torino/IT. Doutor em Direito (2014) pela Università degli Studi di Roma Tre/IT, área de concentração Teoria e Filosofia do Direito. Mestre (2000) e Doutor (2005) em Direito Processual pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Adjunto da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Contato: hermeszanetijr@gmail.com.

modelo fundado em um sistema fechado, privatista, patrimonialista, liberal em relação ao direito de ação e estatal em relação à norma processual, o CPC/2015 passa para um modelo fundado em um sistema aberto, constitucionalizado, combinando autonomia da vontade com impulso oficial em matérias de interesse público, no qual a norma processual serve à tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva. O CPC não é liberal ou social, é fruto do Estado Democrático Constitucional, que agrega direitos sociais e de liberdade. Atualmente, organizado a partir da divisão entre parte geral e parte especial, o CPC traz normas fundamentais que disciplinam todo o direito processual, apresentando uma narrativa que deve ser orientadora da interpretação e da prática processual brasileiras. As normas fundamentais estão explicitadas nos doze primeiros artigos do Código, indicando a sua prioridade, mas também em outros pontos chaves do diploma, indicando sua presença em toda a extensão do Código. Os pontos fundamentais tratados no texto são o impacto da mudança do paradigma processual para a atuação do Ministério Público e as normas fundamentais em espécie como narrativa para a atuação ministerial.

ABSTRACT: *The CPC/2015 is a code of doctrine and practice, therefore, operational, it is up to the doctrine to guarantee its unit of application, conforming the practice to the general objectives defined in the fundamental norms. In this sense, it changes the paradigm of CPC/1973 for changing the premises on which the previous procedural law was based, from a model based on a closed, privatized, patrimonialist, liberal system in relation to the right of action and statalized in relation to the procedural norm. The CPC moves to a model based on an open, constitutionalised system, combining autonomy and official impulse in matters of public interest, in which the procedural norm serves the fairly, timely and effective protection of rights. The CPC is not liberal or social, it is the result of the Democratic Constitutional State, which adds social and freedom rights. Currently, organized from the division between general part and special part, the CPC brings fundamental norms that discipline the entire procedural law, presenting a narrative that should guide Brazilian interpretation and procedural practice. The fundamental norms are explained in the first twelve articles of the Code, indicating their priority, and also in other key points of the diploma, indicating their presence in all its extension. The key points addressed in the text are the impact of the change from the procedural paradigm to the performance of the Brazilian Ministério Público and the fundamental norms as a narrative for the institucional action.*

PALAVRAS-CHAVE: Direito Processual. Normas Fundamentais. Constitucionalização. Interesse Público. Solução de Conflitos.

KEYWORDS: *Procedural Law. Fundamental Norms. Constitutionalization. Public Interest. Conflict Solving.*

1. NOTA INTRODUTÓRIA

O Código é essencialmente um trabalho em composição *(work in composition),* nem *adversarial* [dispositivo e privatista, voltado para as partes], nem *inquisitorial* [publicista e estatal, voltado para o interesse geral]; estas qualificações não se encaixam com o que a litigância civil fundamentalmente é. É um trabalho em composição, porque ele precisa conciliar os princípios liberais da tradição [...] que fazem das partes as titulares do processo, e a afirmação dos poderes do juiz, quem deve – em decorrência do mandato processual - realizar sua missão para atingir a solução mais justa da disputa, no interesse geral. Justiça é um serviço público e imparcialidade não é passividade. De fato, é justificado afirmar que os artigos 1 a 13 do novo Código definem um genuíno princípio da cooperação entre o juiz e as partes na elaboração do julgamento [justo]. Isto é, como é sabido, o objetivo do processo civil. Esta doutrina não é

> fruto de uma geração espontânea, afirmada para satisfazer desejos acadêmicos. Como nós veremos, os Princípios Processuais Guias [Normas Fundamentais] e a concepção da litigância civil que eles transmitem, têm uma longa história.[2]

Normas fundamentais são normas que estruturam a aplicação do direito dentro de um determinado ordenamento, para além do texto. A ideia das normas fundamentais é dar unidade de sentido e direção à aplicação do direito. Essas normas fundamentais resultam da experiência histórica, do direito comparado e da melhor doutrina processual civil. Elas representam uma necessidade, ao mesmo tempo prática, racional e normativa do aperfeiçoamento das nossas instituições de justiça. Atingem, por esta razão, o Ministério Público como parte, como fiscal do ordenamento jurídico e como órgão público que atua no processo judicial e em processos e procedimentos administrativos.

As normas fundamentais do Código de Processo Civil orientam e direcionam a aplicação do direito processual brasileiro. Portanto, elas não se restringem ao novo diploma. As normas fundamentais espalham sua normatividade para todo o direito processual, seja ele relacionado aos microssistemas que gravitam em um diálogo de fontes com o CPC e a Constituição, como o caso do microssistema do processo coletivo, seja para os outros ramos do direito processual, como o direito processual penal, o direito processual administrativo, o direito processual do trabalho, o direito processual eleitoral, o direito processual legislativo, os processos negociais das relações obrigacionais entre privados (*ex vi, e.g.,* do art. 15, CPC c/c art. 3º CPP, entre outros).

As normas fundamentais garantem a estabilidade, a coerência e a integridade do direito processual, ao mesmo tempo que garantem a sua dinâmica e a sua racionalidade. A partir de uma pauta flexível de trabalho, orientada por valores comuns, as normas fundamentais articulam-se para garantir a adequação do direito processual brasileiro à Constituição.

A engenharia do CPC marcou, na sua estrutura, a passagem de um modelo formalista e estático do ponto de vista normativo, em que a única garantia era o texto da lei (*paleojuspositivista*, no qual a existência do texto de lei era igual à sua validade inquestionável aos olhos do ordenamento jurídico), para um modelo que compatibiliza o texto e as finalidades da norma, em uma contínua reconstrução normativa do ordenamento processual, ancorada na cultura jurídica, na tradição e nos direitos fundamentais (*jusconstitucionalista*, no

2 Palavras de Loïc Cadiet, proferidas após trinta anos da vigência do Código de Processo Civil Francês de 1976, que inspirou a parte geral do CPC/2015. No original: *"The Code is essentially a work in composition, neither adversarial nor inquisitorial; these qualifications do not suit what civil litigation fundamentally is. It is a work in composition, because it must conciliate the liberal principles of French tradition which make parties the owners of the lawsuit, and the affirmation of the powers of the judge, who must – as a procedural mandate – realize his mission to achieve the fairest solution to the dispute, which is in the general interest. Justice is a public service and impartiality is not passivity. In fact, it is justified to say that Articles 1 to 13 of the new Code define a genuine principle of co-operation between the judge and the parties in the elaboration of the judgment. This is, of course, the aim of civil procedure. This doctrine is not the fruit of a spontaneous generation, issued to satisfy some academic satisfaction. As we see, the Guiding Procedural Principles, and the conception of civil litigation that they convey, have a long history."* CADIET, Loïc. Introduction to French Civil Justice System and Civil Procedural Review. Ritsumeikan Law Review, nº 28, 2011, p. 349.

qual a Constituição funciona como parâmetro normativo de controle formal e substancial das normas).

Por essa razão, a parte geral do CPC/2015 apresenta, já no primeiro capítulo, uma novidade transformadora do ponto de vista normativo, introduzindo doze artigos referentes às normas fundamentais. As normas fundamentais do CPC, contudo, não se limitam aos doze primeiros artigos. Há normas fundamentais espalhadas por todo o diploma processual, sendo notável, para além dos doze primeiros artigos, os artigos referentes aos negócios processuais, à fundamentação adequada, aos precedentes e aos casos repetitivos (*rectius*: questões).

As normas fundamentais tratam da constitucionalização do direito processual (art. 1º, CPC), do acesso à justiça pela tradicional porta do Poder Judiciário, mas também através da justiça multiportas (art. 3º, §§ 1º a 3º, CPC), do processo justo (art. 2º e 8º, disciplinando o princípio da demanda, os poderes de impulso oficial, os casos em que a legislação autoriza a relativização do princípio da demanda e dos poderes de impulso oficial para atingir a finalidade do processo, a exemplo do autorregramento da vontade e dos poderes instrutórios e de gerenciamento do processo pelo juiz), do princípio da primazia do julgamento de mérito (art. 4º, CPC), da boa-fé e da lealdade processual, com o controle objetivo do abuso de direito processual (art. 5º, CPC), da cooperação ou colaboração (art. 6º, CPC), do contraditório, preferencialmente prévio, mas também diferido e eventual, compreendido não apenas como direito de ação e reação, como simples bilateralidade da audiência, mas como direito de influência e dever de debates por parte do juiz (arts. 7º, 9º, 10, CPC), da duração razoável do processo (arts. 4º e 12, CPC), do autorregramento da vontade no processo (arts. 190 e 200, CPC), da fundamentação hermenêutica e analiticamente adequada (art. 11 e 489, § 1º, CPC), dos precedentes normativos formalmente vinculantes (arts. 926, 927, 489, § 1º, V e VI, CPC) e dos casos repetitivos (*rectius*: questões repetitivas, de direito material e processual, que impliquem técnicas de gestão adequada para resolução conjunta).

O conjunto dessas alterações aponta para uma renovada relação entre as partes, o juiz e todos aqueles que de qualquer forma participam do processo, em uma comunidade de trabalho.

Reconhece, ademais, a preponderância do processo como direito fundamental e alberga a garantia constitucional de que o processo é o âmbito para a efetivação das promessas não cumpridas pelo adimplemento espontâneo do direito material.

O Poder Judiciário e o Ministério Público são instituições de garantia de segundo grau, entrando em campo justamente quando as demais garantias dos direitos fundamentais falham em sua função. As garantias e as instituições de garantia que efetivam as garantias são técnicas normativas de tutela dos direitos subjetivos, individuais e coletivos. Há, no processo, uma pretensão de

correção do ponto de vista material e processual. O processo é um ambiente de debates regrado e temporalmente limitado apto a resolver questões concretas para a efetivação da tutela dos direitos com respeito às garantias processuais fundamentais das partes.

Por essas razões podemos dizer que o CPC/2015 é um Código de doutrina,[3] pois depende da doutrina para lhe dar unidade e valoriza os resultados da pesquisa e da evolução do conhecimento em direito processual dos últimos cinquenta anos, período coincidente com a estabilização das contemporâneas democracias constitucionais e da ideologia dos direitos fundamentais como fundamento do modelo de Estado Democrático Constitucional.

Nesse sentido, é imperativo reconhecer, para partir de um conhecido paradigma, que o *formalismo valorativo*[4] orienta a compreensão desse novo processo, isto é, orienta as relações entre as normas fundamentais e a prática judiciária. A totalidade formal do processo compreendida como a delimitação dos poderes, faculdades, ônus e deveres dos sujeitos processuais e de todos aqueles que participam de qualquer forma do processo é animada pelas normas fundamentais, coordenando as atividades, ordenando o procedimento e organizando o processo para o atingimento da sua finalidade. O processo passa a ser compreendido, desta maneira, como organização da desordem, da qual emerge a tutela dos direitos, adequada, tempestiva e efetiva, de forma previsível e constitucionalmente compatível aos direitos fundamentais.

O que não se pode permitir, e seria evidente retrocesso contrariando várias das orientações normativas previstas nas normas fundamentais, é erigir a forma como limite absoluto, pervertendo a sua função nobre de garantia em uma função de controle pejorativo, ao estilo dos *sacramentos* do período das ações da lei no direito romano[5], um formalismo finalístico (forma em sentido estrito)[6] despreocupado com as garantias dos direitos fundamentais e de duvidosa autoridade nos Estados Democráticos Constitucionais. Como foi

3 Nesse mesmo sentido, em estudo sobre o Código de Processo Civil Francês de 1976, cf. CADIET, Loïc. Introduction to French Civil Justice System and Civil Procedural Review. Ritsumeikan Law Review, nº 28, 2011, p. 349.

4 A expressão é de criação de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira, professor titular de direito processual civil da UFRGS, em aula do programa de pós-graduação, no ano de 2004. A ideia já vem clara em sua tese de doutoramento, destacando-se do conceito de formalismo *lato sensu* compreendido como: "A totalidade formal do processo, compreendendo *não só a forma, ou as formalidades, mas especialmente a delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, coordenação de sua atividade, ordenação do procedimento e organização do processo*, com vistas a que sejam *atingidas suas finalidades primordiais*"; dessa maneira, cumpre a "tarefa de indicar as fronteiras para o começo e o fim do processo, circunscrever o material a ser formado, estabelecer *dentro de quais limites devem cooperar e agir as pessoas atuantes no processo para o seu desenvolvimento*"; e assim "contém, portanto, *a própria ideia do processo como organização da desordem, emprestando previsibilidade a todo o procedimento*" (OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil – Proposta de um formalismo-valorativo*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010 [1997 – tese defendida no doutoramento do autor na USP em 1993, sob orientação de Cândido Rangel Dinamarco], p. 6-7 - sem grifo no original). Ver ainda: OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 31, v. 137, p. 1-31, jul. 2006.

5 "O formalismo do processo romano das *legis actiones* nos é descrito com abundância de detalhes por Gaio. Bastava que o litigante não reproduzisse com absoluta fidelidade as palavras da lei, ou deixasse de praticar o ato na forma prescrita, para que perdesse a demanda, sem que fizesse qualquer mossa ao espírito do julgador o mérito da lide. Hoje, os romanistas mais eminentes reconhecem no ritual simbólico do *sacramentum* a mais antiga ação da lei, traços inequívocos da concepção religiosa da época." (LACERDA, Galeno, Processo e cultura. *Revista de Direito Processual Civil*, v. 2, n. 3, p. 74-86, jul./dez. 1961, p. 79).

6 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*, cit., p. 3-4.

afirmado, o único formalismo possível no Estado Democrático Constitucional é o formalismo valorativo (formalismo lato *sensu*), da forma como liberdade e segurança, não como instrumento de arbítrio ou comando.[7]

Abordaremos, nos próximos tópicos, a influência dessa mudança de perspectiva no âmbito da atuação do Ministério Público, na própria deontologia do Ministério Público, ou seja, nos deveres e direitos ligados ao exercício prático da ética desenhada pelo CPC para os membros do Ministério Público, não só no que diz respeito às normas fundamentais em geral, mas também no que diz respeito aos artigos que disciplinam a atuação do Ministério Público em favor da finalidade constitucional do processo: a tutela dos direitos, adequada, tempestiva e efetiva.

O texto desenvolve-se em duas partes: a) a primeira destinada a justificar a atuação do Ministério Público na perspectiva constitucional dos direitos fundamentais como uma instituição de garantia desses direitos, apresentando a mudança de perspectiva em relação ao modelo demandistas e formalista do CPC/1973; b) a segunda, voltada a descrever as normas fundamentais e apresentar a unidade do Código de Processo Civil de 2015 como um novo modelo de atuação das funções ministeriais de garantia dos direitos fundamentais, alinhado à Constituição, apresentando os dispositivos e a interpretação que entendemos confirmar a adequação do CPC/2015 ao perfil constitucional resolutivo, adequado, tempestivo e efetivo de atuação do Ministério Público na tutela dos direitos.

2. A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL E O REGIME CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO[8]

O Novo Código de Processo Civil representa a evolução constitucional do processo civil do Código Buzaid até os nossos dias, superando o modelo anterior integralmente (art. 1.º, CPC/2015).

Procura, por essa razão, retratar o esforço da doutrina, da jurisprudência e das sucessivas reformas processuais em adequar o modelo processual brasileiro à nossa Constituição de 1988, a Carta Cidadã – documento marco da retomada democrática do Brasil.

O CPC/2015 recepciona a Constituição, constitucionalizando o processo.[9] A doutrina já exigia a constitucionalização do processo como um corolário da constitucionalização do ordenamento jurídico.[10] O CPC vai além, o Novo Código

7 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*, cit., p. 5-7.

8 A primeira parte deste texto está relacionada com ideias já publicadas anteriormente em ZANETI JR., Hermes. Art. 176. In.: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.); FREIRE, Alexandre (coord. ex.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

9 ZANETI JR., Hermes. Art. 176. In.: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.); FREIRE, Alexandre (coord. ex.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016; ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. Processo civil brasileiro e codificação. Revista de Processo. v. 179, p. 261, jan., 2010.

10 ZANETI JR., Hermes. *A Constitucionalização do Processo*. [2005, tese de doutorado] 2. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

de Processo Civil lança as bases para uma atualização geral do processo civil a partir do compromisso de ser interpretado integralmente à luz da Constituição.

Para tanto, de início, estabelece normas fundamentais que darão o norte interpretativo do direito processual, a partir de sua promulgação. Normas-regra e normas-princípio, introduzidas nos doze primeiros artigos (arts. 1º a 12, CPC) e espalhadas por todo o diploma legal, como exemplificam os negócios processuais (arts. 190 e 200, CPC), a fundamentação hermenêutica e analítica adequada (art. 489, § 1º, CPC) e os precedentes normativos formalmente vinculantes (arts. 926 e 927, CPC).

As normas fundamentais se protraem e contaminam todo o modelo processual brasileiro, afetando diretamente as leis processuais extravagantes, o processo eleitoral, o processo administrativo, o processo do trabalho (art. 15, CPC/2015) e o processo penal (art. 3º, CPP),[11] alterando a divisão de trabalho, a relação de forças no processo, a distribuição de funções entre os sujeitos do processo, ou seja, os poderes, deveres, ônus e faculdades dos sujeitos processuais.

A primazia do julgamento de mérito (art. 4º, CPC), a boa-fé processual (art. 5º, CPC), o contraditório (art. 7º, 9º e 10, CPC) e a cooperação (art. 6º) dão conteúdo e direção a essa mudança de rumos para o processo democrático.[12] Isso vale também para a atuação do Ministério Público, seja como agente, propondo a ação, seja como interveniente, atuando como fiscal da ordem jurídica *(custos iuris)*.

Essas novidades estão de acordo com as funções constitucionais do Ministério Público como agente promocional dos direitos fundamentais. A Constituição Federal de 1988 atua, portanto, como o estatuto jurídico-político, dando unidade ao ordenamento jurídico, constrangendo a política e os interesses do mercado aos direitos fundamentais. Isso ocorre porque os poderes tendem à expansão ilimitada, por isso o Estado Democrático Constitucional é, antes de tudo, um Estado que, através da tutela dos direitos, limita o poder.

O Estado Democrático Constitucional é o resultado da fusão entre Estado Liberal e Estado Social, acrescido das dimensões de direitos difusos e coletivos e da participação dos destinatários finais dos atos de poder na formação destes atos e na tomada da decisão. O Ministério Público constitucional representa uma instituição de garantia dos direitos fundamentais, garante a tutela destes, quando ocorrem as disfunções políticas por parte do Estado. O processo previsto no CPC, que tem por finalidade a tutela dos direitos, adequada, tempestiva e efetiva, é o instrumento para tutela das expectativas positivas (direitos sociais, direitos prestacionais) e negativas (direitos de liberdade, direitos negativos)

11 Cf. CABRAL, Antonio do Passo; PACELLI, Eugenio; CRUZ, Rogerio Schietti (coord.). *Repercussões do Novo CPC*: Processo Penal. Salvador: Juspodivm, 2016 (Coleção Repercussões do Novo CPC. Fredie Didier Jr. Vol. 13).

12 CUNHA, Leonardo Carneiro da. O processo civil no estado constitucional e os fundamentos do projeto do Novo Código de Processo Civil brasileiro. *Revista de Processo*. v. 209, p. 349-374, jul. 2012.

em face do exercício arbitrário dos poderes selvagens do mercado e da política, cabendo ao Ministério Público sua defesa, no âmbito das suas funções constitucionais.[13]

Alguns poderiam dizer que a constitucionalização já havia ocorrido em 1988, uma vez não existir direito fora da Constituição Federal. Contudo, é bom compreender o tema em uma perspectiva histórica – o processo de constitucionalização leva tempo. A expressa menção, no novo diploma legal, do dever de interpretação conforme a Constituição (art. 1.º) é um grande passo adiante, pois é sabido o impacto que a Constituição de 1988 teve no direito processual, a começar por ter tal impacto, pela primeira vez na história brasileira, ampliado alguns princípios do processo penal para o processo civil.

Constitucionalizar a lei infraconstitucional é um grande passo para apagar dois grandes problemas: a) expurgar antigas soluções individualistas e privatistas extremadas de processo, decorrentes do abuso dos direitos de liberdade das partes, do formalismo jurídico e do formalismo interpretativo; b) afastar antigas soluções publicistas radicais igualmente extremadas, decorrentes do abuso do papel do Estado-juiz no processo, sem a possibilidade de efetiva influência das partes e do Ministério Público nas decisões judiciais e sem o dever de debates do juiz para com as partes e para com o Ministério Público. As normas fundamentais da fundamentação hermenêutica e analítica adequada, da estabilidade, coerência e integridade dos precedentes normativos formalmente vinculantes e da vedação da decisão surpresa, não por acaso expressamente ligadas entre si por expressa menção normativa (art. 927, § 1º, CPC), tratam de reduzir esta discricionariedade das partes e do juiz, equilibrando funções liberais e sociais do processo.

O Código não é nem liberal, nem social, é democrático constitucional. Com o CPC/2015, dissolve-se o paradoxo metodológico entre *civil law* e *common law* no Brasil e restitui-se ao processo o ambiente democrático que é composto dos direitos e deveres individuais e coletivos, dos direitos de liberdade e dos direitos sociais.

A grande preocupação do legislador de constitucionalizar o processo vem secundada pela necessidade de resolver um problema criado pela constitucionalização do acesso à justiça: o *overload* (sobrecarga) da máquina judicial. Os tribunais e juízes já eram, por essência, antes desse fenômeno, burocratizados e lentos. Trata-se, agora, de adequar a justiça à nova era dos conflitos de massa, equilibrando segurança jurídica e efetividade, para garantia da tutela adequada. Foi justamente para atender à efetividade que surgiu, nas últimas décadas do século XX e no início do século atual, uma série de técnicas processuais, tendo, em comum, este traço característico.

13 FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos. O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Trad. Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zaneti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; SOUZA, Alexander Araujo de. Ministério Público: de onde vim, quem sou, para onde vou? *Revista dos Tribunais*, v. 951, p. 227-259, jan. 2015.

O selo da efetividade carrega técnicas processuais do novo Código, tais como o mais rigoroso controle dos prazos processuais (art. 12, CPC), a arbitragem, a conciliação e a mediação (arts. 3º, 165 a 175, 334 e 515, § 2º, CPC, e todos os demais meios heterocompositivos e autocompositivos), os precedentes normativos formalmente vinculantes (arts. 926, 927, 489, § 1º, V e VI, CPC), o julgamento dos casos repetitivos (art. 928, CPC, consistentes nas técnicas do incidente de resolução de demandas repetitivas e dos recursos especial e extraordinário repetitivos), os negócios processuais (arts. 190 e 200, CPC), a primazia do julgamento de mérito (arts. 4º, 139, IX, 488, 932, parágrafo único, CPC), entre outros.

A bem da verdade, o problema da sobrecarga não deve ser debitado exclusivamente ao Poder Judiciário, ou ao acesso à justiça, mas a problemas estruturais de uma sociedade em democratização, principalmente, ao observarmos que a justiça começa a ser efetivada antes do Judiciário, através da norma legal adequadamente desenhada para os casos concretos – de forma a diminuir a incidência de "crises de inadimplemento" e a resolver as "crises de aplicação" do direito, independentemente de atuação jurisdicional – tarefa essa do Poder Legislativo.

No mesmo sentido, o problema da sobrecarga do Poder Judiciário e do Ministério Público decorre igualmente da não atuação eficiente, efetiva e adequada da Administração Pública na tutela dos direitos – tarefa do Poder Executivo. Isso tudo se verifica no fato constatado de ser a Administração Pública diretamente uma das maiores litigantes no Brasil, bem como fomentar indiretamente uma série de litígios, em razão da sua ineficiência na função de controle e regulação do mercado, de que são exemplos o caso dos serviços de telefonia, as instituições financeiras e as lesões provocadas aos direitos dos consumidores por estes setores da economia.

A falta de controle e regulação efetivos do mercado pela Administração Pública e seus órgãos torna-se um argumento ainda mais relevante quando se percebe que o Brasil adota o modelo das agências reguladoras, modelo que pode e deve intervir na manutenção dos limites e vínculos dos direitos fundamentais aplicáveis aos poderes selvagens do mercado e da política. As agências reguladoras não são instituições de governo, são instituições de garantia.

Isso tudo significa dizer que o Código de Processo Civil, como de resto todo o ordenamento jurídico, deve refletir as ideologias e as determinações esculpidas nos direitos fundamentais (cláusulas pétreas constitucionais), refletindo a constitucionalização de todo o ordenamento jurídico a partir de 1988. O Código de Processo, como qualquer lei, só é válido no âmbito dos direitos fundamentais desenhados na Constituição que o orientam e o informam. Ao lado da efetividade, deve existir a preocupação com a segurança jurídica. Efetividade não é igual a celeridade. Como bem ponderou a doutrina,

nem tudo se amolda ao jargão "quanto mais depressa melhor",[14] sendo que convém resguardar as garantias constitucionais do processo justo (devido processo legal) e do julgamento justo que dele deve advir, valorizando, além da efetividade, outro grande vetor do direito processual: a segurança jurídica.[15]

Nesse sentido, é preciso compreender que ocorreram *duas fases distintas de constitucionalização do processo:* a) em uma primeira fase, a constitucionalização do processo representava a *positivação de garantias processuais na Constituição*, especialmente garantias processuais de ação, com a finalidade de garantir o acesso à justiça e evitar o arbítrio processual; b) em uma segunda fase, a constitucionalização representa a passagem de uma *teoria do direito processual focada nas antigas estruturas do direito civil liberal, para uma teoria do direito processual focada na teoria dos direitos fundamentais*, com a finalidade de garantir a tutela dos direitos, adequada, tempestiva e efetiva. Nesta segunda fase, todo o ordenamento processual se constitucionaliza.[16]

Em consequência desta segunda fase, é preciso compreender o processo do Estado Democrático Constitucional à luz do *formalismo valorativo*, fase metodológica que permite a adequação da forma ao conteúdo, abrangendo o estudo do processo na

> totalidade formal do processo, compreendendo não só a forma, ou as formalidades, mas especialmente a delimitação dos poderes, faculdades e deveres dos sujeitos processuais, coordenação de sua atividade, ordenação do procedimento e organização do processo, com vistas a que sejam atingidas suas finalidades primordiais [...] indicar as fronteiras para o começo e o fim do processo, circunscrever o material a ser formado, estabelecer dentro de quais limites devem cooperar e agir as pessoas atuantes no processo para o seu desenvolvimento [...] a própria ideia do processo como organização da desordem, emprestando previsibilidade ao procedimento.[17]

Portanto, o ordenamento constitucional condensa as diretrizes axiológicas densificadas em diretrizes normativas. É justamente essa condensação e essa densificação que devem ser compreendidas como *forma em sentido amplo ou formalismo valorativo*. O *formalismo valorativo* deve ser visto como um método de pensamento voltado à organização do formalismo processual em

14 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da Justiça: alguns mitos. In: *Temas de direito processual* – 8ª série. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 2-6.

15 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do Formalismo no Processo Civil:* Proposta de um Formalismo-Valorativo [1997]. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2010; ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Teoria e Prática da Tutela Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

16 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil. Teoria Geral do Processo Civil e Parte Geral do Direito Processual Civil*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 16/18. Cf., ainda, para as relações entre direitos fundamentais e processo, MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, vol. 1, 2 e 3, especialmente o Vol. 1, inteiramente dedicado à teoria do direito processual civil no Estado Constitucional. Para maiores referências bibliográficas e ampliação do tema ver adiante o tópico sobre a constitucionalização, na parte dedicada às normas fundamentais.

17 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do Formalismo no Processo Civil*, p. 28.

prol das finalidades do processo, servindo ao processo como um postulado normativo para a interpretação das normas processuais (inclusive para denunciar o formalismo excessivo) e para a solução de eventuais conflitos ou colisões normativas.[18]

Essas ideias iluminam nossa preocupação em analisar, de forma mais detida, as orientações propostas pelo CPC para o Ministério Público. Devemos observar que o Ministério Público, em sua função constitucional, demandista e resolutiva, acionando, intervindo ou autocompondo, é sempre órgão de garantia secundária, ligado à efetivação dos direitos fundamentais não adimplidos espontaneamente, promovendo seu aperfeiçoamento.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO DE GARANTIA: LUIGI FERRAJOLI E O PRINCÍPIO DA ACIONABILIDADE NO MODELO GARANTISTA (MG)

A doutrina estrangeira afirmou que deve haver um Ministério Público em Berlim. Isso significa que, para a doutrina, não basta haver um órgão de garantia judicial, se não houver acesso à justiça através de um órgão de garantia que possa acionar o juiz. Assim, ao lado dos juízes de Berlim, é preciso haver um Ministério Público em Berlim. Isso quer dizer que, se não houver um órgão público capaz de garantir os direitos fundamentais, de nada adianta o Estado reconhecer direitos fundamentais. O juiz é inerte, precisa ser provocado; a existência do Ministério Público como instituição de garantia dos direitos fundamentais é a garantia de que estes serão respeitados.

Portanto, para completar o modelo garantista de direitos, ao lado do direito de ação do indivíduo, é necessário um órgão público que atue como instituição de garantia para ativar a jurisdição (princípio da acionabilidade).

Luigi Ferrajoli refere-se expressamente ao ordenamento jurídico constitucional brasileiro como exemplo do princípio da acionabilidade:

> Este ulterior princípio foi introduzido na Constituição brasileira, cujo art. 129 alargou enormemente as atribuições do Ministério Público, chegando a incluir, além das tradicionais funções acusatórias, a possibilidade de manejar ações para a tutela dos direitos fundamentais e, em particular, dos direitos sociais, bem como dos interesses públicos e dos bens constitucionais violados pelos poderes públicos.[19]

Por sua específica matriz constitucional, o Ministério Público brasileiro é uma *instituição independente, autônoma e especializada de garantia dos direitos fundamentais*, com a função de controlar os poderes do mercado (privados) e do Estado (públicos), sempre e quando estes ultrapassarem a

18 OLIVEIRA; MITIDIERO, *Curso de Processo Civil*, p. 18/21.

19 FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos. O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Trad. Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zaneti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 246-247.

barreira dos limites (direitos de liberdade, proibição de excesso, margem do *não decidível que*) e vínculos (direitos sociais, proibição de proteção deficiente ou insuficiente, margem do *não decidível que não*). Na doutrina, as margens de discricionariedade para tomada de decisões na democracia formal (o *quem* e o *como*), tanto pela política (discricionariedade de governo e legislativa) quanto pelo mercado (autonomia da vontade), foram bem demarcadas a partir dos limites e vínculos decorrentes das normas substanciais da democracia (*o que coisa*). A democracia formal, discricionariedade política e de mercado, são, desta forma, restringidas e controladas pelos limites e vínculos decorrentes dos direitos fundamentais:

Se as regras sobre a representação política e sobre a autonomia negocial são formais sobre a produção das decisões daquilo que de fato é juridicamente decidível, os direitos fundamentais circunscrevem aquilo que podemos chamar a *esfera do não decidível*: do *não decidível que*, ou seja, das vedações correspondentes aos direitos de liberdade, e do *não decidível que não*, ou seja, dos deveres públicos determinados pelos direitos sociais.[20]

Ao Ministério Público cabe a tutela dos direitos para que os poderes políticos e de mercado respeitem os limites e vínculos determinados pelos direitos fundamentais. Esse é o sentido correto a ser dado ao texto do art. 127, *caput,* combinado com o art. 129, II, III, IV e IX, CF/1988, ao definirem os deveres-poderes e as funções promocionais do Ministério Público; este é o sentido que deve ser dado como vetor interpretativo do capítulo do CPC/2015 que trata da atuação do Ministério Público (arts. 175 a 181).

A atuação do MP, como agente e como interveniente, é balizada por esses deveres-poderes previstos na Constituição, sendo que os direitos que lhe são conferidos são exercidos em razão da função institucional nela prevista. A colocação institucional do Ministério Público, vinculado ora ao Poder Executivo, ora ao Poder Judiciário, não mais pode ser aplicada para a compreensão das suas atribuições e funções. O Ministério Público atua como uma *instituição independente, autônoma e especializada de garantia dos direitos fundamentais, da ordem jurídica e do regime democrático*, quer trate-se de defender direitos de liberdade ou sociais, quer trate-se de defender direitos individuais indisponíveis, direitos individuais disponíveis com relevância social ou direitos coletivos. Justamente por isso, a doutrina defende, em sentido próximo, que o MP é um "órgão autônomo de tutela do interesse público",[21] o que não "significa que seria um quarto poder. Mas tão somente uma instituição

20 FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoria del Diritto*. Roma/Bari: Laterza, 2007, p. 822; COPETTI NETO, Alfredo. *A Democracia Constitucional sob o Olhar do Garantismo Jurídico*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 75 e ss.

21 LIMA, Fernando Antônio Negreiros. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro como custos legais*. São Paulo: Método, 2007, p. 94-96.

independente e autônoma, reconhecida pelo ordenamento constitucional",[22] uma "instituição de acesso à justiça".[23]

Os desafios contemporâneos, contudo, exigem do Ministério Público a atuação voltada a maximizar a tutela dos direitos fundamentais, planejando sua atuação. O Ministério Público entendido como instituição de garantia deve avançar para a tutela não monopolística, mas prioritária, dos direitos coletivos *lato sensu*, quer no âmbito processual civil, quer no âmbito penal, foco principal de sua atuação constitucional. A dimensão dos direitos de solidariedade e dos direitos comunitários é uma prioridade constitucional do Ministério Público por ser relacionada aos seus principais objetivos constitucionais, à proteção do patrimônio público e da probidade administrativa, à segurança pública, ao acesso universal à saúde e à educação, e à proteção do meio ambiente.

Por outro lado, os problemas relacionados com a tutela desses direitos de grupos não respeitam as fronteiras estatais, sendo imperativa sua expansão transfronteiriça. Portanto, para fazer frente aos ilícitos que atingem – no âmbito civil e penal – os direitos fundamentais de caráter não territorial, intergeracionais, direitos que geram necessidades de tutela não mais apenas nos restritos limites do território nacional e ao tempo da vida humana média, tais como: a) a poluição hídrica e atmosférica, b) as práticas comerciais e concorrenciais abusivas, no âmbito do direito consumidor, que ocorrem para além das fronteiras nacionais em razão da existência de mercados comuns e do comércio pela *internet,* c) a criminalidade internacional, especialmente a ligada à corrupção política, às falências transnacionais, às drogas, entre outros problemas da nossa sociedade contemporânea, o Ministério Público deve se estruturar em torno da tutela dos direitos, não das estruturas formais e territoriais.

O que deve orientar a atuação do Ministério Público é a ideia da tutela dos direitos. Qualquer empecilho processual que não se justifique em direitos fundamentais deve ser removido dogmaticamente, por estar em desvio frente a ideologia processual do CPC. O legislador, justamente por essa razão, estabeleceu normas de cooperação interna (arts. 69 e ss) e de cooperação internacional no Novo CPC (arts. 26 e ss.), dando papel de destaque ao Ministério Público (ver, entre outros, o art. 33, parágrafo único, CPC).[24]

22 LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*. 2. ed., São Paulo: LTr, 2006, p. 41.

23 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público*. Brasília: CNMP, p. 49/109, 2016.

24 SOUZA, Alexander Araujo de. Ministério Público: de onde vim, quem sou, para onde vou? *Revista dos Tribunais*, v. 951, p. 227-259, jan. 2015.

4. AVALORATIVIDADE DA LEI E NEUTRALIDADE INTERPRETATIVA DO DIREITO: A EXPERIÊNCIA DA "MAGISTRATURA DEMOCRÁTICA" ITALIANA E OS EFEITOS NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO DA RECEPÇÃO DA CONSTITUIÇÃO NO CPC

Um dos grandes problemas do direito contemporâneo é definir qual a extensão da função interpretativa das partes e do juiz no direito. Muito embora não se possa dar certezas quanto aos limites, há uma clareza compartilhada por todos na doutrina: a lei não é avalorativa e a interpretação não é jamais neutra, mesmo que defendamos ser ela tendencialmente cognitiva.

Uma experiência internacional pode nos ajudar a perceber o quanto essa questão é relevante para compreender as diferenças entre o papel do Ministério Público no CPC/1973 e no CPC/2015. A Magistratura Democrática italiana, nascida na década de 1970, era uma associação de juízes e membros do Ministério Público que refutava abertamente duas concepções arraigadas na ideologia de classe: a) a avaloratividade da aplicação da lei; b) a rígida neutralidade interpretativa e a consequente separação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a sociedade. As ideias discutidas neste tópico são amplamente inspiradas em Luigi Ferrajoli e procuram demonstrar como o CPC/2015 pode colaborar para erradicar a ideologia da avaloratividade da aplicação da lei e da neutralidade da interpretação, contribuindo para a reforma na ideologia de classe do Ministério Público brasileiro.[25]

Como demonstrou a doutrina, a ideologia de classe da magistratura italiana (é bom lembrar que a magistratura italiana é formada por juízes e membros do Ministério Público) era o reflexo do velho mito da *tecnicidade*, *avaloratividade, neutralidade* e *autonomia* do direito.

Os pressupostos contra os quais se opuseram os "Magistrados Democráticos" nesse combate "ideológico" podem ser individualizados nos seguintes: a) afastar a adoção da teoria formalista da interpretação, que ignorava o caráter inevitavelmente discricionário das escolhas interpretativas, decorrentes da distinção entre texto e norma, e, portanto, ignorava igualmente o caráter ético e político e a responsabilidade dos juízes e membros do Ministério Público pelas decisões adotadas;[26] b) afastar a teoria das fontes ligada ao primado da lei e a equivalência entre existência, vigência e validade,

25 FERRAJOLI, Luigi. *A filosofia analítica e a cultura jurídica no séc.* XX. Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto e Hermes Zaneti Jr. São Paulo: Saraiva, 2016; FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos*. O *constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*; FERRAJOLI, Luigi. *Poderes selvagens*. A *crise da democracia italiana*. Trad. Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

26 Ideias com o tempo desenvolvidas pela escola de Gênova, TARELLO, Giovanni. *L'Interpretazione della Legge*. Milano: Giuffrè, 1980; GUASTINI, Riccardo. *Dalle fonti alle norme*. Torino: Giappichelli, 1990; GUASTINI, Riccardo. *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano: Giuffrè, 1998; GUASTINI, Riccardo. *L'interpretazione dei documenti normativi*. Milano: Giuffrè, 2004; GUASTINI, Riccardo. *Estudios sobre la interpretación juridica*. Trad. Miguel Carbonell. México: Porruà, 2010; GUASTINI, Riccardo. *Nuovi studi sull'interpretazione*. Roma: Aracne, 2008; GUASTINI, Riccardo. *Interpretare ed argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011; CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'interpretazione giuridica*. Bologna: Il Mulino, 2007; PINO, Giorgio. *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello stato costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2010; BELTRÁN, Jordi Ferrer; RATTI, Giovanni B. *El Realismo Jurídico Genovés*. Marcial Pons: Madrid, 2011.

característica do *paleojuspositivismo* legalista, que igualmente ignorava a potencial inconstitucionalidade da lei, com a divergência originada no ordenamento jurídico com o virtual conflito entre a Constituição e o velho sistema legislativo. A lei poderia existir, viger e não ser válida por ser marcada pela inconstitucionalidade, assim, embora lei vigente, poderia ser lei "ilegítima", nas palavras de Ferrajoli.

É de se ressaltar que o movimento Magistratura Democrática surgiu para combater o descompasso entre a lei fascista e a Constituição italiana de 1948. A lei fascista precisava ser adequada e superada pela nova Constituição italiana à época. Apenas para citar um grande jurista italiano que lutou por esta causa, vale lembrar que Calamandrei foi um dos grandes defensores da normatividade da Constituição de 1948 em face das leis anteriores, que, embora tenham continuado a existir, não tinham mais validade por serem contrárias à Constituição.[27]

Esses argumentos servem muito bem para criticar a atuação do Ministério Público perante o nosso Código de 1973. O Código de 1973 usava a expressão "fiscal da lei" para traduzir a visão formalista da atuação do Ministério Público.[28] No Brasil, especialmente em face das relações entre o Ministério Público e o Poder Executivo, características do modelo interventivo pró-Estado desenhado no art. 82 do CPC/1973 e da obrigatoriedade da intervenção em alguns processos individuais como curador do Estado ou de interesses privados nos processos individuais – à época considerados de relevância pública (ex.: vínculo conjugal, jurisdição voluntária etc.) –, o Ministério Público atuava obrigatoriamente sempre que a lei determinava a sua intervenção.

A vinculatividade à lei sem o filtro da função constitucional gerava uma desconformidade constitucional que deve ser sanada hermeneuticamente a partir do novo Código. O CPC/2015 atualiza a tradição e impõe uma adequação forte entre a atuação do Ministério Público como instituição de garantia e os direitos fundamentais aos quais está vocacionado a tutelar. O Ministério Público brasileiro necessita aproveitar, portanto, a refundação democrática do CPC para sanar o desequilíbrio que existia no período entre a Constituição de 1988 e a sua edição, quando ainda era possível falar no processo civil do Ministério Público da lei e do Ministério Público da Constituição.

27 CALAMANDREI, Piero. *La Costituzione e le Leggi per Attuarla* [1955/1959]. Milano: Giuffrè, 2000.

28 Na doutrina, identificando o CPC/1973 com o modelo de interpretação formalista anterior à Kelsen, conferir o claro, preciso e convincente trabalho de Claudio Ari Mello que afirma: "O exame das normas do Código de Processo Civil de 1973 que regulavam a decisão judicial sugere que o estatuto agora revogado filiava-se a uma concepção de decisão judicial típica do formalismo jurídico que dominava a cultura jurídica brasileira à época de sua edição [...] Essa concepção formalista normativista de sistema jurídico e decisão judicial já vivia uma crise profunda à época da edição do CPC de 1973, embora essa crise teórica fosse ignorada na literatura especializada e nas decisões do Poder Judiciário brasileiro. Entretanto, o desfecho da crise terminou por levar à ruína o modelo formalista adotado pelo código e o colapso desse modelo atingiu tanto a prática jurisdicional quanto, especialmente, a teoria do direito e a dogmática jurídica brasileiras". MELLO, Cláudio Ari. Interpretação jurídica e dever de fundamentação das decisões judiciais no novo Código de Processo Civil. In.: SILVA, Cláudio Barros; BRASIL, Luciano de Faria (org.). *Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 263/282, esp. p. 263/265.

Atualmente, há apenas um Ministério Público. Precisamos de um passo adiante pelos próprios Ministérios Públicos. Os "Magistrados Democráticos" italianos, como informou a doutrina, denunciaram – mais agudamente do que o que ocorria no campo acadêmico – os vícios ideológicos da cultura até então dominante: a) a falsa presunção de coerência e de completude; b) o mito da certeza do direito e da interpretação unívoca da lei; c) a ideia da aplicação da lei como operação técnica e mecânica, meramente subsunção; d) a desconfiança em relação à normatividade da Constituição, entendida apenas como programa "político" ou "ornamento ideológico", sem força normativa e vinculatividade; e) a solidariedade corporativa e a organização hierárquica da classe judiciária fundada sobre a unidade e a univocidade das orientações jurisprudenciais custodiadas e promovidas pela Corte de Cassação italiana e as máximas de jurisprudência (muito similares às nossas atuais súmulas e aos atuais problemas que enfrentamos com os precedentes de caráter vinculante); f) a (ir)responsabilidade dos juízes e do Ministério Público pelas suas decisões.

Esses problemas ainda são atuais e estão presentes no Direito brasileiro. O CPC atua fortemente como um diploma renovador que permite superar alguns desses vícios ideológicos. Os resultados dessa revisão da jurisdição, do processo e da atuação do Ministério Público agente e interveniente – como momento independente e imparcial, mas não avalorativo, a começar pela valoração da constitucionalidade das leis – foram essencialmente dois no movimento da "Magistratura Democrática" italiana: a) o direito alternativo; b) a independência do Ministério Público e do Poder Judiciário em relação aos poderes políticos e de mercado.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento de uma jurisprudência que então se denominou "alternativa" ou "uso alternativo do direito", como contestação da cultura jurídica tradicional, mas que apenas quis afirmar o primado da Constituição, a normatividade da Constituição, por muito tempo esquecida sob a legalidade formalista-interpretativa sobre a qual se baseavam as orientações jurisprudenciais dominantes em matéria de direito do trabalho, de delitos de opinião e sindicais, de liberdade das pessoas, de garantia dos interesses difusos, de tutela da segurança e da saúde nos locais de trabalho e de salvaguarda do meio ambiente.

Apesar de ter permitido um avanço quanto à normatividade da Constituição em diversas matérias, o "direito alternativo", que pretendia reverter a ideologia política que negava vigência à Constituição italiana, foi indevidamente confundido com o "direito livre" e a liberdade absoluta para o julgador decidir conforme bem entendesse, caindo em descrença pelos seus críticos. Por essa razão, não é esse o caminho que deve ser seguido pelo Ministério Público brasileiro.

Em segundo lugar, o movimento da "Magistratura Democrática" pretendia implantar um costume de independência, o papel do juiz enquanto garantidor

da legalidade constitucional em face dos poderes fortes, os "poderes selvagens", sejam estes poderes públicos ou privados. Essa função de freios e contrapesos, alargada pela Constituição, é herdada pelo Ministério Público brasileiro no exercício da ação, como decorrência de representar o Ministério Público à face ativa das instituições de garantia dos direitos fundamentais (princípio da acionabilidade).

Justamente por isso, a doutrina reconheceu a necessidade de, ao lado dos princípios da legalidade, da completude deôntica e da juridicidade, que compõem o Modelo Garantista (MG), acrescer o princípio da acionabilidade, declinando que "ainda há um Ministério Público em Berlim".[29]

5. INDEPENDÊNCIA E ESPECIALIZAÇÃO: A TENSÃO ENTRE A NORMA E A SUA INTERPRETAÇÃO. INTERPRETAÇÃO REALISTA, MODERADA E RESPONSÁVEL PARA A SUPERAÇÃO DA FALSA OPOSIÇÃO UNIDADE V. INDEPENDÊNCIA.

A recepção da Constituição no art. 176 c/c o art. 1º do CPC/2015 permite que o Ministério Público brasileiro passe a atuar no processo civil com mais independência e especialização, visando às funções constitucionalmente determinadas, como instituição de garantia, para além da postura avaloralativa e interpretativamente neutra ou formalista – técnicas antiquadas, conceituais e abstratas –, definindo estratégias para atuação concertada em prol dos objetivos da República Brasileira e da tutela dos direitos fundamentais, prestando contas (*accountability*) de sua atuação à sociedade.

A *independência* deverá ser equacionada com a *unidade* na atuação da instituição, solucionando-se positivamente a *tensão independência* versus *unidade*, constatada pela doutrina.[30] Essa *tensão*, que não é a única no direito, basta lembrar da tensão entre efetividade e segurança jurídica que permeia o direito processual contemporâneo e todo o CPC/2015,[31] ocorre entre a liberdade de atuar de cada membro do Ministério Público, garantida pela *independência funcional*, e a necessidade de adoção de políticas públicas estratégicas por parte de todos os membros, de forma coordenada, pretendida através da *unidade da atuação*, ambos princípios constitucionais.

No fortalecimento da democracia de direitos estabelecida pela Constituição, há sim obrigatoriedade de manifestação, por ação ou intervenção, dos membros do Ministério Público na promoção e proteção dos direitos fundamentais. Isso, contudo, não exime o intérprete de sua tarefa de compreender o direito,

29 A frase conhecida de Arnold, o moleiro de *Sans-Sousci*, um camponês, dirigida a Frederico II, que queria retirar da frente de seu castelo o moinho do camponês, para melhorar a vista, foi citada por G. Radbruch, tornando-se uma famosa expressão de resistência do direito ao poder: "ainda há juízes em Berlim". Contudo, como salienta a doutrina, contrariamente ao que se imagina na realidade Frederico II ignorou a sentença e impôs pela força sua vontade, apoderando-se do moinho, FERRAJOLI, Luigi. *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*. Mexico: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2010, p. 32.

30 COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. *Ministério Público brasileiro. Entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015.

31 ALVARO DE OLIVEIRA, Carlos Alberto. *Teoria e Prática da Tutela Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 100.

aplicando a norma através do modelo de *interpretação realista moderada e responsável* que respeite o conteúdo normativo da lei, da Constituição e da tradição jurídica na qual ele está inserido.

A interpretação será *realista* por partir da premissa de que *texto* e *norma* não se confundem. A decisão se um caso é simples ou complexo, portanto, é já uma escolha interpretativa.

A interpretação será *moderada* por saber necessária a revisão de toda a legislação, a literatura jurídica e os demais precedentes aplicáveis ao caso sob análise, ou seja, uma interpretação tendencialmente cognitiva.

Assim, não cabe aos juízes e promotores substituírem a vontade do legislador e do constituinte, sua função é implementar o programa de direitos fundamentais previsto na Constituição. Ativismo judicial e ministerial é o da lei e da Constituição.

A interpretação será *responsável* por ser comprometida em manter a estabilidade, a integridade e a coerência do ordenamento jurídico, uma vez fixado um precedente pelo órgão constitucionalmente competente, por exemplo, fixado em definitivo pelo STJ ou STF, caberá ao Ministério Público aplicar sua determinação.

Portanto, diante do dilema interpretativo, deverá o Ministério Público tomar uma atitude, ao mesmo tempo, de compromisso institucional com a unidade e de autocontrole em relação à independência.

Portanto, o Ministério Público mantém a independência, mas não a exerce sem fundamentação constitucionalmente adequada; trata de efetivar uma "seletividade razoável e constitucionalmente adequada" em busca da "equiprimordialidade" e da "conjugação equilibrada" entre os princípios da unidade e da independência, sem receita prévia ou *a priori*, de forma a garantir que "as metas fixadas institucionalmente, a princípio, são obrigatórias. No entanto, a forma de concretização não será, necessariamente, uniforme".[32]

Nesse sentido, a exemplo do que já ocorre hoje nos juízos de inconstitucionalidade difusos, os atos normativos poderão ser afastados após decisão fundamentada do membro do Ministério Público oficiante que deverá

> motivar a *inobservância* desses atos normativos com fulcro no sistema jurídico constitucional, o que alinhará o princípio institucional da unidade ao constitucionalismo [...] o membro do Ministério Público não poderá *fazer tudo* o que desejar sob o pretexto de exercitar sua independência funcional.[33]

32 COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. *Ministério Público brasileiro. Entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015. p. 144.

33 COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. *Ministério Público brasileiro. Entre unidade e independência. São Paulo*: LTr, 2015. p. 137.

A Recomendação nº 34 do Conselho Nacional do Ministério Público valorizou, justamente por essa razão, o *poder de agenda* do Ministério Público, ao definir que o planejamento institucional fará parte das matérias consideradas de interesse público para fins de intervenção (arts. 1º, I e 5º, parágrafo único). Mais recentemente, em matéria de proteção do patrimônio público, a Recomendação nº 42 do Conselho Nacional do Ministério Público determina que cabe ao Ministério Público: "estabelecer critérios objetivos e transparentes que permitam a priorização de atuação em casos de maior relevância e com maior potencial de retorno para o erário e para a sociedade, bem como a não atuação justificada em matérias de menor relevância" (art. 7º). Percebe-se, a olhos vistos, uma mudança de direção em prol da efetividade da tutela dos direitos, em consonância com a exigência do CPC/2015, não bastando mais a atuação formal em todos os processos.

Perceba-se que, à luz do paradigma do CPC/1973, o Ministério Público na função de curador da lide atuava em nome do Poder Público, que era confundido com o interesse público, e visava à aplicação estrita da lei, que, por se pressupor clara e inequívoca, não necessitava de interpretação.

Natural, naquele paradigma, a afirmação de que não cabia ao próprio Ministério Público, interpretando a lei e a Constituição, definir prioridades de atuação.

Contudo, o novo paradigma constitucional, o CPC/2015 e a revolução teórica decorrente da compreensão do papel do intérprete e dos limites da interpretação impõem ao Ministério Público este poder e a responsabilidade que lhe é correlata: tornar efetivos os direitos fundamentais, planejando claramente suas prioridades e prestando contas públicas de sua atuação.

6. UM OLHAR PARA ALÉM DO NOSSO QUINTAL: PARA ONDE CAMINHA O MINISTÉRIO PÚBLICO? FOCO NA EFETIVIDADE E NO ESTÍMULO À PROATIVIDADE POSITIVA

Nesse quadro normativo, o Ministério Público precisa refletir sobre sua verdadeira vocação, servindo-se das análises críticas da ciência política e da sociologia, ao lado de uma análise dogmática.

A doutrina já despertou para a análise sociológica e política do Ministério Público.[34] Temas como a participação ativa do Ministério Público no desenvolvimento da legislação; o aproveitamento pelo Ministério Público do momento de redemocratização e das ondas renovatórias do movimento mundial pelo acesso à Justiça para consolidar o seu papel de principal defensor

34 KERCHE, Fábio. *Virtude e limites:* autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2009; ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002; ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada. As elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010, p. 329. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. Orientador: Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek. São Paulo, 17-9-2010; GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

dos direitos fundamentais individuais e coletivos no ordenamento brasileiro; a ligação teórica entre promotores de Justiça e a defesa dos direitos difusos e coletivos como principal bandeira reformadora do Ministério Público na área cível; o afastamento gradativo do Poder Executivo e a consolidação da independência administrativa; a alegação pelo Ministério Público da indisponibilidade dos direitos difusos e coletivos, ao lado da hipossuficiência organizativa da sociedade para defender esses direitos;[35] foram considerados elementos da formação política do Ministério Público brasileiro pós-Constituição de 1988, identificando sua atividade com o "voluntarismo político" por parte da classe, seu envolvimento direto com as questões mais importantes do processo de redemocratização.

Em outro trabalho foi criticada a "falta de equacionamento definitivo de suas relações com o Poder Executivo e o mundo da política", quer em razão de sua característica de ser instituição nova, quer pelo fato de, historicamente, o Ministério Público assumir uma "posição secundária na composição das elites jurídicas".[36]

Gostaríamos de esclarecer que, na nossa visão, o Ministério Público não é uma instituição "voluntarista" ou "ativista". A vontade desenhada nas suas atribuições e funções é a "vontade de Constituição" – o ativismo é o das leis e da Constituição. Como qualquer intérprete, o Ministério Público deverá ser vinculado pela tradição jurídica, pelos direitos fundamentais e pelas leis, salvo inconstitucionalidade, não podendo emitir "opinião" processual sem fundamento no ordenamento jurídico (interpretação realista moderada e responsável, ver *supra*). São as leis e a Constituição que são ativistas no Brasil, não o Ministério Público e os juízes (REsp 650.728/SC, rel. Min. Herman Benjamin).

A instituição deve aproveitar a oportunidade para se autoconhecer e avançar mais no seu compromisso com o regime democrático constitucionalmente estabelecido. Traçadas as diretrizes constitucionais, o Ministério Público precisa dar uma virada hermenêutica, um giro de Copérnico, superando o dilema da esfinge.

> A questão, na verdade, é institucional. Se o Ministério Público é combativo, talvez esse seu caráter fosse intensificado com a utilização de instrumentos para a criação de uma política institucional unificada. Se os promotores defendem os interesses da sociedade, talvez o fizessem com maior amplitude se existissem incentivos que premiassem os mais ativos.[37]

35 ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

36 ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada. As elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010, p. 329. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. Orientador: Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek. São Paulo, 17-9-2010, p. 292.

37 KERCHE. *Virtude e Limites*: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil, p. 110/111.

O certo é que, em uma democracia, precisamos de controles e instituições fortes, de uma prática jurídica institucionalizada e consistente.[38] Portanto, "a necessidade de instrumentos institucionais que tornem possível a responsabilização dos atores estatais e algum grau de interferência externa não são apenas aspectos normativos da democracia contemporânea, mas elementos definidores da própria democracia".[39]

O Ministério Público, como instituição de garantia dos direitos fundamentais e da democracia, mais do que qualquer outra instituição constitucional, deve fazer valer a regra de que a democracia se faz com ação, não nasce pronta, não se encontra na natureza.[40] O Ministério Público deve defender os direitos fundamentais, estruturando-se adequadamente para tanto.

> A Constituição definiu o Ministério Público como instituição essencial à implementação do projeto de democracia substantiva, vinculando-o a esse projeto. Em razão dessa vinculação, os princípios e objetivos fundamentais da República orientam a sua atuação. Importa dizer que o Ministério Público apresenta-se como uma das instituições construtoras da *sociedade livre, justa e solidária*. O objetivo institucional confunde-se, portanto, com o objetivo da República.[41]

Parte II – As Normas Fundamentais do CPC e a Atuação do Ministério Público na Garantia dos Direitos Fundamentais

As normas fundamentais estão espalhadas por todo o CPC, mas devem ser lidas à luz da Constituição e do bloco de fundamentalidade. Compõem o *bloco de fundamentalidade* as normas processuais fundamentais admitidas ao nosso ordenamento por tratados internacionais, novas leis processuais esparsas e pela formação de precedentes que densifiquem as normas processuais fundamentais já existentes.

Outra observação importante é a espécie normativa atribuída às normas fundamentais. As normas fundamentais poderão ser regras, princípios ou postulados normativos aplicativos (procedimentos para aplicação de normas processuais). A sua interpretação a partir do texto e a função para a qual serão utilizadas definirão qual das três espécies que irá predominar no caso concreto, no momento da aplicação (dissociação heurística). As normas fundamentais,

38 MACCORMICK, Neil. *Institutions of Law. An Essay in Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

39 KERCHE. *Virtude e Limites*: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil, p. 110-111.

40 ZANETI, Hermes. Apresentação. In: ZANETI, Hermes (Org.). *Democracia*: a grande revolução. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996. p. 9-10.

41 GOULART, *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*, p. 108.

portanto, funcionam em um modelo combinado e que expressa normas fundamentais dos três tipos, regras, princípios e procedimentos.[42]

A Parte Geral do Código de Processo Civil apresenta a denominação específica e maior concentração por número sequencial de artigos que referem às normas fundamentais. Contudo, assim como, no caso dos direitos fundamentais, que sabidamente não se limitam ao art. 5º da Constituição, as normas fundamentais se especificam em diversas passagens do texto do CPC, não se limitando aos doze primeiros artigos.

Por exemplo, há no CPC a norma fundamental da fundamentação das decisões prevista no art. 11 e detalhada no art. 489, § 1º, que aparece já na Parte Especial, quando trata do procedimento comum. Também é o caso do autorregramento da vontade mediante negócios processuais (art. 190, CPC) e dos precedentes normativos formalmente vinculantes (arts. 926 e 927, CPC).

A seguir ilustraremos as dezessete normas que consideramos fundamentais para compreender o CPC, alertando para o papel que as Cortes Supremas exercem na densificação destas normas e na garantia da unidade do direito como um todo, a partir do novo texto legal. São os doze primeiros artigos (art. 1º ao 12, CPC), o artigo que trata do autorregramento da vontade no processo, possibilitando negócios processuais atípicos (art. 190, CPC), o artigo sobre a fundamentação adequada (art. 489, § 1º, CPC), os artigos que tratam dos precedentes normativos formalmente vinculante (arts. 926 e 927, CPC) e o artigo que trata dos casos repetitivos (art. 928, CPC).

Uma metáfora pode nos ajudar a compreender ainda melhor a função narrativa que as normas fundamentais do CPC exercem, conferindo unidade ao conjunto. Este conjunto de artigos permite compreender a extensão das mudanças do novo ordenamento processual e permitem olhar a floresta, para além das árvores que insistem em borrar a nossa visão do conjunto. Ao focar em um instituto novo, o leitor deixa de perceber o conjunto das normas processuais fundamentais e a sua necessária articulação de sentido. Não adianta compreender a justiça multiportas, os negócios processuais e os precedentes vinculantes sem relacioná-los com a finalidade do processo: a tutela dos direitos, adequada, tempestiva e efetiva.

42 Ao lado da versão passiva das espécies de normas (regras e princípios) existe uma versão ativa (postulados normativos aplicativos ou procedimentos) que formam um modelo combinado. Na conhecida classificação de Humberto Ávila, também referida por R. Alexy como regras, princípios e postulados normativos aplicativos/procedimentos. A identificação da norma como uma ou outra espécie decorre de uma dissociação heurística, resultado da interpretação. Cf. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos [2003]. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. Nos termos defendidos pela doutrina um modelo combinado de regras, princípios e procedimentos é mais racional e adequado: "Lo que hasta ahora se há descrito, el nivel de la regla y el de los principios, no proporciona un cuadro completo del sistema jurídico. Ni los principios ni las reglas regulan por sí mismos su aplicación. Ellos representan sólo el costado pasivo del sistema jurídico. Si se quiera obtener un modelo completo, hay que agregar al costado pasivo uno activo, referido al procedimiento de la aplicación de las reglas y principios. Por lo tanto, los niveles de las reglas y los principios tienen que ser completados con un tercer nivel. En un sistema orientado por el concepto de la razón práctica, este tercer nivel pude ser sólo el de un procedimiento que asegure la racionalidaded. De esta manera, surge un modelo de sistema jurídico de tres niveles que puede ser llamado *modelo reglas/ principios / procedimiento*". ALEXY, Robert. *El Concepto y la Validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa, 1997, p. 173/174.

Os ângulos de visão tradicionais apontam para normas, regras, princípios e postulados normativos aplicativos que direcionam nossas condutas no processo, como comandos imediatamente aplicáveis. Contudo, as normas fundamentais possuem também uma função hermenêutica, orientam como os demais dispositivos do Código devem ser compreendidos e quais os comportamentos que se esperam do juiz, das partes e de todos aqueles que de qualquer forma atuem no processo nas múltiplas relações jurídicas que se formam ao longo do arco procedimental. Mesmo dispositivos que não possuíram alteração na sua redação da versão do CPC/1973 para a redação do CPC/2015 devem agora ser interpretados à luz destas normas narrativas. As normas processuais fundamentais têm, portanto, uma eficácia irradiadora.[43]

O CPC/2015 é instituidor de uma comunidade de trabalho em prol de comportamentos objetivamente éticos que favoreçam o julgamento de mérito para garantia da tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva, nos termos das promessas constitucionais do legislador constituinte de 1988. As normas fundamentais que comentaremos a seguir permitem garantir ao CPC sua unidade narrativa e interpretar o Código para atingir esses objetivos.

Cabe ao Ministério Público, como instituição de garantia dos direitos fundamentais, zelar pelo atingimento da finalidade das normas fundamentais. Assim, todas as vezes que nos referirmos ao juiz e aos comportamentos das partes, deve-se ter presente que o Ministério Público, por suas características de parte vinculada à promoção (dever-poder) da tutela dos direitos fundamentais, deve adotar o máximo esforço institucional para garantir, tanto como parte quanto como fiscal do ordenamento jurídico, a plena aplicação desse conjunto normativo.

7. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL

As normas fundamentais tratam da constitucionalização do direito processual (art. 1º, CPC). A lógica e a racionalidade dos dispositivos que estabelecem os direitos fundamentais na Constituição são as mesmas que orientam os comportamentos de boa-fé objetiva, cooperação e contraditório como direito de influência e dever de debates no CPC. Além das observações já realizadas nos itens anteriores, é bom marcar aqui que *a Constituição confere unidade* ao Código e aos microssistemas e demais sistemas processuais que transitam em um espaço comum entre elipses secantes. Poderíamos falar, portanto, de um modelo processual constitucional que orienta a

43 A eficácia irradiadora pode ser compreendida a partir da passagem dos direitos fundamentais de uma relação vertical, apenas vinculando as relações entre os titulares dos direitos e o Estado, para uma relação horizontal, com a vinculação também dos particulares entre si (Drittwirkung), CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1287/1290. Os direitos fundamentais possuem ainda uma dimensão objetiva e subjetiva, negativa e positiva. A teoria das normas fundamentais processuais tem muito a ganhar com as comparações com a teoria dos direitos fundamentais. Para a compreensão da eficácia imediata, da eficácia nas relações privadas, dos aspectos subjetivos, objetivos e a multifuncionalidade dos direitos fundamentais e outros aspectos da teoria dos direitos fundamentais no Brasil. cf. SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, esp. p. 344/354.

interpretação e a aplicação de todas as demais regras e princípios processuais, nos mesmos termos do que ocorre em relação aos direitos fundamentais materiais, desenhados a partir da Constituição, mas completados pelas normas fundamentais previstas na legislação processual infraconstitucional, que passam a fazer parte do bloco de constitucionalidade. Nesse sentido, podemos falar que as normas fundamentais processuais formam um *bloco de fundamentalidade* em conjunto com as normas constitucionais.

A evolução da relação entre direito processual e Constituição ocorreu ao longo dos últimos dois séculos. Trata-se do completamento de uma passagem de três estágios, bem marcados pela doutrina: um *primeiro estágio*, no qual o processo civil era visto a partir apenas das *regras infraconstitucionais*; um *segundo estágio*, no qual se concretiza a *constitucionalização de garantias processuais (primeira constitucionalização do processo civil)*; um terceiro, *e derradeiro, estágio*, no qual o processo civil somente pode ser *compreendido a partir dos direitos fundamentais*. Neste estágio final, a teoria dos direitos fundamentais assume o papel preponderante nos ordenamentos constitucionais positivados e constitucionaliza os ramos do direito infraconstitucional (*segunda constitucionalização do processo civil*).[44]

Assim, nenhuma interpretação da norma processual será válida, se não observar os parâmetros interpretativos constitucionalmente estabelecidos, bem como se não observar a sua tradução nas normas fundamentais processuais estabelecidas no CPC/2015.

Essa conclusão implica o reconhecimento do princípio ou máxima da supremacia da Constituição. Portanto, para além da interpretação conforme, prevista expressamente no art. 1º, CPC, também as submáximas da força normativa da Constituição e da máxima eficácia e efetividade da Constituição devem orientar a interpretação dos textos dos dispositivos normativos do CPC.[45]

8. ACESSO À JUSTIÇA E JUSTIÇA MULTIPORTAS: DEVER DE ESTÍMULO À CONCILIAÇÃO

O acesso à Justiça, no CPC, será garantido pela tradicional porta do Poder Judiciário, mas também através da *justiça multiportas* (art. 3º, §§ 1º a 3º, CPC), ou seja, através de *todos os meios adequados à tutela dos direitos*.

A arbitragem como meio heterocompositivo, a conciliação, a mediação e a negociação direta, entre outros meios autocompositivos, são institutos e

44 Defendendo a constitucionalização integral do processo a partir dos direitos fundamentais cf. ZANETI JR., *A Constitucionalização do Processo*, passim; MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no Processo Civil*, 3ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 43; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. Vol. I. São Paulo: Atlas, 2012, p. 17/18; AMARAL, Guilherme Rizzo. *Comentários às Alterações do Novo CPC*. São Paulo: RT, 2015, p. 46; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 1º ao 69*. Vol. I. São Paulo: RT, 2016, p. 98.

45 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 222; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 1º ao 69*. Vol. I. São Paulo: RT, 2016, p. 102.

instrumentos fortemente estimulados pelo CPC a ponto de consistirem em um verdadeiro dever de estímulo à autocomposição por parte dos advogados, defensores públicos, magistrados e membros do Ministério Público (art. 3º, § 3º, CPC).[46] Não há dever de autocomposição, o que seria contrário aos princípios básicos da matéria (art. 166, *caput*, CPC), em especial à autonomia da vontade; o que existe é um dever de *estímulo*, de comportamento favorável às soluções consensuais.

A grande novidade, portanto, reside no fortalecimento das políticas públicas de estímulo à autocomposição – um dos pilares na *nova justiça civil*, ao lado dos precedentes judiciais. O acesso à Justiça apenas pelo Poder Judiciário resultou em um país com 100 milhões de ações, conforme os dados do Justiça em Números do CNJ, e mostra claramente que as opções de acesso à Justiça devem ser ampliadas para garantir, de forma adequada, a tutela efetiva, mesmo que para além e fora do Poder Judiciário.[47]

Existe uma série de vantagens na autocomposição. Importa aqui salientar as mais importantes: menor tempo de resolução do litígio, custos menores para o Estado, maior probabilidade de uma satisfação imediata sem a necessidade de desdobramentos em atos executivos ou cumprimento de sentença e ausência, de regra, de impugnações mediante recursos.

A autocomposição não se confunde com a transação civil, prevista no art. 841 do CC. A autocomposição poderá abarcar direitos indisponíveis.[48] A autocomposição não exige, portanto, concessões.[49] O guia para saber se há correção procedimental e material na autocomposição é verificar se o procedimento atinge à tutela adequada dos direitos.[50] Por esta razão, a doutrina

46 Para um maior detalhamento do ordenamento jurídico atual, com referência aos demais textos normativos, tais como a Lei de Arbitragem, a Lei de Mediação, as Resoluções do CNJ e do CNMP e o panorama comparado, cf. os trabalhos publicados na coletânea: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Coordenador Geral: Fredie Didier Jr., vol. 9).

47 ALMEIDA, *As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça*, p. 53 e ss. Destaca-se a afirmação do autor de que o "acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito", incluindo as instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os institutos como a arbitragem e a negociação, é muito mais amplo do que o acesso à Justiça através do Poder Judiciário. Cita, como exemplo, a previsão constitucional das soluções não jurisdicionais (não adjudicatórias) a *solução pacífica das controvérsias*, prevista no preâmbulo da CF/88 e parte do bloco de constitucionalidade, e no âmbito das relações internacionais, a solução pacífica dos conflitos, prevista no art. 4º, VII, CF/88. Marca, assim, a distinção entre acesso à Justiça pela via adjudicatória e acesso à Justiça pela via da solução pacífica (consensual).

48 Sobre o tema, apenas exemplificativamente, cf. VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 405/430 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Coordenador Geral: Fredie Didier Jr., vol. 9).

49 Há uma grande difusão de nova doutrina sobre o tema, em particular o Projeto de Negociação de Harvard tem impactado a forma como vemos, pensamos e atuamos em negociações de autocomposição. Um bom guia introdutório para os principais pontos dessa virada pode ser encontrado em FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como Chegar ao Sim. A Negociação de Acordos sem Concessões*. 2ª ed. Trad. Vera Ribeiro; Ana Luiza Borges. Rio Janeiro: Imago, 2005. Aplicando esses princípios ao Ministério Público brasileiro, cf. ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. *Mediação, Negociação e Práticas Restaurativas no Ministério Público*. Belo Horizonte: D'Placido, 2016.

50 SILVA, Paula Costa e. O acesso ao sistema judicial e os meios alternativos de resolução de controvérsias: alternatividade efectiva e complementariedade. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 769/787, esp. p. 773/774 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Coordenador Geral: Fredie Didier Jr., vol. 9).

não fala mais em meios alterativos de resolução de litígios, mas em meios adequados de solução de litígios.

Os sinais dessa mudança de paradigma estão espalhados por todo o CPC. Em especial destacam-se a possibilidade de autocomposição a qualquer tempo como dever dos magistrados e do tribunal (art. 139, VI, CPC), a audiência de conciliação e mediação obrigatória (art. 334, § 4º, CPC), a possibilidade de conciliar a qualquer tempo mesmo com a alteração objetiva ou subjetiva da demanda; sem limitações, portanto, quanto aos sujeitos processuais ou quanto ao pedido e a causa de pedir, como expressamente disciplinado na fase de cumprimento da sentença (art. 515, § 2º).

A disciplina mais extensa quanto ao tema no CPC trata da regulação da atividade dos conciliadores e mediadores (art. 165 a 175, CPC). Define-se a atividade de mediação como aquela que as partes têm uma relação anterior, na qual o mediador apenas favorece o reestabelecimento do diálogo, para que as partes, por si próprias, identificando seus interesses, encontrem a solução adequada. A conciliação, por sua vez, caracteriza-se por ser atividade de cunho mais proativo, com a sugestão de soluções por parte do conciliador, quando as partes, de regra, não têm relação anterior.

Contudo, em litígios concretos, poderá ocorrer intercambialidade das técnicas (art. 166, § 3º, CPC), utilizando-se ora da mediação, ora da conciliação. Existem, ainda, muitas outras técnicas, como a negociação direta, na qual as partes debatem sem a intervenção de um terceiro, a exemplo dos termos de ajustamento de conduta firmados pelo Ministério Público.[51]

Cresce, atualmente, a possibilidade de design de sistemas e processos para gerenciamento de disputas (DSD).[52] Exemplos nacionais bem-sucedidos dessa atividade, que inclui, não somente a conciliação e a mediação, mas também a construção de procedimentos para sua efetivação, podem ser encontrados nos casos dos acidentes da TAM (Câmara de Indenização 3054) e da AIR FRANCE (Programa de Indenização 447).[53] O CPC reconhece a livre autonomia

51 Sobre a negociação direta e o Ministério Público, já prevista expressamente na Resolução CNMP nº 118/2014, cf. BADINI, Luciano. Reflexões sobre a negociação e a mediação para o Ministério Público. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 225/236; SALTZ, Alexandre Sikinowski. De fiscal da lei à fiscal da ordem jurídica. A solução consensual dos conflitos como novo espaço de atuação institucional. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 237/252; MORAES, Paulo Valério dal Pai. Novo Código de Processo Civil – O Ministério Público e os métodos autocompositivos de conflito – negociação, mediação e conciliação. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 253/274; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): "mediação sem mediador". In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 709/726. Especificamente sobre mediação, cf. TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Civis*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2015.

52 SANDER, Frank E. A.; BORDONE, Robert C.; MCEWEN, Craig A.; ROGERS, Nancy H. *Designing Systems and Processes for Managing Disputes*. New York: Wolters Kluwer, 2013.

53 FALECK, Diego. Introdução ao design de sistemas de disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, nº 23, jul/set, 2009; ARAUJO, Nádia; FÜRST, Olivia. Um exemplo brasileiro de uso da mediação em eventos de grande impacto: o programa de indenização do voo 447. *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 91/104, p. 337/349, jan./fev., 2014.

dos interessados para definição das regras procedimentais (art. 166, § 4ª, CPC), cabendo ao Ministério Público, nos processos em que atua, assegurar que os procedimentos desenhados para a solução da controvérsia mediante autocomposição preservem o interesse público, os bens jurídicos tutelados e os direitos e garantias das partes a quem está vocacionado para tutelar.

A autocomposição é guiada por princípios comuns, tais como a independência, a imparcialidade, a autonomia da vontade, a confidencialidade, a oralidade, a informalidade e a decisão informada. Nos processos que envolvem o Ministério Público, a confidencialidade deve ceder a publicidade, em razão da presença de interesse público, salvo nas hipóteses de decretação de sigilo. Esse afastamento da confidencialidade permite também que o juiz conduza o processo conciliatório, sem ofensa ao princípio.[54]

Importante alteração no CPC é a possibilidade de procedimento autônomo de produção antecipada de provas com a finalidade de viabilizar a autocomposição ou outro meio adequado de solução de conflito (art. 381, II, CPC). Esse procedimento não existia na codificação anterior e permite que a autocomposição preserve o princípio fundamental da decisão informada. A prova será produzida em contraditório prévio ou diferido, nos casos em que se justifique sua realização inaudita altera parte, tendo validade plena para processo futuro entre as mesmas partes, pelo que, esclarecidos os fatos, facilitará em muito a autocomposição.

Cabe, contudo, uma importante anotação crítica em relação aos meios alternativos de solução de litígios *(ADR – Alternative Dispute Resolution)*. Há um certo ufanismo ou idealismo por trás dessa solução que deve ser desmentido. A solução consensual nem sempre é possível e nem sempre é a melhor. Quando os direitos envolvidos forem indisponíveis (muito embora seja cabível a solução consensual, quanto ao tempo, a forma e ao modo de implementação), a atenção deve ser redobrada. Em alguns casos, não é possível falar em qualquer acordo, por exemplo, antes da produção da prova. Nesses casos, a negociação pré-processual acaba sendo um artifício das partes para alongar ainda mais os prazos processuais. O Estado quer favorecer os meios alternativos também por serem eles mais baratos. O certo é que o processo judicial, muito embora custoso e lento, ainda é o meio mais garantista para a solução dos litígios.[55] Isto implica reconhecer que, muito embora, exista o dever geral de estímulo a solução consensual, justificadamente, poderão as partes requerer o prosseguimento do processo judicial, quando entenderem impossível a conciliação. O acordo, é bom frisar, deve ser adequado à tutela do direito,

54 Para maior aprofundamento desta questão nos processos coletivos cf. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes, *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. Vol. 4, capítulo sobre justiça multiportas.

55 FISS, Owen. "Contra o Acordo". In.: Owen Fiss. *Um Novo Processo Civil. Estudos Norte-Americanos sobre Jurisdição, Constituição e Sociedade*. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coord. da trad. Carlos Alberto de Salles. São Paulo: RT, 2004, p. 121/145 – p. 121; NIEVA FENOLL, Jordi. *Derecho Procesal I. Introducción*. Madrid: Marcial Pons, 2014, p. 23/24.

nos processos coletivos à tutela integral. Por isso, a questão gira em torno de compreender adequadamente o conflito para negociar acordos sem concessões.

9. PROCESSO JUSTO (FAIR TRAIL, DUE PROCESS OF LAW, PROCESSO GIUSTO)

Pode-se dizer que a finalidade do CPC/2015 visa a assegurar o direito ao processo justo, com a obtenção e uma decisão justa[56], não na concepção filosófica de justiça, mas entendendo como decisão justa (art. 6º, CPC) aquela capaz de tutelar os direitos de forma adequada ao direito material e às partes aos quais irá versar, tempestiva, que venha num tempo razoável, e efetiva, que deve ser realizada no mundo real[57], bem como será considerado justa a decisão que observe a unidade do direito (arts. 489, § 1º, V e VI, 926 e 927, CPC, precedentes judiciais normativos formalmente vinculantes)[58].

O CPC trata do processo justo (art. 2º e 8º, CPC), disciplinando o princípio da demanda, os poderes de impulso oficial, os casos e que a legislação autoriza a relativização de um e outro para atingir a finalidade do processo, a exemplo do autorregramento da vontade e dos poderes instrutórios e de gerenciamento do processo pelo juiz, entre outros. As normas fundamentais analisadas neste tópico são, em certa medida, um desdobramento do processo justo.

10. PRIMAZIA DO JULGAMENTO DE MÉRITO

O princípio da primazia do julgamento de mérito (art. 4º, CPC) é ligado ao vetor da efetividade no processo. Podemos dizer que o vetor da efetividade resulta do fundamento do direito de ação – ação esta que teve o foco deslocado do conceito para o resultado propiciado pelo seu exercício.[59] Isso porque a declaração de direitos não é suficiente, mas sim sua realização no mundo real,[60] com a "entrega do bem da vida" perquirido.

Nesse sentido, destaca-se no Código, como decorrência do vetor da efetividade, o princípio da primazia do julgamento de mérito.

A primazia do julgamento de mérito é uma contribuição do direito processual coletivo ao direito processual individual, pois foi o processo coletivo,

56 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2016, p. 736/744.

57 ZANETI Jr., Hermes. *Comentários ao Código de Processo Civil – Do Processo de Execução – arts. 824 a 925*. São Paulo: RT, 2016, vol. 13, no prelo.

58 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. cit., p. 736/744; MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas – Do controle à Interpretação da Jurisprudência ao Precedente*. São Paulo: RT, 2015, *passim*.

59 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Op. cit. 94.

60 "O direito existe para se realizar. A realização é a vida e a verdade do direito, é o próprio direito. O que não se traduz em realidade, o que está apenas na lei, apenas no papel, é um direito meramente aparente, nada mais do que palavras vazias. Pelo contrário, o que se realiza com direito é direito, mesmo quando não se encontre na lei e ainda que o povo e a ciência dele não tenham tomado consciência". JHERING, Rudolf Von. Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Teil 2, Abteilung 2, Unveränderter Neudruck der 5. (lezten veränderten) Auflage Leipzig 1898, Aalen, Scientia Verlag, 1968, n. XXXVIII, p. 32, t. III, n. 43, p. 17, da edição espanhola de 1910, trad. Enrique Príncepe y Satorres, Madrid, Editorial Bailly-Bailliere *apud* OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. Do Formalismo no processo civil. São Paulo: ed. Saraiva, 2003, p. 244.

em razão do interesse público primário que lhe anima, o primeiro a consagrar a primazia do julgamento de mérito.[61]

O julgador deve priorizar a decisão de mérito, realizando todas as medidas necessárias para que ela ocorra. Isso afeta a demanda principal, conforme a petição inicial, os recursos e as demandas incidentais, sendo dever do julgador trabalhar para sua integral solução de mérito, uma vez que as soluções processuais, como o julgamento sem exame do mérito, acarretam um dispêndio enorme de tempo e esforço dos órgãos jurisdicionais, com gasto de recursos financeiros do Estado, sem que se obtenha a prestação jurisdicional almejada pelos requerentes e se ponha um fim definitivo a questão em julgamento. O Ministério Público deve igualmente zelar pelo julgamento de mérito. Como veremos adiante, esta norma fundamental implica revisitar todas as teorias e concepções que construíram o direito processual civil como um fim em si mesmo, a exemplo das teorias das condições da ação, dos pressupostos processuais e de admissibilidade recursal e das nulidades.

As chamadas "sentenças processuais", que resultam na extinção do processo sem a análise do mérito da causa, muitas vezes quando seria possível superar a irregularidade e julgar o seu mérito, são essencialmente injustas e contraditórias com o fim do processo no Estado Democrático Constitucional que é a tutela dos direitos, pois apenas protelam a análise do problema, sem satisfazer aos interesses das partes de forma definitiva, muitas vezes atendendo a uma lógica perversa de jurisprudência defensiva por parte dos tribunais.[62]

Sentenças extintivas do processo sem julgamento de mérito, quando se poderia analisar o mérito mediante a adoção de diligências corretivas pelo julgador e pelas partes, são o fruto de um superado formalismo excessivo que atribuía o contraditório apenas às partes e reconhecia ao juiz uma função assimétrica dentro do processo judicial, ora como convidado de pedra, ora como algoz estatal. O juiz, sem determinar a correção ou permitir às partes sanar o vício, acabava sancionando com a extinção qualquer "erro" das partes no processo.

Percebe-se aqui uma clara contraposição entre o processo como coisa das partes e o processo como interesse público, fim em si mesmo, independentemente do interesse das partes, ambas visões superadas do fenômeno processual por serem insuficientes para garantir a sua finalidade: a tutela dos direitos adequada, tempestiva e efetiva. O Estado Democrático Constitucional, ao não se mostrar nem liberal nem estatal, combina as versões para permitir a intervenção mais ativa do juiz, desde que em diálogo com

61 Ademais, a coisa julgada *secundum eventum probationis* existente no microssistema da tutela coletiva demonstra que se pretendeu a garantia do julgamento pela procedência ou improcedência fosse efetivamente de mérito, e não uma decisão que se limite a aplicar o ônus da prova como regra de julgamento. Concepção original do princípio deve ser reconhecida a ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito Processual Coletivo Brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 571/572, posteriormente acompanhado por DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil – Processo Coletivo*. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, vol. 4. p. 103/106.

62 CHEIM JORGE, Flávio. Teoria Geral dos Recursos Cíveis. 7ª ed. São Paulo: RT, 2015, p. 229/234.

as partes que limite o exercício arbitrário do poder estatal, conformando a atividade de todos que atuam no processo em uma comunidade de trabalho para atingir a finalidade do processo. O processo não é fim em si mesmo, nem instrumento de afirmação dos direitos da parte mais forte.

O paradigma do formalismo valorativo, ao submeter o juiz ao contraditório, compreendido como direito de influência e dever de debates, impõe ao órgão de decisão o dever de julgamento de mérito sempre que este for possível.[63] Esta postura ativa do juiz, decorrente da determinação legal (arts. 4º, 10, 354, § 3º, 370, 373, § 1º, 400, parágrafo único, 488, 932, parágrafo único, entre outros do CPC), seria incompatível com o dogma da neutralidade judicial e da vedação da antecipação do entendimento do juiz como elementos de sua imparcialidade. No Estado Democrático Constitucional, o juiz não é neutro porque trabalha pelo julgamento de mérito, determinando condutas às partes que possam viabilizar essa decisão.

Exemplos deste princípio estão espalhados por todo o Código: a) nas normas fundamentais, a exemplo da menção de que as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa (art. 4º); b) no regramento das nulidades, pois, quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveitaria a decretação da nulidade o juiz não a pronunciará, nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta, ultrapassando a nulidade em favor do mérito (art. 282, § 2º, CPC), bem como não será decretada a nulidade de nenhum ato processual se o vício apontado não causar prejuízo, dependendo a nulidade da efetiva demonstração do prejuízo "aos fins de justiça do processo" e "ao direito fundamental ao processo justo" (art. 282, § 1º, CPC, *pas de nullité sans grief*);[64] c) nas normas sobre requisitos de admissibilidade e pressupostos processuais, incluídos aqui, para alguns que ainda sustentam a categoria, as chamadas condições da ação, tanto como norma geral, que determina que desde que possível o juiz resolverá o mérito sempre que a decisão for favorável à parte a quem aproveitaria eventual pronunciamento sem resolução do mérito (art. 488, CPC, com referência ao art. 485, CPC), quanto como norma específica em relação aos tribunais, pois antes de considerar inadmissível o recurso o relator deverá conceder prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível (art. 932, parágrafo único,[65] ver ainda os arts. 1.017, § 3º, 1.029, § 3º, CPC).

63 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. Do *formalismo no processo civil. Proposta de um formalismo-valorativo*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2010; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. "O Formalismo-valorativo no Confronto com o Formalismo Excessivo". *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 31, v. 137, p. 1-31, jul. 2006.

64 MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, *Novo Código de Processo Civil Comentado*, p. 294; BENEDUZI, Renato. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 70 ao 187*. Vol. II. São Paulo: RT, 2016, p. 394.

65 Nos tribunais, a não observância deste artigo desafia o agravo interno, nos termos do art. 1.021, CPC.

O Ministério Público tem neste princípio a consolidação de seu poder de agenda.[66] Como já é defendido por boa parte da doutrina nacional, a iniciativa da identificação do interesse público no processo é da própria instituição, matéria cada vez melhor regulada pelo CNMP, a exemplo da Recomendação nº 34 e da Recomendação nº 42. Ora, o CPC reconhece este poder de agenda, ao determinar que, mesmo nos casos de intervenção obrigatória do Ministério Público, caso este não intervenha, não haverá nulidade absoluta de plano, como já fora defendido em tempos passados. A nulidade depende da efetiva comprovação de prejuízo, e o membro do Ministério Público poderá se manifestar pela sua não ocorrência. Isto porque determina o CPC que a nulidade só pode ser decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou a inexistência de prejuízo (art. 279, § 2º, CPC).

Como se percebe, claramente, não se trata de uma mera declaração de vontades, mas de princípio com extremada força normativa, que preenche a lógica própria do ordenamento processual, visando à tutela dos direitos, e não o processo como fim em si mesmo.

Há, neste caso, uma verdadeira mudança paradigmática no processo civil brasileiro a ensejar uma revisão integral da função dos tribunais e juízes, assumindo a resolução do mérito e a ideia de que efetivo é o processo que atinge o julgamento final um princípio vetor dos julgamentos no Brasil. Esse princípio está intimamente ligado aos princípios do contraditório, da cooperação e da boa-fé processual, servindo de limite e controle para uma visão do processo que pretenda a celeridade a qualquer custo.

11. BOA-FÉ, LEALDADE PROCESSUAL E VEDAÇÃO DO ABUSO DE DIREITO PROCESSUAL (BONA FIDES, BUONA FEDE, TREU UND GLUABE, GOOD FAITH, LOYAUTÉ)

O processo não é um espaço livre de moralidade (moral free ou *moralinfrei*) como queria a doutrina processual do séc. XIX e XX e o CPC/1973. A moral, contudo, não é subjetiva, mas apurada através das escolhas normativas, especialmente, no Estado Democrático Constitucional, as escolhas normativas da Constituição, ao estabelecer os direitos fundamentais.[67] As opções políticas e culturais do ordenamento jurídico, portanto, interferem no processo. "O Direito Processual Civil não é política ou culturalmente neutro".[68]

A própria ideia de boa-fé foi constitucionalizada no ordenamento jurídico processual brasileiro ao se exigir de todos o respeito ao devido processo legal e

66 Como exemplifica BERALDO, Maria Carolina. O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15). Principais inovações e aspectos específicos da atuação ministerial. Disponível em: <http://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA953794A4101537BA200B059B5>, p. 42. Acesso em: 20.11.2016.

67 Para aprofundar o debate entre direito e moral cf. ZANETI JR., Hermes, *O Valor Vinculante dos Precedentes,* p. 116 e ss.; FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoria della Democrazia,* p. 309.

68 KOCHEN, Ronaldo, *Introdução às raízes históricas do princípio da cooperação (Kooperationmaxime),* p. 311, a partir das lições de Karl August Betterman e Rudolf Wasserman.

do Estado o dever de fomentar a confiança legítima do jurisdicionado (art. 5º, LV c/c art. 37, *caput*, CF/88). No Estado Democrático Constitucional, há clara opção pela positivação da cláusula geral de boa-fé (*bona fides, buona fede, Treu und Gluabe, good faith, loyauté*) que resulta em duas perspectivas distintas: a) o modelo de processo civil cooperativo desenhado para garantia de um ambiente confiável e seguro no qual o contraditório e a igualdade processual alcançam pleno desenvolvimento; b) conformar o comportamento das partes para garantia da aderência a realidade e da confiança no tráfego processual, inclusive mediante sanções para os comportamentos contrários à boa-fé, à lealdade objetiva e em abuso de direitos processuais.[69]

O art. 5º do CPC/2015 não tem correspondência no CPC/1973. O art. 14, II, CPC/1973 revelava uma extensão muito menor, vinculado à boa-fé subjetiva. Na doutrina, já haviam vozes pugnando pela ampliação do princípio para abarcar os novos conteúdos da boa-fé objetiva,[70] compreendida como norma de conduta. A norma é inspirada, como informa a doutrina, no art. 52 do Código de Processo Civil Suíço de 2009.[71] O art. 266-A do CPC português também previa a boa-fé, mas apenas para as partes.[72] No Brasil, a norma é ampliada, na medida que vincula, além das partes, também o juiz "e aquele que de qualquer forma participa do processo".

"Não existe *princípio da boa-fé subjetiva* [...] A boa-fé *subjetiva* é elemento do suporte fático de alguns fatos jurídicos; é *fato*, portanto"[73]. Ao contrário do CPC/1973, o art. 5º estabelece o princípio da boa-fé objetiva no direito brasileiro como norma, independentemente da vontade da parte, das boas ou más intenções, de dolo ou culpa. Neste sentido, a norma implicará deveres das partes para com o processo e do juiz para com as partes, como já defendia a doutrina nacional e internacional sobre a matéria[74]. Trata-se de uma cláusula geral processual, uma norma carente de densificação quanto ao seu conteúdo. A grande utilidade da cláusula geral nesta matéria já era defendida

69 MARINONI; MITIDIERO, *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 1º ao 69*., p. 142.

70 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010; MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no Processo Civil. Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2011; CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Atendibilidade dos Fatos Supervenientes no Processo Civil. Uma Análise Comparativa entre o Sistema Português e o Brasileiro*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 73.

71 DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, vol. 1. p.104.

72 Há no caso uma difusão mundial, como se constata da expansão do § 242 do BGB (Código Civil Alemão) e sua utilização também no processo civil. CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. [1983] 3ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007, p. 375. Para outras referências cf. MITIDIERO, Daniel, *Colaboração no Processo Civil*, 3ª ed., 91-93.

73 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

74 TARUFFO, Michele. "General report – abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness". *Abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness*. Michele Taruffo (coord). Haia/Londres/Boston: Kluwer Law International, 1999; DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010; MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no Processo Civil. Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2011, p. 106.

pela doutrina[75]. A cláusula geral do art. 5º revela uma radical mudança de comportamento em relação ao processo tradicional, compreendido como coisa das partes (que deveriam adotar posturas livres e antagônicas) e a postura do juiz (detentor do poder estatal).

As partes têm deveres de lealdade objetiva na construção da decisão justa, pautados que estão por comportamentos objetivamente aferidos como norma de conduta (arts. 77 e 78, CPC). O juiz tem deveres em relação às partes, devendo agir de maneira leal e com proteção à confiança legítima dos jurisdicionados, nos mesmos moldes da confiança legítima que se impõe ao administrador público no trato com o cidadão.[76] O Ministério Público está vinculado à boa-fé objetiva tanto como parte quanto como fiscal do ordenamento jurídico. Também os órgãos públicos estão submetidos ao princípio.[77]

Isso significa que o processo, visto na perspectiva pública e democrática, serve aos interesses das partes, mas também aos interesses da comunidade. Queremos dizer, o Estado, muito embora dirija o processo através do juiz, tem deveres com relação aos litigantes e com o processo, na obtenção da decisão justa e adequada de acordo com a boa-fé. O princípio da boa-fé processual deve ser deduzido a partir do princípio do devido processo legal, como indica a jurisprudência do STF (RE 464.963-2/GO, AI 529.733-1/RS).[78] O dever de cooperação decorre do princípio da boa-fé.[79] Há nesta matéria uma correlação entre o direito civil e o direito processual, sendo que o que vale para o direito civil, bem como a doutrina civilista da boa-fé, deve ser transportado e adaptado para o direito processual. Nesse sentido, pode-se afirmar que o princípio da boa-fé revela "uma transformação generalizada do ordenamento jurídico",[80] atingindo não somente o direito processual, mas o direito administrativo, trabalhista, do consumidor etc.

75 VINCENZI, Brunela Vieira de. *A Boa Fé no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 169; CABRAL, Antônio do Passo. "O Contraditório como Dever e a Boa-Fé Processual Objetiva". *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2005, n. 126, p. 69; DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 81.

76 CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. [1983] 3ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007, p. 1234/1257; DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 83; CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Atendibilidade dos Fatos Supervenientes no Processo Civil. Uma Análise Comparativa entre o Sistema Português e o Brasileiro*. Coimbra: Almedina, 2012, p. 72.

77 Na doutrina, relacionando os autores que restringem o princípio da boa-fé às partes, cf. DIDIER JR., Fredie. Art. 5º. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 16. O tema é relevante. Em um Estado Democrático Constitucional não parece correto excluir os deveres objetivos dos órgãos do Estado, reconhecendo comportamentos objetivos também para o juiz. O Ministério Público em suas amplas atribuições atua como parte e como órgão de decisão, a exemplo da decisão entre arquivar, ajuizar ação ou formular termo de ajustamento de conduta. É de se esperar, portanto, sua conformação em todas as posições em conformidade com a boa-fé.

78 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 88/89.

79 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 103.

80 CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. [1983] 3ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007, p. 383/392; DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 102.

O princípio da boa-fé processual desdobra-se em dois subprincípios principais, segundo a doutrina[81]: a) *proteção da confiança*, que tutela a parte que foi levada a acreditar em um determinado estado de coisas, inclusive em relação ao comportamento do juiz e do Ministério Público; b) *prevalência da materialidade subjacente no caso concreto e da unidade do ordenamento jurídico*. Prevalência da materialidade subjacente e da unidade do ordenamento quer significar que uma análise dos objetivos ou princípios por detrás das normas jurídicas, que lhes determinam a direção e a finalidade, e as circunstâncias do caso concreto, que lhes dão os contornos de aplicação, deve ser realizada de forma a evitar uma leitura dos textos normativos desconectada com o ordenamento geral e com o caso concreto que possa resultar em aplicação rígida e formalista do direito processual (interpretação formalista perniciosa, já combatida pelo formalismo valorativo) que venha atingir finalidade oposta a tutela dos direitos.

Essas considerações nos permitem lembrar das regras de argumentação propostas pela doutrina para o direito como espécie de discurso prático, discurso prático do caso especial, segundo as quais deve-se argumentar com "pretensão de correção" e que todo o falante deve argumentar segundo a "verdade".[82] A norma processual que contém essas premissas da argumentação jurídica pode ser extraída no processo civil da combinação entre os arts. 5º, 6º e 77 do CPC/2015.

O princípio da boa-fé é expresso no art. 5º como uma cláusula geral, carente de densificação. A construção elaborada pelos tribunais a partir do texto normativo permitirá a densificação de novas hipóteses de incidência. A doutrina, contudo, já identificou alguns casos de incidência da boa-fé, a saber:

> a) proibição de criar dolosamente posições processuais, ou seja, proibição de agir de má fé; b) a proibição de *venire contra factum proprium* [vedação do comportamento contraditório]; c) a proibição de abuso de poderes processuais [ex., abuso do direito de defesa, art. 311 – tutela da evidência - e abuso do direito de recorrer]; d) *Verwirkung* (*supressio*, de acordo com a sugestão consagrada de Menezes Cordeiro): perda de poderes processuais em razão do seu não-exercício por tempo suficiente para incutir no outro sujeito a confiança legítima de que esse poder não mais seria exercido[83].

Alguns exemplos de aplicação dessas regras foram aventados pela doutrina em relação a disciplina do novo CPC:

81 CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. [1983] 3ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007, p. 1234/1257; DIDIER JR., Fredie. Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 83.

82 ZANETI JR., Hermes, *A Constitucionalização do Processo*, Cap. 2.

83 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 84.

a) *a proibição de criar dolosamente posições processuais* pode ser aferida no CPC/2015 no requerimento doloso da citação por edital (art. 258), na atuação dolosa do julgador (art. 143, I) e na disciplina dos casos de responsabilidade das partes por dano processual e litigância de má-fé (art. 79 a 81). Cabe salientar que, além dos que podem ser verificados subjetivamente (má-fé subjetiva), existem casos de litigância de má-fé objetiva, independentemente do comportamento da parte, como já defendera José Carlos Barbosa Moreira[84] em relação aos incisos V, VI, VII e VIII do art. 14, CPC/1973, agora transcritos no art. 80 do CPC/2015;

b) a proibição de *venire contra factum proprium* pode ser imputada à parte que recorrer de uma decisão a que já tenha manifestado aceitação tácita ou expressa (i.e. preclusão lógica, art. 1.000, CPC) ou requerer a invalidação, nulidade, de ato defeituoso a que dera causa (art. 276, CPC);

c) *a proibição do abuso de direitos processuais*, como o abuso do direito de defesa, a permitir a tutela da evidência (art. 311, I), o abuso do direito processual na escolha do meio executivo (art. 805), o abuso do direito de recorrer, gerando hipótese de litigância de má-fé objetiva (art. 80, VII);[85]

d) a perda de poderes processuais pelo seu não exercício (*Verwirkung ou supressio*), que segundo a doutrina pode ocorrer pela demora excessiva na arguição de nulidade, e para o exercício do juiz do poder de controlar a admissibilidade processual, ultrapassado determinado período de tempo, aumenta o compromisso do julgador na análise de mérito, incidindo ainda mais forte o princípio da primazia do julgamento de mérito e os deveres de cooperação do juiz para com as partes para sanar os eventuais vícios e nulidades.[86] Um exemplo de dispositivo processual que pode ser interpretado nesse sentido é a previsão de que as partes após o saneamento solicitem esclarecimentos ou ajustes no prazo de cinco dias sob pena de a decisão se tornar estável (art. 357, § 1º, CPC);

e) a imposição do dever de cooperação (art. 6º, CPC);

f) a imposição do princípio de boa-fé aos negócios jurídicos processuais como condição de validade (art. 190, CPC c/c art. 422, CC);

g) o dever de interpretação do pedido (postulações) e das decisões judiciais de acordo com a boa-fé (art. 322, § 2º; 489, § 3º, CPC)[87].

Quanto a este último caso, cabe esclarecer que uma das funções da boa-fé é hermenêutica. Para o CPC, a interpretação do pedido (art. 322, § 2º) e das

84 MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A responsabilidade das partes por dano processual no direito brasileiro". In.: MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 26.

85 TARUFFO, Michele. *Relatório Geral. Abuso de Direitos Processuais. Padrões Comparativos de Lealdade Processual*. In.: Fredie Didier Jr, Dierle Nunes e Alexandre Freire (coord.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 385/410.

86 DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 17ª ed. Salvador: Juspovium, 2015, vol. 1. p.110/113.

87 DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento,* p.112/113.

decisões (art. 489, § 3º) deve ser realizada conforme o *conjunto da postulação e da decisão* e de acordo com a boa-fé. Essa previsão pretende fazer com que interpretações excessivamente restritivas, literais, cedam espaço ao que efetivamente se pretendia com o pedido ou com a decisão, que deve ser lida de forma objetiva, mas não descontextualizada do processo e do conjunto dos elementos da petição e da decisão que está sendo interpretada.[88] Este tema tem utilidade prática na compreensão dos pedidos e da causa de pedir em matérias como a tutela do meio ambiente, tutela da saúde e outras. Assim, surgindo informações de que determinada técnica de proteção ambiental ou medicamento solicitada na inicial não é mais adequada, ainda no curso do processo, mesmo após a estabilização objetiva da demanda, e até mesmo na fase de execução (cumprimento), a interpretação do pedido e da decisão deve se curvar à realidade, respeitado o princípio do contraditório e a regra da vedação da decisão surpresa (arts. 7º, 9º e 10, CPC). O juiz poderá, a pedido do Ministério Público, determinar a aplicação de técnica ambiental distinta e o fornecimento de medicamento ou tratamento médico diverso.

12. COOPERAÇÃO (KOOPERATIONMAXIME): COMUNIDADE DE TRABALHO (ARBEITSGEMEINSCHAFT, CUMUNIONE DI LAVORO)

É incorreto imaginar que o princípio da cooperação represente uma colaboração irrestrita entre as partes e almeje uma realidade não litigiosa ao processo. A cooperação não é para as partes ou para o juiz; ao contrário, é formada por deveres objetivos de todos para com o processo, ao longo de todo o arco processual: "o processo é um feixe de relações jurídicas, que se estabelecem entre os diversos sujeitos processuais, em todas as direções".[89]

A regra do jogo é a civilização do litígio, não a barbárie ou a guerra processual. O processo não serve unicamente aos interesses das partes ou aos do Estado-juiz; sua finalidade é a tutela dos direitos.

Assiste razão a doutrina comparada quando afirma que seria

equivocado relacionar a ideia de cooperação no processo à colaboração harmônica entre as partes ou à imagem do juiz como terapeuta social [...] Para as *partes*, o princípio da cooperação não significa que elas devam resolver seu processo [...] em íntimo companheirismo [...] essa seria uma utopia alienígena

88 DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento,* p. 114.

89 DIDIER JR, Fredie. Art. 6º. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 19.

[...] a exigência de cooperação significa [...] que as partes – cada uma por si – discutam a adequada condução do processo pelo juiz e dela participem.[90]

O princípio da cooperação destina-se, portanto, a transformar o processo civil em uma "comunidade de trabalho" (*Arbeitsgemeinschaft, cumunione di lavoro*) e a responsabilizar as partes e o tribunal pelos seus resultados.[91] Como se percebe, a cooperação processual trata da divisão de trabalho no processo e impõe um dever de conduta objetivo às partes e ao juiz em desdobramento do dever de boa-fé processual objetiva, sendo prevista como regra geral no art. 6º, CPC. Os comportamentos das partes e do órgão jurisdicional devem ser pautados de forma objetiva para que se obtenha a decisão de mérito justa, adequada, tempestiva e efetiva. Não é uma questão de gostos ou vontades dos juízes, do Ministério Público e das partes, mas de conformação do ordenamento jurídico em um Estado Democrático Constitucional.

Isso não significa que as partes deixarão de ser litigantes e de atuar em polos contrapostos em benefício de seus próprios interesses, mas impõe às partes um comportamento processual pautado por uma cooperação objetiva, com deveres de conduta, sancionáveis em caso de descumprimento, e veda a atuação voltada a procrastinar o processo, evitar a justiça da decisão, resultar em decisões não resolutivas do mérito, prejudicar a produção da prova, etc. O processo é um ambiente regrado e disciplinado, ordenado para atingir um fim, não pode ser pensado como uma guerra, no interesse exclusivo das partes ou do Estado. Exemplo de comportamento contraditório à cooperação recíproca é a criação de fato superveniente para caracterizar impedimento do juiz ou do Ministério Público, atualmente expressamente vedada pelo art. 145, § 2º, CPC.

No processo civil, portanto, passa o CPC a reconhecer a exigência de comportamentos objetivos, contrafáticos, ou seja, contraintuitivos, regrados pela norma e não resultantes da praxe judicial. O direito é contrafático porque ao estabelecer um *dever ser*, organizando a *divisão de trabalho* entre os participantes do processo, combate normativamente determinadas posturas adotadas na prática processual, controla o agir estratégico dos envolvidos. Adota, portanto, um padrão de comportamento que se traduz em exigências de

90 GREGER, Reinhard. Cooperação como Princípio Processual. In.: Fredie Didier Jr, Dierle Nunes e Alexandre Freire (coord.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 301/310, esp. p. 303/304. Conferir, ainda, a seguinte passagem da doutrina nacional: "A cooperação também não se trata nem mesmo de uma visão romântica que induziria a crença de que as pessoas no processo querem, por vínculos de *solidariedade*, chegar ao resultado mais correto para o ordenamento jurídico. Esta utópica solidariedade processual não existe (nem nunca existiu): as partes querem ganhar e o juiz quer dar vazão à sua pesada carga de trabalho. O problema são os custos desta atividade não cooperativa em um sistema sobrecarregado e de alta litigiosidade – não apenas numérica, mas de diversidade de litígios", THEODORO JR., Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC. Fundamentos e Sistematização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 89.

91 SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o Novo Processo Civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997, p. 62.

comportamentos objetivos de todos aqueles que participam do processo e que configura a *cooperação para o processo*.[92]

A convivência em sociedade civilizada impõe esse tipo de dever. Esse dever de comportamento objetivo no processo é resultante de um comando normativo e se espelha em uma série de outras áreas do direito, a exemplo do ocorrido, da mesma maneira, no direito civil, no qual se construiu uma doutrina da boa-fé objetiva, livre do subjetivismo comportamental, e, no direito penal, no qual se avançou para as teorias do dolo não subjetivistas, as chamadas teorias normativas do dolo.[93] No processo civil, assim como no Direito Civil e no Direito Penal contemporâneos, serão parâmetros objetivos que irão aferir o descumprimento desses deveres de comportamento. Esses deveres não se restringem às partes, mas se estendem a todos aqueles que de qualquer forma participem no processo.

É justamente em razão da cooperação que o juiz se submete, nos dias atuais, ao princípio do contraditório (art. 10, CPC). Os antigos brocardos latinos *iura novit, curia* (o tribunal conhece o direito) e *da mihi un factum dabo tibi ius* (traga-me os fatos que eu te darei o direito)[94] serão, a partir do art. 10 do CPC, mitigados em benefício dos deveres (direitos-deveres ou poderes-deveres) de esclarecimento, auxílio, prevenção e consulta, impostos ao juiz.[95]

A cooperação é determinada entre todos os sujeitos do processo, que devem cooperar entre si, e ao *longo de todo o arco procedimental, inclusive na fase de cumprimento e execução*. Não há, portanto, como afirmar uma posição de assimetria do juiz em relação as partes. Todos estão em pé de igualdade em uma democracia.[96] O que diferencia a posição do juiz e das partes é apenas o exercício de funções distintas. As partes atuam no processo em função da satisfação dos próprios interesses. Ao juiz caberá, nos casos em que não ocorrer a autocomposição (fortemente estimulada pelo CPC/2015, a exemplo do art. 3º, § 3º), a função de decidir, coarctada pelo dever de fundamentação adequada

92 Nesse sentido, THEODORO JR., Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC. Fundamentos e Sistematização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 87; NUNES, Dierle. O princípio do contraditório: uma garantia de influência e não surpresa. In.: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). Teoria do Processo. *Panorama Doutrinário Mundial*. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 151/173; NUNES, Dierle. *Processo Jurisdicional Democrático. Uma Análise Crítica das Reformas Processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

93 Uma das questões mais intrincadas do Direito Penal é justamente a aferição do dolo. As teorias chamadas volitivas-psicológicas já estão de há muito superadas (TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002). Contemporaneamente a doutrina tem se preocupado com a aferição objetiva da vontade, desenvolvendo-se as chamadas teorias normativas do dolo. As teorias funcionalistas do sistema do delito desenvolvidas por Claus Roxin e Gunter Jakobs são fortemente normativas.

94 DOMIT, Otavio Augusto Dal Molin. *Iura Novit Curia e a Causa de Pedir. O Juiz e a Qualificação Jurídica dos Fatos no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: RT, 2016.

95 SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o Novo Processo Civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997, p. 65/67.

96 Próximo, defendendo a inexistência de assimetria, porém sem reconhecer que o papel mais ativo do juiz – e, portanto, do Ministério Público – se revela como um desdobramento das suas funções no Estado Democrático Constitucional, cf. THEODORO JR., Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC. Fundamentos e Sistematização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 89. No sentido contrário, defendendo uma assimetria do juiz em relação às partes no momento de decidir, ou seja, que a função do juiz é paritária no diálogo e assimétrica na decisão cf. MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no Processo Civil. Pressupostos Sociais, Lógicos e Éticos*. 3ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2015.

(489, § 1º), vedadas as decisões surpresa (art. 10). Trata-se de um dever, antes do que um poder, não cabendo ao juiz deixar de decidir por mera vontade, ou mesmo deixar de decidir alegando lacuna ou obscuridade no ordenamento jurídico (art. 140), o que esclarece tratar-se de função exercida não no interesse próprio, mas em benefício do interesse público primário. A mesma lógica se aplica à conduta do Ministério Público no processo.

A cooperação recíproca para a obtenção da decisão de mérito, justa, tempestiva e efetiva é decorrência dos *deveres anexos de cooperação* resultantes da atividade que cada um exerce na relação jurídica entre eles formada no processo, em cada umas das relações jurídicas formadas ao longo do arco processual, visto ser o processo um feixe de relações jurídicas. Trata-se, mais uma vez, de uma analogia à doutrina desenvolvida no direito civil, da conexão entre direito processual e direito obrigacional, enquanto no "âmbito obrigacional os deveres de cooperação orbitam o cumprimento da prestação (propósito da relação obrigacional), no âmbito processual eles giram em torno da solução do objeto litigioso (propósito do processo)",[97] daí sua relação ser isonômica, e não assimétrica, assim como não há assimetria entre Estado e cidadão em um Estado Democrático Constitucional, visto que todo poder emana do povo que o exerce diretamente ou através de seus representantes eleitos, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único, CF/1988).

Nesse sentido, o processo pode ser compreendido a partir da divisão de tarefas entre o juiz e as partes. Cada modelo de processo corresponde a um modelo de Estado,[98] sendo notável a distinção entre os Estados Liberal, Social e Democrático para verificar a correspondência das posturas adotadas quanto à divisão de trabalho entre as partes e ao juiz. O modelo de processo dispositivo corresponde ao Estado Liberal; o modelo inquisitivo, ao Estado Social; e o modelo cooperativo, ao Estado Democrático Constitucional. A cooperação representa, por consequência, uma superação da dicotomia dispositivo e inquisitivo.[99]

No modelo *adversarial* ou dispositivo cabia às partes a iniciativa. O juiz servia, permanecia inerte, como árbitro imparcial, convidado de pedra. Este modelo corresponde ao Estado Liberal, compreendido o processo como coisa das partes e a liberdade como direito absoluto.

No modelo *inquisitivo*, ao juiz cabia a iniciativa, sendo as partes submetidas à vontade legislada. As normas de ordem pública ditavam a condução do processo, não há vontade das partes. As normas são cogente e inderrogáveis pelas partes e pelo juiz, sendo este um funcionário estatal que

97 DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p.102/102.

98 ABELHA, Marcelo. *Manual de Execução Civil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 8/9.

99 CADIET, Loïc. "Los acuerdos procesales en derecho francés: situación actual de la contractualización del processo y de la justicia en Francia". *Civil Procedure Review*, v. 3, n. 3, 2012, disponível em http://www.civilprocedurereview.com/images/stories/COMPLETE_TEXT_2012_3.pdf, consultado em 23/011/2016, p. 19; CADIET, Loïc. Introduction to French Civil Justice System and Civil Procedural Review. *Ritsumeikan Law Review*, nº 28, 2011; DIDIER JR., Fredie. Art. 6º, p. 19.

melhor pode ser descrito como Estado-juiz. Este modelo corresponde ao Estado Social, compreendido o processo como apenas o interesse público, superior e principal em relação aos interesses das partes, a ponto de as normas processuais tornarem o processo um fim em si mesmo com regras rígidas de nulidades absolutas, pressupostos processuais e condições da ação.

No modelo *cooperativo* (art. 6º, CPC/2015), transcendem-se os tradicionais modelos *adversarial* e inquisitivo combinando as suas virtudes.[100] Caberá às partes e ao juiz a divisão de tarefas de maneira dinâmica, respeitada a autonomia da vontade das partes e o interesse público, dimensionados também a partir da situação concreta em litígio e do direito material que lhe é afeto, de forma flexível e adaptável. Cada um dos atores do processo no exercício de sua função, visando a tutela dos direitos tempestiva e efetiva. Este modelo corresponde ao Estado Democrático Constitucional, compreendido o processo como procedimento em contraditório, em cooperação, de forma a atingir a decisão de mérito, justa, adequada, tempestiva e efetiva.

Assim, adotamos a definição de processo como procedimento em contraditório, caracterizado por um feixe de relações jurídicas que se estabelecem entre os diversos sujeitos das relações processuais com a finalidade de obter a decisão de mérito justa, adequada, tempestiva e efetiva (art. 4º, CPC), formando um módulo processual[101]. Este feixe de relações jurídicas gera *deveres de esclarecimento, lealdade, proteção*, na linguagem consolidada do direito civil sobre os *deveres anexos de cooperação*, igualmente aplicável ao direito processual.[102] Estes deveres são o núcleo do princípio da cooperação percebido à luz de seu caráter objetivo.

O *dever de proteção* inclui os *deveres prevenção e auxílio; o dever de esclarecimento* inclui o *dever de consulta*. A utilização da dogmática do Direito Civil de forma ampla e geral é útil para a construção das posições jurídicas decorrentes desses deveres anexos à obtenção da decisão de mérito justa, adequada, tempestiva e efetiva. Esses deveres aplicam-se para todos os sujeitos processuais que devem cooperar entre si (juiz-réu, autor-réu, juiz-autor, auxiliares-juiz, auxiliares-partes, terceiros interessados etc.). Trata-se de uma *comunidade de trabalho*, e entre os sujeitos processuais ocorre a identificação de uma "posição comum", o "princípio da cooperação também se manifesta na posição recíproca de qualquer dos sujeitos processuais perante todos os demais".[103]

100 CADIET, Loïc. "Los acuerdos procesales en derecho francés: situación actual de la contractualización del processo y de la justicia en Francia". *Civil Procedure Review*, v. 3, n. 3, 2012, disponível em http://www.civilprocedurereview.com/images/stories/COMPLETE_TEXT_2012_3.pdf, consultado em 23/011/2016, p. 17/18; ZANETI JR., Hermes. *A Constitucionalização do Processo. O Modelo Constitucional da Justiça Brasileira e as Relações entre Processo e Constituição*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 154/155.

101 FAZZALARI, Elio. Procedimento e Processo (Teoria Generale). In.: *ENCICLOPEDIA del Diritto*. Milano: Giuffrè, 1986, v. 35.

102 CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. [1983] 3ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007, p. 604/608; DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 97/103.

103 SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o Novo Processo Civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997, p. 67.

No CPC/2015 esses deveres podem ser aferidos nos seguintes dispositivos, entre outros, art. 76, *caput* (determinação de prazo pelo juiz para sanação da incapacidade processual ou da irregularidade da representação da parte), art. 258 (multa para o requerimento doloso de citação por edital), art. 302 (responsabilidade objetiva quanto ao requerimento de tutela provisória), art. 321 (dever do juiz de conceder prazo para que o autor emende ou complete a inicial, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado), art. 334, § 8º (dever de comparecimento à audiência de mediação ou conciliação, sob pena de ser considerado ato atentatório à dignidade da justiça e multa de até dois por cento do proveito econômico da causa, revertida a favor da União ou do Estado),[104] art. 339 (dever de o réu, sempre que tiver conhecimento, indicar o sujeito passivo quando alegar a sua ilegitimidade no processo, sob pena de arcar com as despesas processuais e de indenizar o autor pelos prejuízos decorrentes da falta de indicação), art. 357, § 3º (audiência de saneamento compartilhado ou saneamento cooperado), art. 536, *caput* (determinação de ofício de medidas necessárias ao cumprimento das obrigações de fazer e não fazer para satisfazer a obrigação), art. 536, § 3º (determinação de litigância de má-fé ao executado que deixar de cumprir injustificadamente a ordem judicial, sem prejuízo da responsabilidade por crime de desobediência), art. 772, II (advertência ao executado de que seu comportamento constitui ato atentatório à dignidade da justiça), art. 774 (atos considerados atentatórios à dignidade da justiça no processo de execução), art. 932, parágrafo único (cláusula geral de sanabilidade dos recursos), art. 1017, § 3º (cláusula de sanabilidade nos agravos de instrumento), art. 1029, § 3º (cláusula de sanabilidade nos recursos especial e extraordinário), entre outros.

Em particular, o art. 357, § 3º, que trata do saneamento compartilhado, traz o espírito da "comunidade de trabalho", determinando que, se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações. Trata-se de espécie de "*case management conference*", novidade introduzida pelas *Civil Procedure Rules* inglesas de 1998.[105]

104 Aqui há uma anotação importante, não há um dever de conciliar ou de mediar, mas sim um dever de comparecer a audiência. A conciliação e a mediação somente podem ser compreendidas como autocomposição e é errado afirmar que são um desdobramento do princípio da cooperação. Existe um dever de estímulo à autocomposição (art. 3º, § 3º, CPC), mas não um dever de autocomposição, que é regrada pelo princípio da autonomia da vontade (art. 166, *caput*, CPC). Somente em sentido leigo pode ser afirmado que quem autocompõem coopera processualmente.

105 Cf. CPR, Part 1, Rule 29.3 e Rule 1.4, (2) (a). Nos termos da doutrina: "A tarefa do juiz é, agora, '*active case management*' – isso significa, por exemplo, nos processos mais importantes ter uma *case management conference*, na qual são discutidas com as partes [e com o Ministério Público, quando houver] o curso do processo, as questões a serem esclarecidas sobre os fatos, sobre o direito, sobre as despesas e as possibilidades de um ajuste alternativo do conflito. Que o juiz deve trabalhar para a cooperação das partes está em primeiro lugar de suas obrigações". GREGER, Reinhard, *Cooperação como princípio processual*, p. 309/310. Para as diversas teorias da cooperação e sua ascensão no direito alemão cf. KOCHEN, Ronaldo. Introdução às raízes históricas do princípio da cooperação (Kooperationmaxime). In.: Fredie Didier Jr, Dierle Nunes e Alexandre Freire (coord.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 311/344.

É de se observar que além das hipóteses tipificadas com sanções expressas a não cooperação poderá ensejar uma série de desvantagens processuais, "seja por meio da sentença de revelia [...] em caso de ausência total, seja por meio de preclusão dos argumentos intempestivos [...], seja ainda por meio de sentença de mérito [...] por insuficiência de provas ou de comprovação."[106] Portanto, revelia, preclusão e regras de ônus são possíveis sanções para a falta de cooperação das partes no processo.

13. CONTRADITÓRIO *(AUDIATUR ET ALTERA PARS)*

O Contraditório não é mais visto como bilateralidade ou direito de ação e reação, como era no CPC/1973. Ele surge como "valor-fonte" do processo no Estado Democrático Constitucional[107]. Como foi observado nos comentários ao princípio da cooperação, o juiz também está sujeito ao contraditório (art. 10, CPC/2015). Esta era a lição da melhor doutrina, agora incorporada pelo CPC/2015[108].

O texto constitucional de 1988 revela-se sensível a essa interpretação, o art. 5º, LV, determina que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o *contraditório* e *ampla defesa*, com os meios e recursos a ela inerentes". Com a constitucionalização, inédita no direito brasileiro até 1988, o processo, compreendido como procedimento em contraditório, passa a assumir um local central na teoria do processo. Há uma verdadeira processualização dos procedimentos,[109] implicando que, mesmo nos casos em que existe predominância do inquisitório, as autoridades públicas, inclusive o Ministério Público, sempre que possível, permitam aos destinatários finais participar da formação da decisão que irá sobre eles versar efeitos.

O contraditório é redimensionado para além da mera oportunidade de resposta, direito de contraditar as manifestações da outra parte no processo, transmudando-se no *direito de participação e influência no processo como um limite ao poder do juiz* e, por consequência, na existência de *um dever de debate por parte deste juiz em relação às partes*[110], mesmo nos casos em que seja possível e recomendável a sua atuação de ofício.

106 GREGER, Reinhard, *Cooperação como princípio processual*, p. 305.

107 ZANETI JR., Hermes. *A Constitucionalização do Processo. O Modelo Constitucional da Justiça Brasileira e as Relações entre Processo e Constituição*. 2ª ed. revista, ampliada, alterada. São Paulo: Atlas, 2014, 179. Na doutrina, adotando esta premissa, cf. FRANCO, Marcelo Veiga. *Processo Justo. Entre Efetividade e Legitimidade da Jurisdição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 67.

108 TROCKER, Nicolò. *Processo Civile e Costituzione. Problemi di Diritto Tedesco e Italiano*. Milano: Giuffrè, 1974; OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. "O Juiz e o Princípio do Contraditório". *Revista de Processo*, São Paulo, RT, n. 71, p. 31-38, jul./set., 1993; ABELHA, Marcelo. *Manual de Direito Processual Civil*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 56/58.

109 Na doutrina, defendendo este efeito para o procedimento dos inquéritos civis, cf. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 10ª ed. Vol. 4. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 239 e ss. C

110 CABRAL, Antonio do Passo. II principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. *Rivista di Diritto Processuale*, anno 60, n. 2, p. 449-463, Apr./Giu. 2005.

Nesse sentido:

> O conteúdo mínimo do contraditório não se esgota na ciência bilateral dos atos do processo e na possibilidade de contraditá-los, mas faz também depender a própria formação dos provimentos judiciais da efetiva participação das partes. Por isso, para que seja atendido este mínimo, insta a que cada uma das partes conheça as razões e argumentações expendidas pela outra, assim como os motivos e fundamentos que conduziram o órgão judicial a tomar determinada decisão, possibilitando-se sua manifestação a respeito em tempo adequado (seja mediante requerimentos, recursos, contraditas etc.). Também se revela imprescindível abrir-se a *cada uma das partes a possibilidade de participar do juízo de fato*, tanto na indicação da prova quanto na sua formação, fator este último *importante mesmo naquela determinada de ofício pelo órgão judicial*.[111]

A doutrina apontou a existência de diversas facetas do contraditório. O *contraditório preventivo* a que está sujeito o juiz antes de proferir a decisão, atuando como regra geral (arts. 7º e 9º, CPC), que também justifica a quebra dos brocardos *da mihi un factum, dabo tibi ius* e *iura novit curia*,[112] cirando o dever de o juiz advertir as partes das mudanças abruptas na argumentação desenvolvida no *iter* procedimental, a exemplo da vedação das decisões-surpresa (art. 10). O *contraditório diferido* ou *postergado*, para um ato futuro no mesmo procedimento. O contraditório eventual, compreendido como aquele que poderá ou não acontecer em um momento futuro, processo futuro, por exemplo, através de um procedimento próprio para seu exercício, a exemplo dos embargos do executado, do julgamento liminar de improcedência (art. 332, §§ 3º, 4º, CPC) e da ação para modificação da tutela antecipada antecedente estabilizada (art. 304, § 2º, CPC). O *contraditório mitigado*, que é exercido em menor profundidade justamente por ser decorrente de um anterior procedimento com amplo contraditório (como no caso dos processos de execução de títulos executivos judiciais)[113].

No CPC/2015, a doutrina apresenta uma conexão da efetividade do contraditório com a noção de igualdade como "equilíbrio processual" (art. 7º, CPC). A igualdade deixa de ser apenas o direito à paridade de armas de forma estática e passa a ser vista como o dever de o juiz "neutralizar as desigualdades" e garantir a "equivalência de oportunidades" às partes no processo.[114] Esta mesma tarefa pode ser desempenhada pelo Ministério Público quando atua

111 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. A garantia do contraditório. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, v. 15, p. 7-20, 1998.

112 Para a compreensão da extensão destas expressões na história do processo e o impacto no princípio do contraditório à luz do Estado Democrático Constitucional cf. DOMIT, Otavio Augusto Dal Molin. *Iura Novit Curia* e a Causa de Pedir. O Juiz e a Qualificação Jurídica dos Fatos no Processo Civil Brasileiro. São Paulo: RT, 2016.

113 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *Do formalismo no processo civil*. 2. ed. rev. e acrescida de apêndice. São Paulo: Saraiva, 2003; PICARDI, Nicola. "Il Principio del Contraddittorio". *Rivista di Diritto Processuale*, anno 53, n. 3, p. 673-681, 1998; CABRAL, Antonio do Passo. Il principio del contraddittorio come diritto d'influenza e dovere di dibattito. *Rivista di Diritto Processuale*, anno 60, n. 2, p. 449-463, Apr./Giu. 2005.

114 ABREU, Rafael Sirangelo Belmonte de. *Igualdade e Processo Civil. Posições Processuais Equilibradas e Unidade do Direito*. São Paulo: RT, 2016; DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1, 97/98.

como fiscal do ordenamento jurídico. O previsto no art. 190, parágrafo único, em relação aos negócios processuais, pode servir como exemplo. Neste dispositivo está previsto o dever de o juiz garantir que os negócios processuais não se realizem de forma abusiva nos casos em que se vislumbre nulidades, inserção abusiva em contratos de adesão ou a parte se encontre em manifesta vulnerabilidade. Caso o Ministério Público atue nestes processos, é igualmente seu dever requerer o controle da validade dos negócios ao juiz. Outro exemplo é a possibilidade de dilação de atos processuais (art. 139, VI, CPC). Nestes casos, o juiz estará zelando pelo efetivo contraditório, dilatando os prazos para que as partes possam se manifestar de maneira mais adequada.

O dever de auxílio do juiz é, portanto, presente em muitos dos casos em que se trata de assegurar o contraditório, especialmente nos processos em que há presença de direitos-deveres, caracterizados por um interesse público na defesa de um bem jurídico coletivo ou de uma parte considerados especialmente relevantes pela norma.[115] Por essa razão, o CPC reforça que um dos desdobramentos da igualdade de partes é o dever de o juiz zelar pelo contraditório efetivo. Mas há um senão. Na doutrina portuguesa, o princípio da igualdade é normalmente conjugado com os deveres de auxílio exercidos pelo tribunal em relação às partes[116]. Não há, contudo, um dever geral e irrestrito de auxílio para as partes[117]. É de se observar que o dever de cooperação cria deveres anexos ao módulo processual visando à solução de mérito, justa, adequada, tempestiva e efetiva, e entre esses deveres está o dever de proteção, do qual decorre o dever de auxílio. Evidentemente, no exercício desses deveres, o juiz deverá manter a sua imparcialidade, atuando nos casos excepcionais em que a relevância do bem jurídico tutelado, a vulnerabilidade da parte ou a complexidade do direito assim justificarem. Nesses mesmos casos, apresenta-se claramente a função do Ministério Público como instituição de garantia de

115 A classificação que elabora a distinção entre direitos-pretensão, direitos-poderes e direitos-deveres é de Fernando Noronha, cf. NORONHA, Fernando. *Direito das obrigações*. São Paulo: Saraiva, 2003, v. 1, p. 54, ver também p. 51-64, também adotada em DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, *Vol. 4,* p. 279. Parcela da doutrina exclui essa categoria do âmbito dos direitos subjetivos, adotam esse entendimento excludente Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald: "Já o poder jurídico, também chamado de poder funcional, distingue-se do direito subjetivo, pois naquele há um direito exercido no interesse do sujeito passivo e do grupo social, como, v.g., o poder familiar (CC, art. 1630), diversamente do que ocorre, como se viu, no direito subjetivo, em que o exercício é em benefício do próprio titular. Sintetize-se: no poder funcional há exercício em face de outra pessoa (como na tutela de menores), caracterizando-se como uma categoria autônoma, distinta dos direitos subjetivos clássicos". Cf. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direito civil*: teoria geral. 4a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 6. Entendemos que não se trata de oposição eficaz, primeiro porque os autores referem, com absoluta certeza, aos direitos subjetivos clássicos ou stricto sensu, categoria aqui alargada; em segundo porque também esses direitos-poderes são judicializáveis como "direitos subjetivos" daqueles que são os titulares do benefício de seu cumprimento (pessoa determinada ou coletividade), quer pelos próprios beneficiários, quer por entes especialmente determinados em lei (ex.: art. 5º da Lei nº 7.347/1985). O tema é objeto de aceso debate doutrinário entre as teorias do interesse e as teorias da escolha cf. MACCORMICK, Neil. Children's Rights: A Test-Case for Theories of Right. ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/ Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy Vol. 62, No. 3 (1976), pp. 305-317; PINO, Giorgio. Neil MacCormick on Interpretation, Defeasibility, and the Rule of Law. Disponível em <http://www1.unipa.it/gpino/Pino,%20su%20 MacCormick.pdf> Acesso em 13.05.2015, item 1.

116 SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o Novo Processo Civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997, p. 65.

117 DIDIER JR., FREDIE. *Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, vol. 1, p. 131/132.

segundo grau e sua atuação como órgão agente ou interveniente ancorada no princípio da acionabilidade.[118]

O art. 9º CPC/2015 traz a ideia de contraditório prévio, vedando, *como regra geral*, a decisão *inaudita altera parte*, ou seja, aquela decisão sem a oitiva da parte contrária (art. 5º, LV, CF). A regra geral é que, sempre que possível e sem prejuízo ao direito tutelado, seja realizado o contraditório prévio. A regra geral traz algumas exceções, conforme analisamos abaixo (art. 9º, parágrafo único, inc. I, II, III, CPC). O artigo traz, ainda, a ideia de ciência bilateral antes da manifestação do juiz, que favorece o exercício do contraditório como direito de influência e dever de debates. Perceba-se que, quando ocorrer intervenção do Ministério Público, haverá uma ciência trilateral, pois também o Ministério Público irá se manifestar antes da formação da convicção, e geralmente da própria análise, pelo julgador sobre os fatos e sobre o direito debatido. Trata-se, aqui, principalmente da dimensão *audiatur et altera pars*[119] do contraditório, a própria essência do processo judicial, como afirma a doutrina o meio pelo qual a Justiça deve preservar sua imparcialidade, configurando o direito das partes de se manifestarem nos autos do processo antes da manifestação judicial.

Para além dessa dimensão clássica do contraditório, as normas fundamentais da boa-fé processual (art. 5º) e da cooperação (art. 6º) implicam o dever de o juiz discutir com as partes antes de decidir, mesmo nos casos em que possa decidir de ofício, ou seja, o CPC submete o próprio juiz ao contraditório. O contraditório para o juiz é expresso no art. 10, que veda as decisões-surpresa.

As exceções previstas para a regra geral do contraditório prévio são: a) *tutela provisória de urgência*, disciplinada nos arts. 300 a 310, incluindo a parte geral da tutela de urgência, tutela antecipada e cautelar incidental, a tutela antecipada requerida em caráter antecedente, a tutela cautelar requerida em caráter antecedente; nestes casos, o contraditório poderá ser diferido para um momento futuro; b) *tutela provisória da evidência, em duas hipóteses, art. 311, II e III*, nas quais, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, b.1) *as alegações de fato puderem ser comprovadas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante*, b.2) se tratar de *pedido reipersecutório* – ou seja, pedido visando a buscar no patrimônio do réu algo que pertence ao autor e que lá se encontra indevidamente – fundado em prova documental adequada do contrato de depósito. Em ambos os casos há previsão para que o juiz decida *in limine litis, inaudita altera parte*, no início do processo e sem a oitiva da parte contrária; c) *ação monitória*, art. 701, uma vez que sendo evidente o direito do autor, o juiz deferirá a expedição de mandado de

118 FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos. O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Trad. Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zaneti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 246-247.

119 "*Audiatur et altera pars*. Não conheço nenhum outro critério (e este é habitualmente desconsiderado) da verdade de uma conclusão. Não existe operação mais constantemente indispensável do que a 'dialética". VILLEY, Michel. *Filosofia do Direito. Definições e Fins do Direito. Os Meios do Direito*. Trad.: Márcia Valéria Martinez de Aguiar. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 267.

pagamento, de entrega de coisa ou para execução de obrigação de fazer ou não fazer, constituindo-se o título executivo judicial se o devedor não realizar o pagamento ou apresentar os embargos, no prazo de 15 dias.

14. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO: A) COMPORTAMENTO DAS PARTES, B) COMPORTAMENTO DO JUIZ E DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ÓRGÃOS PÚBLICOS), C) COMPLEXIDADE DA CAUSA E D) BEM JURÍDICO TUTELADO (CRITÉRIO DA *POSTA IN GIOCO*)

O art. 4º do CPC que prevê que *as partes têm o direito de obtenção em prazo razoável à solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa*. Bem, acrescenta-se aqui o elemento necessário ao princípio da efetividade, que é a necessidade de tutela tempestiva (duração razoável do processo), que não implica rapidez a qualquer custo, mas eliminação do tempo patológico, isto é, sem correspondência entre o tempo gasto e a complexidade da causa[120].

A duração razoável do processo é princípio constitucional (art. 5º, LXXVIII, CF, EC nº 45/04), norma adotada pelo Brasil a partir da internalização do Pacto de San José da Costa Rica (art. 8º, 1), agora expressamente referida no art. 4º e no art. 139, II, do CPC/2015. São os critérios básicos firmados pela Corte Europeia dos Direitos do Homem (a partir do art. 6º, 1, da CEDH), para saber se o processo tem ou não duração razoável: a) a complexidade da causa; b) o comportamento das partes e de seus procuradores; c) a atuação do órgão jurisdicional (Caso Neumeister *v*. Áustria, 1968, CEDH). A corte acrescentou ainda um critério: d) relevância do direito reclamado em juízo para a vida do litigante prejudicado pela duração excessiva dos processos (ex.: responsabilidade civil pelo contágio de doenças, Caso Comissão *v*. Dinamarca, 1996, CEDH; *status* pessoal, Caso Laino *v*. Itália, CEDH; liberdade pessoal do réu no processo penal, Caso Zarmakoupis e Sakellaropoulos *v*. Grécia, 2000), CEDH, todos precedentes citados pela doutrina[121].

A EC nº 45/04 acrescentou alínea *e)* ao inciso II do art. 93 da CF/1988, determinando que não será promovido o juiz que injustificadamente reter os autos além do prazo legal, não podendo devolvê-los ao cartório sem despacho ou decisão. A doutrina defendeu a possibilidade de mandado de segurança contra a omissão judicial com pedido para determinação pelo tribunal para que

120 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Op. cit. 98.

121 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2016, 800/801. Na Itália, após sucessivas condenações por irrazoável duração dos processos pela Corte de Estrasburgo, foi editada uma lei (Lei nº 89, de 24 de março 2001) para determinar uma equânime compensação financeira como indenização à parte prejudicada. A condenação a uma indenização pelos danos, inclusive extrapatrimoniais, causados pela demora é uma solução reiterada no continente europeu, os prazos considerados razoáveis para a duração normal de um processo civil seriam de três anos para a decisão de mérito e seis anos para a decisão final de todos os recursos, até o tribunal de vértice, cf. DALMOTTO, Eugenio. "Diritto all'equa riparazione per l'eccessiva durata del processo". In.: CHIARLONI, Sergio (a cura di). *Misure Acceleratorie e Riparatorie contro L'irragionevole Durata dei Processi. Commento alla Legge 24 marzo 2001, n. 89*. Torino: Giappichelli, 2002, p. 68/225.

o responsável pela demora profira a decisão[122]. No CPC/2015, há previsão da modificação do órgão de decisão em razão da demora, quando, após intimação para que em dez dias pratique o ato, deixar o juiz ou relator de praticá-lo, sendo o processo remetido ao seu substituto legal (arts. 235, § 3º e 940, § 2º CPC). Além dessas previsões disciplinares, é evidente que, existindo dano pela demora, ocorre a atração do dever de responsabilização, pelo que caberá ação civil de reparação na Justiça Federal ou na Justiça Estadual, conforme o caso, pelos danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados pela duração irrazoável do processo[123].

A questão atinge também a atuação do Ministério Público.

Em relação ao Ministério Público há a necessidade de equilíbrio entre os dois vetores de segurança e efetividade. O art. 180, § 1º, determina que, findo o prazo de manifestação do Ministério Público sem que este se pronuncie, o juiz requisitará os autos e dará andamento ao processo. O art. 234, § 4º, estabelece a possibilidade de aplicação de multa ao membro do Ministério Público que não devolver os autos no prazo de 3 (três) dias a contar da requisição do juiz. Como salientamos, inicialmente, uma das preocupações principais do CPC é dar vazão célere aos procedimentos cíveis, prestando, em tempo adequado, a jurisdição (art. 4.º). Nesse afã, algumas vezes, corre-se o risco de criar problemas para outro vetor essencial do processo: a segurança jurídica. A atuação do Ministério Público como instituição de garantia dos direitos fundamentais visa a assegurar sua efetivação; portanto, não pode a lei prescindir dessa intervenção, quando a Constituição assim determina.

Todas essas noções já estão bem assentadas. Assim, nos parece que o parágrafo primeiro do art. 180 não pode ter aplicação literal, por ser inconstitucional e ilegal.[124] Salvo se, em interpretação conforme, vincularmos sua aplicação à intervenção discricionária vinculada à fundamentação do

122 CABRAL, Antonio do Passo. "A duração razoável do processo e a gestão do tempo no projeto de novo Código de Processo Civil". *Novas Tendências do Processo Civil – estudos sobre o projeto do Novo Código de Processo Civil*. Alexandre Freire; Bruno Dantas; Dierle Nunes; Fredie Didier Jr.; José Miguel Garcia Medina; Luiz Fux; Luiz Henrique Volpe Camargo; Pedro Miranda de Oliveira (org.). Salvador: Editora Juspodivm, 2013.

123 SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Op. cit., p. 800/801.

124 Em sentido contrário, entendendo que o prazo definido tem caráter preclusivo e que a não intervenção não impede a prática de outros atos futuros, cf. BENEDUZI, Renato. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 70 ao 187*. Vol. II. São Paulo: RT, 2016, p. 394.

Ministério Público (disponibilidade motivada).[125] Uma coisa é entender o membro do Ministério Público, no âmbito de sua independência funcional, nos casos de intervenção com disponibilidade motivada, vinculada à fundamentação (ex.: rol previsto na Rec. nº 34, CNMP, ver supracomentários ao art. 178), pela não manifestação nos autos, por verificar ausência do interesse público ou social que motive sua intervenção. Outra coisa é, havendo interesse público, o juiz dar andamento ao processo independentemente da manifestação do Ministério Público, o que será passível de nulidade acaso comprovado o prejuízo (art. 279, § 2º, CPC/2015).

A Constituição previu a essencialidade do Ministério Público para a justiça (art. 127, CF/1988); logo, não pode o CPC, norma infraconstitucional, dispensar sua atuação obrigatória. Ademais, o próprio CPC/2015 prevê a nulidade dos atos processuais praticados sem a oitiva do Ministério Público, art. 279 ("[é] nulo o processo quando o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhar o feito em que deva intervir"), flagrantemente em contraste com o parágrafo primeiro do art. 180. Portanto, só não haverá nulidade, quando não houver prejuízo ("[a] nulidade só pode ser decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou a inexistência de prejuízo", art. 279, § 2º).

O CPC não se interpreta em tiras. A única interpretação conforme possível do parágrafo primeiro do art. 180 é aquela que permite concluir que a intervenção do Ministério Público, nesses casos, é regida pela disponibilidade motivada. Queremos dizer, tendo entendido o órgão de execução pela não intervenção, poderá o juiz requisitar os autos. Eventual divergência por parte de órgão ulterior que venha a atuar nos autos somente ensejará nulidade dos atos praticados, caso esteja presente o prejuízo grave, a ponto de afastar a preclusão (art. 277, § 2º, c/c art. 278, *caput* e parágrafo único).

Ademais, o CPC/2015 disciplina a responsabilidade do membro do Ministério Público que indevidamente reter os autos do processo, nos termos do art. 232, § 4º, e praticar atos atentatórios à jurisdição, art. 77, § 6º, remetendo a sanção ao órgão disciplinar competente. A remessa ao órgão competente é a postura normativa correta, por se tratar de responsabilidade administrativa.

125 Nesse texto, defenderemos a possibilidade de determinar graus de interesse público e de indisponibilidade do direito, ao mesmo tempo que caberia ao Ministério Público a decisão de intervir ou não nos processos, conforme fundamentação adequada, quando a norma que determina a intervenção assentar-se em um conceito jurídico indeterminado (ex.: *interesse social e interesse público*). A Recomendação nº 34 do CNMP determinou, no seu art. 2º, que a identificação do interesse público é juízo exclusivo do membro do Ministério Público, sendo necessária a remessa e indevida a renúncia de vista dos autos. Trata-se de estabelecer, como premissa técnica de controle da atuação, o "*princípio da disponibilidade motivada" (Gregório Assagra de Almeida)*, demonstrando o membro as razões de sua atuação, toda vez que, no exercício de suas funções constitucionais, ao extrair o conteúdo normativo dos textos legais, resolver pela intervenção ou não intervenção na esfera cível, em concreto. O dever de fundamentação adequada decorre de mandamento constitucional (art. 93, IX) e é um dos pilares nos quais se assenta a estrutura de controle dos deveres-poderes do juiz no novo Código de Processo (art. 489, § 1º), nada mais natural que ele se estenda igualmente ao Ministério Público. O "princípio da disponibilidade motivada" nasceu no processo coletivo, tendo sido identificado pela melhor doutrina na matéria (ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 573; GODINHO, Robson Renault. As corregedorias e a atuação repressiva do Ministério Público. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das corregedorias do Ministério Público*, vol. 1, Brasilía: CNMP, p. 49-108, 2016, p. 143); já havíamos aderido a esse entendimento em outro local (DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil. Processo coletivo. 10*. ed., Salvador: JusPodivm, 2016, Cap. 3).

Portanto, casos em que exista interesse público relevante, de obrigatória atuação, e houver omissão do Ministério Público, deverá o juiz remeter a questão ao Conselho Superior do Ministério Público Estadual, ou ao órgão correspondente nos ramos do Ministério Público da União (MPF, MPDFT, MPT e MPM), para que tomem uma de duas decisões possíveis: a) homologuem a não intervenção do membro do Ministério Público nos autos, permitindo o prosseguimento do feito sem a intervenção do Ministério Público; ou b) discordem da decisão de não intervenção, remetendo os autos ao Procurador-Geral para que este designe outro membro para atuar no feito (art. 9º, §§ 1º e 4º, da LACP c/c art. 10, IX, *d*, LONMP).

Essa fórmula, entendemos, aplica-se igualmente quanto à inação. Assim, preserva-se o núcleo essencial da função desempenhada pelo Ministério Público, ao mesmo tempo que se garante a independência funcional e a regra de que cabe ao próprio Ministério Público definir quando há ou não presença de motivos adequados para a sua intervenção. O juízo sobre a existência ou não de interesse público motivador de ação ou intervenção do Ministério Público é exclusivo do próprio Ministério Público, art. 2º, Rec. nº 34, CNMP. É o que já ocorre em relação aos arquivamentos de inquéritos policiais em que há atribuição exclusiva do Procurador-Geral. Cabe apenas ao Ministério Público a decisão; não haveria, de regra, nem mesmo necessidade de envio ao Poder Judiciário, uma vez que a este não resta alternativa, a não ser o arquivamento do inquérito penal.[126]

Note-se, por derradeiro, que seria possível superar o problema da ausência de manifestação do *Parquet* através de um recurso à analogia. Os Ministérios Públicos têm se organizado em regime de substituição automática. Pois bem, os arts. 235, § 3º, e 940, § 2º, do CPC/2015 determinam a atuação do juiz ou desembargador substituto legal em caso de demora pelo juiz ou desembargador que deveria decidir ou votar. Não há aqui qualquer aplicação de multa, como prevista para os advogados nos termos do art. 234, § 2º, e estendida ao Ministério Público e à Defensoria Pública pelo parágrafo quarto do mesmo artigo.

Por qual razão não seria aqui aplicável regime idêntico à demora do Ministério Público? Observe-se que a regra do substituto legal vale também para os impedimentos ou suspeições, e, neste caso, aplicam-se às normas ao Ministério Público por expressa disposição legal (art. 148, CPC). Não há razão jurídica para negar a extensão aqui. Trata-se, consequentemente, de uma busca constante de aprimorar as instituições e fazer valer o direito fundamental à organização e ao procedimento (*status activus processualis*). Portanto, em vez de aplicar a multa, cabe ao juiz solicitar à administração superior que designe um substituto para que atue no feito, sanando a irregularidade. Eventual

126 Cf. POLASTRI, Marcellus. *Ministério Público e Persecução Criminal*. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

infração administrativa será apurada nos termos do art. 234, § 5º, CPC e do regramento interno da instituição.[127]

O art. 12 estabelece o dever de os juízes e os tribunais julgarem as causas em ordem cronológica, como meio de promover a duração razoável do processo.

Não se pode deixar também de mencionar, quanto ao previsto no art. 4º, que a atividade satisfativa também dever ser realizada em tempo razoável e com solução integral de mérito, o que revela, portanto, o direito fundamental à tutela executiva.[128]

O art. 139, IV, que prevê a atipicidade dos meios executivos[129], também é outro grande exemplo que o novo CPC traz no sentido de realização da tutela dos direitos. No Código anterior, a determinação das medidas referidas no inciso IV eram possíveis somente para obrigações de fazer, não fazer, desfazer e entrega de coisa. Agora, como o CPC, também é cabível para as prestações pecuniárias[130]. A adequação de técnicas executivas é imprescindível para a prestação da tutela efetiva, técnicas estas que precisam ser idôneas – todas as técnicas processuais, portanto, estão disponíveis para tutela de toda e qualquer espécie de direito,[131] consubstanciando os princípios da atipicidade e não taxatividade, sendo que a necessária concreção em textos legais e em precedentes irá oferecer os contornos de aplicabilidade da norma.

15. AUTORREGRAMENTO DA VONTADE NO PROCESSO: NEGÓCIOS PROCESSUAIS

Os negócios processuais[132] podem ser celebrados extrajudicialmente ou judicialmente, pelas partes sozinhas ou com a participação do juiz. Neste último caso, o juiz já controlará, de imediato, a validade do negócio.

Os negócios poderão versar sobre mudanças de procedimento, inclusive com a derrogação de normas processuais.

127 Entendendo que a multa é aplicável a todos, advogados públicos e privados, defensores públicos membros do Ministério Público indistintamente, porém que somente pode ser aplicada após o devido processo legal administrativo e pelo órgão administrativo competente, cf. CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 188 a 293*. Vol. III. São Paulo: RT, 2016, p. 171.

128 GUERRA, Marcelo Lima. *Direitos Fundamentais e a Proteção do Credor na Execução Civil*. São Paulo: RT, 2002, *passim*; DIDIER JR., FREDIE. *Curso de Direito Processual Civil – Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, vol. 1. p. 93/96.

129 ABELHA, Marcelo. *Manual de Execução Civil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 61/62.

130 Grande destaque para as medidas realizadas via BACEN-JUD, em virtude de sua efetividade para a tutela dos direitos.

131 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. São Paulo: Ed. RT, 2015. vol. I, 252.

132 A terminologia doutrina oscila entre negócios, acordos ou convenções. Optaremos por negócios processuais, por agora. Cf. Fredie Didier Jr., *Curso de Direito Processual Civil,* cit., p. 376; Antônio do Passo Cabral, *Convenções Processuais,* Salvador: Juspodivm, 2016; Fredie Didier Jr.; Pedro Henrique Pedrosa Nogueira; Antonio do Passo Cabral, *Negócios Processuais,* 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2016 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC, vol. 1); Pedro Henrique Pedrosa Nogueira, *Negócios Jurídicos Processuais,* Salvador: Juspodivm, 2016.

A disciplina dos negócios processuais tem seu núcleo nos arts. 190[133] e 200[134], CPC/2015, que funcionam como cláusulas gerais dos negócios processuais atípicos.

O art. 190 do CPC estabelece a possibilidade de autorregramento da vontade nos negócios, acordos e convenções pré-processuais ou processuais tendo por objeto ônus, poderes, faculdades e deveres processuais. Claro que a liberdade trazida com o art. 190 do CPC tem seu critério de validade submetido ao processo justo (art. 5º, LIV, da CF/1988). O negócio jurídico-processual não pode, portanto, afastar os deveres inerentes à boa-fé e à cooperação (Enunciado nº 6, FPPC). Na doutrina há quem defenda, por exemplo, que acordos processuais não podem incidir sobre poderes do juiz e do Ministério Público, bem como não podem violar o núcleo essencial dos direitos fundamentais processuais. Defendem, ainda, que são nulos acordos irrevogáveis ou que importem renúncia sem benefício correlato.[135] Cabe interpretar este problema à luz do direito material discutido, quanto mais for disponível o direito e quanto menor for o atingimento dos direitos fundamentais afetados, maior será a liberdade negocial.

Um exemplo pode ser retirado dos enunciados do FPPC (Fórum Permanente de Processualistas Civis). O Ministério Público pode realizar negócios processuais, mas as partes não podem, mediante negócio processual, afastar a intervenção do Ministério Público (Enunciados nº 135 e 254, FPPC).

Um dos negócios processuais que pode ser considerado muito adequado ao Ministério Público e aos direitos fundamentais que tutela é a dispensa do prazo recursal nos casos de adoção internacional. O chamado *pacto de não recorrer*.[136] O tema é polêmico, mas merece atenção, podendo inclusive ser regulamentado pelas corregedorias do Ministério Público. O processo de adoção internacional é longo, conta com estágio convivência e pressupõe o esgotamento da questão em primeiro grau. Muitos são os casos em que não há qualquer oposição de terceiros interessados ou dos pais biológicos do adotando. Nesses casos, admitida a possibilidade de negócios processuais para afastar os poderes do Ministério Público de recorrer, o que concordamos, quando adequado à tutela dos direitos, pois será uma forma de efetivar os direitos fundamentais que o próprio Ministério Público pretende tutelar no processo. Isso permitirá, na adoção internacional, que os requerentes possam, desde logo, obter a

133 Nos termos do CPC: Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo. Parágrafo único: De ofício ou a requerimento, o juiz controlará a validade das convenções previstas neste artigo, recusando-lhes aplicação somente nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão ou em que alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade.

134 Assim redigido: Art. 200. Os atos das partes consistentes em declarações unilaterais ou bilaterais de vontade produzem imediatamente a constituição, modificação ou extinção de direitos processuais.

135 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. São Paulo: RT, 2015, p. 244.

136 NOGUEIRA, Pedro Henrique. *Negócios Jurídico Processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 246.

averbação da decisão judicial transitada em julgado em cartório e retornar ao país de origem.

16. FUNDAMENTAÇÃO HERMENÊUTICA E ANALITICAMENTE ADEQUADA DAS DECISÕES E DOS ATOS POSTULATÓRIOS

O CPC trata da fundamentação hermenêutica e analiticamente adequada no art. 11, CPC, repetindo a regra da motivação e publicidade existente no art. 93, IX, da CF/88, e no art. 489, § 1º, CPC, com muito mais detalhe.

As regras e princípios ali previstos valem para a fundamentação das decisões e para os atos postulatórios. No caso do Ministério Público, é irrelevante se ele atua como órgão agente ou interveniente, uma vez que todas as manifestações, especialmente por ser órgão público, instituição de garantia dos direitos fundamentais, devem ser adequadamente fundamentadas, e os argumentos jurídicos devem projetar a futura decisão judicial que será tomada.

Aqui também é de se referir que o art. 489, § 1º, CPC, deve afetar as decisões tomadas em instâncias administrativas pelo Ministério Público. Como se trata de um desdobramento do formalismo valorativo, há necessidade de primar pela fundamentação adequada pelo Ministério Público nos procedimentos administrativos em que oficia, por exemplo, ao determinar um arquivamento, formular um termo de ajustamento de conduta ou despachar no procedimento as decisões do Ministério Público, as quais devem estar adequadamente fundamentadas e levar em consideração (contraditório como direito de influência e dever de debates) os argumentos trazidos pelos eventuais interessados que tiverem voz nos procedimentos.

Há uma diretriz prática na adequada fundamentação nesses casos: ao fundamentar adequadamente sua manifestação, o Ministério Público permite a prevenção especial e geral de novos atos que venham a ocorrer em desconformidade com o entendimento do *Parquet*. Permite, ademais, o controle interno pelo CSMP e o controle externo pela sociedade. As decisões adquirem, portanto, legitimidade *endoprocessual* e *extraprocessual*.

Antes de analisarmos os incisos do art. 489, § 1º, é importante demonstrar como a fundamentação adequada pode afetar o peticionamento por parte do autor e do réu, tanto na peça inicial quanto em qualquer momento ao longo do processo. O primeiro caso, mais evidente, resulta do dever de o juiz advertir ao autor da necessidade de completar ou esclarecer sua petição, declinando corretamente a causa de pedir e o pedido, modelados à luz do art. 489, § 1º, CPC. Isso ocorre em razão de ser a petição inicial um projeto de decisão. Assim, quando não for possível depreender do peticionado os termos necessários para formação da decisão judicial, o juiz deve determinar à parte autora, sob pena de não recebimento da inicial, que a emende. Para tanto, é dever do juiz indicar precisamente, ao autor, que este deverá esclarecer sua petição nos termos do

art. 489, § 1º, sob pena de não receber a inicial (art. 321 e parágrafo único, CPC), por exemplo, informando qual a relação entre os dispositivos legais citados e o caso, esclarecendo a pretendida concreção dos conceitos jurídicos indeterminados ou cláusulas gerais referidas e indicando a relação entre os precedentes citados e o caso peticionado.

Para melhorar a compreensão, podemos agrupar os incisos do art. 489, § 1º, CPC, em três tipos: a) controle do excesso de linguagem e da abstração na argumentação jurídica (art. 489, § 1º, I a III); b) controle da omissão do julgador na análise dos fundamentos das partes capazes de alterar – infirmar – a decisão (art. 489, § 1º, IV); c) controle da aplicação ou não aplicação dos precedentes (art. 489, § 1º, V e VI).

a) o primeiro grupo tem relação com o *excesso de linguagem e de abstração na argumentação jurídica*. Dessa forma, não se consideram fundamentadas *decisões ou atos postulatórios sem concreção*, ou seja, decisões ou atos postulatórios que se limitarem a indicar, reproduzir ou parafrasear atos normativos sem explicar sua relação com a causa ou a questão debatida (inc. I), empregarem conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência (inc. II), invocarem motivos que se prestariam a justificar quaisquer decisões (inc. III). Assim, por exemplo, a alegação de inexistência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, a não existência de interesse público na causa e a invocação de doutrina não contextualizada, não fundamentam a decisão e não fundamentam, consequentemente, as postulações das partes e mesmo do Ministério Público;

b) não se consideram fundamentadas, igualmente, *a omissão do juiz na análise de fundamentos das partes*, ou seja, decisões ou postulações em que o órgão responsável pela decisão não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmarem a conclusão adotada (inc. IV). O correto dimensionamento deste inciso é muito relevante, afinal, não são todas as alegações, mas apenas os argumentos relevantes para infirmar a decisão adotada, ou seja, os argumentos que constituem fundamentos para decidir de forma diversa e que por si sós poderiam resultar na decisão em sentido contrário se fossem adotados, que geram a nulidade por falta de fundamentação. O argumento deduzido tem de ser forte o suficiente para – em tese – infirmar, ou seja, alterar, a decisão tomada. Caso incida um precedente normativo formalmente vinculante passa a ser totalmente irrelevante, por exemplo, a afirmação de que existem decisões judiciais de outros tribunais ou decisões judiciais mais antigas que não foram debatidas alegadas pelas partes. O precedente, de regra, vale independentemente das suas razões. Incidindo o precedente, passa a ser irrelevante a jurisprudência no sentido contrário.[137]

137 Como veremos, este caso é distinto da distinção, forma de não aplicar o precedente que resulta da sua não incidência, bem como da superação, forma de não aplicação do precedente que resulta na sua modificação em um momento posterior. Para a teoria dos precedentes cf. ZANETI JR., Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes,* em especial o Cap. 4.

c) por fim, *não se consideram fundamentadas decisões que apliquem mal ou não apliquem precedentes normativos formalmente vinculantes, analisando-os do ponto de vista material*. Queremos dizer, para fundamentar adequadamente uma decisão ou uma postulação com base em precedentes, é necessário que c') se encontre a *ratio decindendi*, ou seja, os fundamentos determinantes da decisão anterior, as circunstâncias fáticas e a solução jurídica do caso precedente, para que estes possam ser comparados com o caso atual e, consequentemente, utilizados como fundamento da sua decisão. Portanto, não se considera fundamentada a decisão e o ato postulatório que se limitar a invocar o precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos (inc. V). Igualmente, c") não seja caso de *distinção ou superação do precedente*, pois a decisão não se considera fundamentada, se deixar de seguir enunciado de súmula ou precedente invocado pela parte sem demonstrar a existência de distinção no caso atual ou a superação do entendimento firmado no precedente (inc. VI).

Há necessidade de, ainda, no caso de colisão entre normas, para ser mais técnico, colisão entre normas-princípios, o juiz – e também aquele que postula em juízo alegando a colisão – justifique o objeto e os critérios gerais da ponderação a ser efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão. No caso, o Ministério Público, analisando o caso como órgão agente ou interveniente, deverá realizar a individualização das normas-princípios colidentes e sugerir na postulação qual solução melhor preserva os direitos fundamentais tutelados pela instituição. Por exemplo, em um conflito entre o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia, com a ocupação de áreas de preservação permanente por invasões populares, deverá utilizar um método de justificação – como por exemplo, mas não só, o de Robert Alexy – para demonstrar a necessidade, a adequação e a proporcionalidade em sentido estrito da norma a ser aplicada.

17. PRECEDENTES NORMATIVOS FORMALMENTE VINCULANTES[138]

O modelo dos precedentes normativos formalmente vinculantes no Brasil (arts. 926, 927, 489, § 1º, V e VI, CPC) é claramente voltado à conjugação da melhor doutrina em matéria de teoria do direito e teoria dos precedentes para garantia de aspectos formais e materiais ligados à norma-precedente.

Podemos dizer que, ao lado da norma-lei, o CPC/2015 adotou a norma-precedente, sendo os juízes e tribunais obrigados a seguir os próprios precedentes

138 A bibliografia sobre precedentes é vastíssima, tanto do ponto de vista do direito comparado, quanto do ponto de vista do direito brasileiro, para uma ampla revisão bibliográfica cf. ZANETI JR, Hermes. *O Valor Vinculante dos Precedentes. Teoria dos Precedentes Normativos Formalmente Vinculantes*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 289/380; ZANETI JR., Hermes. Arts. 926 a 946. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 1.307/1.3078.

(vinculação horizontal, art. 926, CPC) e os precedentes dos tribunais superiores (art. 927, CPC). É de se perceber que os precedentes exigem interpretação como ocorre com todo e qualquer texto legislativo, mas a existência de um precedente passa a ser aspecto fundamental da fundamentação hermenêutica e analítica adequada da decisão judicial (art. 489, § 1º, V, CPC). A aplicação do precedente deve atentar para as diferenças do caso, não sendo aplicáveis precedentes, quando o problema seja distinto, quando as circunstâncias fáticas levarem a solução jurídica diversa (art. 489, § 1º, VI, CPC). Apesar de os tribunais e juízes inferiores não poderem alterar os precedentes dos tribunais superiores, a sua atividade interpretativa, quando não permitir a distinção, poderá ser utilizada no estilo de ressalva de consciência para permitir a subida mediante recursos até as cortes de vértice com poderes de superação dos precedentes (art. 489, § 1º, VI, segunda parte).

Cabe ao Ministério Público trabalhar na formação dos procedentes favoráveis aos direitos tutelados pela instituição constitucionalmente, sendo também necessário a sua reversão, detalhamento ou superação nos casos em que esses precedentes não atendam à tutela integral dos direitos fundamentais.

A delimitação de estratégias de atuação por parte do Ministério Público com a seleção de prioridades deve partir também da necessidade de implementar precedentes positivos firmados pelas Cortes Supremas. Nesse sentido, o Ministério Público deve garantir a unidade do direito, aplicando os precedentes firmados na sua área de atuação.

18. DEMANDAS OU QUESTÕES REPETITIVAS: CASOS REPETITIVOS E GESTÃO DE PROCESSOS

O CPC disciplina os casos repetitivos no art. 928 subdivide-os em incidente de resolução de demandas repetitivas, regulado a partir do art. 976 do CPC, e recursos especial e extraordinário repetitivos, regulados a partir do art. 1036 do CPC. Trata-se de técnica de gestão de processos que apresentem *questões repetitivas*,[139] visando à fixação de uma tese jurídica aplicável a todos os casos em tramitação e, eventualmente, aos casos futuros. Nesse último caso, a tese será aplicada como precedente normativo formalmente vinculante (art. 927, III, CPC).

A questão dos litígios repetitivos é um desafio para o Ministério Público especialmente em três pontos: a) relação com as ações coletivas; b) intervenção como fiscal do ordenamento jurídico; c) seleção dos casos que formarão as teses e os eventuais precedentes. Passaremos a análise de tais questões:

139 Assim, "o IRDR visa a solucionar *questões* repetitivas e não necessariamente *demandas* repetitivas", TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 60. Como ficou soberanamente demonstrado pela autora, o IRDR trata das *questões comuns* de direito material ou processual, mesmo que as demandas sejam heterogêneas. Por questão a autora entende, de maneira ampla, quaisquer "dúvidas" surgidas ao longo do processo e que tenham de ser decididas pelo julgador, adotando o conhecido entendimento de BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Questões prejudiciais e questões preliminares. In.: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Direito Processual Civil. Ensaios e Pareceres*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 74/75.

a) A relação entre os casos repetitivos e as ações coletivas pode ser conflituosa. O Ministério Público deve atuar para a garantia de que os litígios repetitivos não irão absorver os litígios coletivos, fazendo com que os processos coletivos para tutela dos direitos coletivos *lato sensu* sejam afetados pelas teses julgadas, sem que tenha sido preservado o processo justo. Para garantia do processo justo, deverá ocorrer, na concomitância entre ações individuais e ações coletivas, a afetação da própria ação coletiva como caso-piloto (art. 978, parágrafo único, e art. 1.036, § 1º, CPC). Para tanto é preciso insistir na tese doutrinária de que a não afetação de um processo coletivo em curso como caso-piloto representa a inadmissibilidade do incidente e que, na ausência de processo coletivo no tribunal, a suspensão necessária para garantia da não contraditoriedade das decisões pode ser decretada no próprio processo coletivo em face dos processos individuais;[140]

b) A atuação efetiva como fiscal do ordenamento jurídico em todos os incidentes de resolução de demandas repetitivas e recursos especiais e extraordinários repetitivos, em face da relevância social das decisões que afetam processos individuais e coletivos que estejam tramitando (art. 985, I, CPC) e tenham ainda potencial de formarem precedentes para os casos futuros (art. 985, II, CPC). O Ministério Público deve garantir o processo justo e velar pelos direitos fundamentais envolvidos, assim como pelo interesse social nesses processos. Por esta razão, o CPC previu a intervenção de forma expressa (art. 976, § 2º, e art. 1.038, III, CPC);

c) O Ministério Público deve zelar para que o requerimento de formação de incidentes (art. 977, III, CPC) e recursos repetitivos (art. 996, CPC), com a escolha de casos-piloto que possam, na melhor medida possível, resultar na aprovação de teses jurídicas favoráveis aos direitos fundamentais tutelados pelo Ministério Público, no âmbito de sua missão institucional, com a escolha de casos que, pelas circunstâncias fáticas e jurídicas, permitam a correta compreensão do problema e a melhor tutela dos direitos. Trata-se de optar por uma litigância para ganhar a causa, e não o caso. A causa que move a atuação do Ministério Público é mais relevante do que um ou outro caso que, muito embora o Ministério Público tenha sido vencido, possa representar, caso recorrida a decisão, na fixação de uma tese ou de um precedente em sentido contrário.

A litigância serial que propõem as novas técnicas de julgamentos de litígios repetitivos completa o nosso modelo de processo coletivo, composto atualmente de duas espécies: os casos repetitivos e as ações coletivas. A atuação do Ministério Público em ambos é fundamental para a garantia dos direitos fundamentais, da ordem jurídica e dos interesses sociais, aos quais a instituição está vinculada a garantir.

140 DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos – espécies de processo coletivo no Direito brasileiro. In.: DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Julgamento de Casos Repetitivos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 181/192.

19. ACESSO AOS TRIBUNAIS SUPERIORES: EXCURSUS

O acesso aos tribunais superiores, em razão das mudanças no modelo de precedentes e na técnica de casos repetitivos, passará por muitas mudanças. Há necessidade, em um primeiro momento, de redução de acesso, e, em seguida, de qualificação do acesso a estes tribunais. Por essa razão, o STJ, em breve, deverá contar com um filtro equivalente ao da repercussão geral, já existente no STF, reduzindo a admissibilidade dos recursos aos casos que possam ter impacto mais abrangente (EC 209/2012).

O STJ e STF passarão de Cortes Superiores, com a finalidade de garantir a correção e efetuar a revisão do direito, estabelecendo a jurisprudência, a Cortes de Supremas, com a finalidade de aplicar o direito, interpretando o ordenamento jurídico e determinando os precedentes obrigatórios que serão seguidos pelos demais juízes e tribunais para garantir a unidade do direito.[141]

A ação de reclamação, com importância tanto para as Cortes Supremas, como para os tribunais de apelação, terá por função principal a garantia da autoridade das decisões (art. 988, CPC).

O Ministério Público intervirá nessas ações e deverá trabalhar pela garantia da unidade do direito, pela efetiva distinção, quando houver, entre o caso precedente e o caso que está sendo invocada a reclamação, assim como pela manutenção dos precedentes, quando ocorrer sua não observância (art. 991, CPC).

É importante referir ainda que, como somente o próprio tribunal poderá rever as suas decisões superando o precedente, a reclamação pode ser um instrumento, tanto para criação de distinções relevantes entre casos quanto para a própria superação do precedente.

A função dos precedentes, portanto, é garantir a estabilidade, integridade e coerência do ordenamento jurídico, sendo atribuição do Ministério Público a garantia da ordem jurídica constitucional e a efetividade dos direitos fundamentais. Por essa razão a atuação do Ministério Público nas Cortes Supremas torna-se extremamente relevante nos três tempos das normas-precedentes: na formação, na aplicação e na superação dos precedentes.

Assumir uma postura ativa em relação à seleção de casos, à orientação para aplicação dos precedentes já formados e à superação daqueles que eventualmente estiverem em contradição com os direitos fundamentais tutelados pelo Ministério Público é fundamental para o êxito da atividade ministerial no quadro do direito brasileiro atual.[142]

141 MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas, passim*.

142 Para uma compreensão dos problemas relacionados aos julgamentos nas Cortes Supremas cf. MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas Cortes Supremas: Precedente e Decisão do Recurso diante do Novo CPC*. São Paulo: RT, 2016.

20. CONCLUSÃO

As normas processuais fundamentais de Direito Processual Civil estão previstas, conforme exposto neste trabalho, na Constituição, no capítulo das normas fundamentais do e esparsamente no Código de Processo Civil de 2015. Nada impede que possam ser igualmente identificadas na legislação extravagante e em atos de cunho normativo, como a norma que estabelece que cabe ao próprio Ministério Público identificar a presença de interesse público que enseja a sua intervenção como fiscal do ordenamento jurídico, e nada impede que o legislador ou a interpretação do direito através dos precedentes judiciais introduza novas normas fundamentais, ampliando o bloco de fundamentalidade inerente a estas normas.

As normas fundamentais, constituindo regras, princípios e postulados normativos aplicativos, tem o condão de auxiliar o operador do direito nas exigências advindas com o novo Código, facilitando o trabalho interpretativo. Como sabemos, texto e norma não se confundem, sendo a norma o resultado da interpretação, e não o seu objeto. Assim, compreendidas as normas fundamentais como vetores interpretativos, ao condensarem ideias e dispositivos fundamentais do ordenamento jurídico e, especificamente, do sistema processual civil, conferem unidade narrativa às normas processuais do CPC/2015, contribuindo na tarefa interpretativa e na operabilidade do novo Código.

O Código depende da prática jurídica para se fazer operativo, são as normas fundamentais que evitam que a aplicação do CPC resulte no contrário daquilo que se espera obter em um Estado Democrático Constitucional. No Estado Democrático Constitucional a finalidade do processo é a tutela dos direitos, justa, adequada, tempestiva e efetiva.

REFERÊNCIAS

ABREU, Rafael Sirangelo Belmonte de. *Igualdade e Processo Civil. Posições Processuais Equilibradas e Unidade do Direito*. São Paulo: RT, 2016.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. *A nobreza togada. As elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010, p. 329. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo. Orientador: Profa. Dra. Maria Tereza Aina Sadek. São Paulo, 17.9.2010.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *Revista da Corregedoria Nacional do Ministério Público*, Brasília: CNMP, p. 49/109, 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

ARAUJO, Nádia; FÜRST, Olivia. Um exemplo brasileiro de uso da mediação em eventos de grande impacto: o programa de indenização do voo 447. *Revista de Direito do Consumidor,* vol. 91/104, p. 337/349, jan./fev., 2014.

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. *Mediação, Negociação e Práticas Restaurativas no Ministério Público*. Belo Horizonte: D'Placido, 2016.

BADINI, Luciano. Reflexões sobre a negociação e a mediação para o Ministério Público. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 225/236.

BELTRÁN, Jordi Ferrer; RATTI, Giovanni B. *El Realismo Jurídico Genovés*. Marcial Pons: Madrid, 2011.

BENEDUZI, Renato. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 70 ao 187*. Vol. II. São Paulo: RT, 2016 (Coord. Geral Luiz Guilherme Marinoni. Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero org.).

BERALDO, Maria Carolina. O Ministério Público no Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/15). Principais inovações e aspectos específicos da atuação ministerial. Disponível em: <http://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFA953794A4101537BA200B059B5>. Acesso em: 20.11.2016.

CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Negociação direta ou resolução colaborativa de disputas (collaborative law): "mediação sem mediador". In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 709/726.

CABRAL, Antonio do Passo; PACELLI, Eugenio; CRUZ, Rogerio Schietti (coord.). *Repercussões do Novo CPC: Processo Penal*. Salvador: Juspodivm, 2016, (Coleção Repercussões do Novo CPC. Fredie Didier Jr. Vol. 13).

CADIET, Loïc. Los acuerdos procesales en derecho francés: situación actual de la contractualización del processo y de la justicia en Francia. *Civil Procedure Review*, v. 3, n. 3, 2012. Disponível em <http://www.civilprocedurereview.com/images/stories/COMPLETE_TEXT_2012_3.pdf> Acesso em: 23.11.2016.

CADIET, Loïc. Introduction to French Civil Justice System and Civil Procedural Review. *Ritsumeikan Law Review*, nº 28, 2011.

CALAMANDREI, Piero. *La Costituzione e le Leggi per Attuarla* [1955/1959]. Milano: Giuffrè, 2000.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'interpretazione giuridica*. Bologna: Il Mulino, 2007.

COPETTI NETO, Alfredo. *A Democracia Constitucional sob o Olhar do Garantismo Jurídico*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

CORDEIRO, Antonio Manuel da Rocha e Menezes. *Da Boa Fé no Direito Civil*. [1983] 3ª reimpressão. Coimbra: Almedina, 2007.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Borges da. *Ministério Público brasileiro. Entre unidade e independência*. São Paulo: LTr, 2015.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 188 ao 293*. Vol. III. São Paulo: RT, 2016.

_____. O processo civil no estado constitucional e os fundamentos do projeto do Novo Código de Processo Civil brasileiro. *Revista de Processo*. v. 209, p. 349-374, jul. 2012.

_____. *A Atendibilidade dos Fatos Supervenientes no Processo Civil. Uma Análise Comparativa entre o Sistema Português e o Brasileiro*. Coimbra: Almedina, 2012.

DIDIER JR, Fredie. *Art. 6º*. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. *Art. 5º*. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao Novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

_____. *Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015, v. 1.

DIDIER JR, Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. Ações coletivas e o incidente de julgamento de casos repetitivos – espécies de processo coletivo no Direito brasileiro. In.: Fredie Didier Jr; Leonardo Carneiro da Cunha. *Julgamento de Casos Repetitivos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 181/192 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC, vol. 10, coordenador geral: Fredie Didier Jr.).

_____.; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 10ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016, v. 4.

DOMIT, Otavio Augusto Dal Molin. *Iura Novit Curia e a Causa de Pedir. O Juiz e a Qualificação Jurídica dos Fatos no Processo Civil Brasileiro*. São Paulo: RT, 2016.

FALECK, Diego. Introdução ao design de sistemas de disputas: Câmara de Indenização 3054. *Revista Brasileira de Arbitragem*, nº 23, jul/set, 2009.

FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris. Teoria del Diritto*. Roma/Bari: Laterza, 2007

_____. *A democracia através dos direitos. O constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Trad. Alexander Araujo de Souza; Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, André Karam Trindade, Hermes Zaneti Júnior e Leonardo Menin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

_____. *A filosofia analítica e a cultura jurídica no séc. XX*. Trad. Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto e Hermes Zaneti Jr. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. *Las fuentes de legitimidad de la jurisdicción*. Mexico: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2010.

_____. *Poderes selvagens. A crise da democracia italiana*. Trad. Alexander Araujo de Souza. São Paulo: Saraiva, 2014.

FISCHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como Chegar ao Sim. A Negociação de Acordos sem Concessões*. 2ª ed. Trad. Vera Ribeiro; Ana Luiza Borges. Rio Janeiro: Imago, 2005.

FISS, Owen. Contra o Acordo. In.: Owen Fiss. *Um Novo Processo Civil. Estudos Norte-Americanos sobre Jurisdição, Constituição e Sociedade*. Trad. Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Coord. da trad. Carlos Alberto de Salles. São Paulo: RT, 2004, p. 121/145.

FRANCO, Marcelo Veiga. *Processo Justo. Entre Efetividade e Legitimidade da Jurisdição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 67.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.

GREGER, Reinhard. Cooperação como Princípio Processual. In.: Fredie Didier Jr, Dierle Nunes e Alexandre Freire (coord.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 301/310.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretare ed argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

_____. *Dalle fonti alle norme*. Torino: Giappichelli, 1990.

_____. *Estudios sobre la interpretación juridica*. Trad. Miguel Carbonell. México: Porruà, 2010.

_____. *L'interpretazione dei documenti normativi*. Milano: Giuffrè, 2004.

_____. *Nuovi studi sull'interpretazione*. Roma: Aracne, 2008.

_____. *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano: Giuffrè, 1998.

KERCHE, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2009.

KOCHEN, Ronaldo. Introdução às raízes históricas do princípio da cooperação (Kooperationmaxime). In.: Fredie Didier Jr, Dierle Nunes e Alexandre Freire (coord.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 311/344.

LACERDA, Galeno, Processo e cultura. *Revista de Direito Processual Civil*, v. 2, n. 3, p. 74-86, jul./dez. 1961.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. *Ministério Público do Trabalho*. 2. ed., São Paulo: LTr, 2006.

LIMA, Fernando Antônio Negreiros. *A intervenção do Ministério Público no processo civil brasileiro como* custos legis. São Paulo: Método, 2007.

MACCORMICK, Neil. Children's Rights: A Test-Case for Theories of Right. ARSP: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/ Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy Vol. 62, No. 3 (1976), pp. 305-317.

MACCORMICK, Neil. *Institutions of Law. An Essay in Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Julgamento nas Cortes Supremas: Precedente e Decisão do Recurso diante do Novo CPC*. São Paulo: RT, 2016.

_____; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Curso de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2015, vols. 1, 2 e 3.

_____; _____. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 1º ao 69*. Vol. I. São Paulo: RT, 2016.

MELLO, Cláudio Ari. Interpretação jurídica e dever de fundamentação das decisões judiciais no novo Código de Processo Civil. In.: SILVA, Cláudio Barros; BRASIL, Luciano de Faria (org.). *Reflexões sobre o Novo Código de Processo Civil*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 263/282.

MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no Processo Civil,* 3ª ed. São Paulo: RT, 2015.

_____. *Cortes Superiores e Cortes Supremas – Do controle à Interpretação da Jurisprudência ao Procedente*. São Paulo: RT, 2015.

MORAES, Paulo Valério dal Pai. Novo Código de Processo Civil – O Ministério Público e os métodos autocompositivos de conflito – negociação, mediação e conciliação. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 253/274.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A responsabilidade das partes por dano processual no direito brasileiro. In.: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Temas de direito processual*. São Paulo: Saraiva, 1977.

_____. O futuro da Justiça: alguns mito. In: *Temas de direito processual* – 8.ª série. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. Questões prejudiciais e questões preliminares. In.: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Direito Processual Civil. Ensaios e Pareceres*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p. 74/75.

NIEVA FENOLL, Jordi. *Derecho Procesal I. Introducción*. Madrid: Marcial Pons, 2014.

NUNES, Dierle. O princípio do contraditório: uma garantia de influência e não surpresa. In.: DIDIER JR., Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). *Teoria do Processo. Panorama Doutrinário Mundial.* Salvador: Juspodivm, 2008, p. 151/173.

_____. *Processo Jurisdicional Democrático. Uma Análise Crítica das Reformas Processuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de, *Do formalismo no processo civil – Proposta de um formalismo-valorativo*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 31, v. 137, p. 1-31, jul. 2006.

_____. Processo civil brasileiro e codificação. *Revista de Processo*. v. 179, p. 261, jan., 2010.

_____. *Teoria e Prática da Tutela Jurisdicional*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil. Teoria Geral do Processo Civil e Parte Geral do Direito Processual Civil*. São Paulo: Atlas, 2010.

PINO, Giorgio. *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello stato costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 2010.

_____. Neil MacCormick on Interpretation, Defeasibility, and the Rule of Law. Disponível em <http://www1.unipa.it/gpino/Pino,%20su%20 MacCormick. pdf> Acesso em 13.05.2015.

POLASTRI, Marcellus. *Ministério Público e Persecução Criminal*. 5ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

SALTZ, Alexandre Sikinowski. De fiscal da lei à fiscal da ordem jurídica. A solução consensual dos conflitos como novo espaço de atuação institucional. In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 237/252.

SANDER, Frank E. A.; BORDONE, Robert C.; MCEWEN, Craig A.; ROGERS, Nancy H. *Designing Systems and Processes for Managing Disputes*. New York: Wolters Kluwer, 2013.

SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOUSA, Miguel Teixeira de. *Estudos sobre o Novo Processo Civil*. 2ª ed. Lisboa: Lex, 1997.

SOUZA, Alexander Araujo de. Ministério Público: de onde vim, quem sou, para onde vou? *Revista dos Tribunais*, v. 951, p. 227-259, jan. 2015.

TARELLO, Giovanni. *L'Interpretazione della Legge*. Milano: Giuffrè, 1980.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos Conflitos Civis*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2015.

TARUFFO, Michele. "General report – abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness". *Abuse of procedural rights: comparative standards of procedural fairness*. Michele Taruffo (coord). Haia/Londres/Boston: Kluwer Law International, 1999. (Trad. Para o português em TARUFFO, Michele. *Relatório Geral. Abuso de Direitos Processuais. Padrões Comparativos de Lealdade Processual*. In.: Fredie Didier Jr, Dierle Nunes e Alexandre Freire (coord.). *Normas Fundamentais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 385/410).

TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. Salvador: Juspodivm, 2016.

THEODORO JR., Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC. Fundamentos e Sistematização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TOLEDO, Francisco de Assis. *Princípios Básicos de Direito Penal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

VENTURI, Elton. Transação de direitos indisponíveis? In.: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 405/430 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Coordenador Geral: Fredie Didier Jr., vol. 9).

VINCENZI, Brunela Vieira de. *A Boa Fé no Processo Civil*. São Paulo: Atlas, 2003, p. 169; CABRAL, Antônio do Passo. "O Contraditório como Dever e a Boa-Fé Processual Objetiva". *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2005, n. 126, p. 69; DIDIER JR., Fredie. *Fundamentos do Princípio da Cooperação no Direito Processual Civil Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 81.

ZANETI JR., Hermes. *A Constitucionalização do Processo*. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2014.

_____. Art. 176. In.: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.); FREIRE, Alexandre (coord. ex.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2016.

_____. Arts. 926 a 946. In.: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 1.307/1.3078.

_____. *O Valor Vinculante dos Precedentes. Teoria dos Precedentes Normativos Formalmente Vinculantes*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

ZANETI, Hermes. Apresentação. In: ZANETI, Hermes (Org.). *Democracia*: a grande revolução. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996.

_____; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas. Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. Salvador: Juspodivm, 2016 (Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Coordenador Geral: Fredie Didier Jr., vol. 9).

CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E LEGITIMIDADE PROCEDIMENTAL: A FUNÇÃO ORIENTAÇÃO NA PROMOÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RESPONSIVA

Public prosecutor's internal affairs and procedural legitimacy: the function of guidance in the promotion of responsive public administration

Fernando Rodrigues Martins[1]

Recebido em 07.11.2016
Aprovado em 10.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução: teoria do direito, simbologia e privilégios. 2. A fundamentabilidade de direitos e a requalificação humanitária da ciência jurídica. 3. Deverosidade do Ministério Público e direitos fundamentais coletivos: patrimônio público, moralidade e boa administração. 4. As Corregedorias e a probidade administrativa: funções correcionais. 5. Considerações finais. Referências.

RESUMO: A procedimentalização dos direitos fundamentais, dentre eles o patrimônio público e moralidade, exige a atuação de diversas instituições constitucionalmente reconhecidas. Ao Ministério Público, elencado teleologicamente na função de concreção de referidos direitos, cumpre a vertente reflexa: os deveres fundamentais. As Corregedorias do Ministério Público detêm, interna e indiretamente, a operacionalização e fiscalização quanto à efetividade deste propósito.

ABSTRACT: *The procedural of fundamental rights, among them the public patrimony and morality, requires the performance of institutions constitutionally recognized. The Public Prosecutor, listed teleologically in the concretion of these rights, meet way reflex: the fundamental duties. The internal affairs of the Public Prosecutor are linked, internally and indirectly, in the implementation and monitoring as to the effectiveness of this purpose.*

PALAVRAS-CHAVE: Direitos fundamentais. Deveres fundamentais. Aconselhamento. Funções. Probidade. Patrimônio público. Interesse público. Interesse social.

KEYWORDS: *Fundamental rights. Fundamental duties. Advice. Functions. Probity. Public patrimony. Public interest. Social interest.*

1 Doutor e Mestre em Direito Civil pela PUC/SP. Diretor do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – Brasilcon Professor de Direito Civil da Universidade Federal de Uberlândia. Professor de pós-graduação da Universidade Federal de Uberlândia. Coordenador do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da UFU. Promotor de Justiça em Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO: TEORIA DO DIREITO, SIMBOLOGIA E PRIVILÉGIOS

O exercício da pesquisa científica dedicada à teoria do direito permite verificar com certa profundidade as divergentes conceituações quanto às categorias e valores perscrutados no âmbito do sistema jurídico[2], tais como 'norma', 'direito' e 'justiça'. A singularidade de cada conceito está efetivamente ligada à necessariedade de concisão, sem que haja o esvaziamento quanto à essência do objeto estudado[3]. Mas vale o aviso de que a essa discrepância, contemporaneamente passível de certa visualização e consenso, no passado era mínima e encoberta por provável relação de simetria, redundando em semelhanças não abonáveis e cientificamente insustentáveis.

Paralela a essa eventual identidade de cognições de outrora, a marcha evolutiva das 'instituições jurídicas', muito mais caracterizada pelo viés do pragmatismo e exercício de poder (*law in action*) do que propriamente pela leitura científica do direito (*law in books*), notadamente extrapolava territórios axiomáticos, dogmáticos e funcionais de outras 'estruturas sociais normativas'[4].

Com isso pode-se assentar que também as 'instituições jurídicas' por vezes foram confundidas com o conceito de justiça (valor ideal) ou mesmo de direito (ente real)[5], para não dizer de lei[6], considerando o monopólio estatal da jurisdição e da força[7]. Contudo, à luz da indicação historiográfica[8], a ação de tornar semelhante o preceito de justiça com as atividades das instituições jurídicas, sobretudo aquelas desenvolvidas pelos juízes e promotores, nunca deixou de ser motivo de desconfiança.

Sem o ímpeto de apresentar nem mesmo detalhar a compreensão histórica das instituições jurídicas, em especial do Ministério Público, o que demandaria esforço para além da metodologia que deve ser vertida neste texto, é producente a indicação de alguns pontos passados de grande influência na atualidade quanto à estrutura e função das instituições nacionais, ditas 'compromissárias'

2 BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 22.

3 VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do Direito positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 47.

4 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 20ª ed. São Paulo, 2009, p. 218. Na diferenciação havia por Kelsen entre a ciências naturais (causais) e normativas (comportamentais).

5 ADEODATO, João Maurício. *Filosofia do direito*: uma crítica à verdade na ética e na ciência (em contraposição à ontologia de Nicolai Hartmann). 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 262. Com base em Hartmann exorta: "*enquanto a justiça é um valor, e como tal ideal, ainda que sempre realizável, o direito é componente do mundo real e associa-se indelevelmente às expressões do poder*".

6 HESPANHA, António. *Justiça e litigiosidade:* história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1993, p. 41. Explica: "*A história da justiça é uma disciplina recente da história do direito. Até há poucos anos pesou sobre seu desenvolvimento a ideia de que o processo, os tribunais e o direito neles aplicados são realidades jurídicas 'adjectivas', destituídas de uma 'espessura' sobre a qual se pudesse construir uma sua história autónoma. No fundo esta redução historiográfica dos mecanismos de 'aplicação' do direito – tal como a redução historiográfica da 'burocracia' e dos mecanismos administrativos – decorria do dogma estadualista da unicidade do poder e do carácter instrumental (neutral, dócil, apenas 'delegado') das instituições e processos pelos quais as decisões do centro político chegavam à periferia e se encarnavam na prática*".

7 WEBER, Max. *O direito na economia e na sociedade*. Trad. Marsely de Marco Martins. São Paulo: Ícone, 2011, p. 27. Das clássicas e insubstituíveis palavras: "Hoje em dia. A coação legal por meio da violência é privilégio exclusivo do Estado".

8 GADAMER, Hans. *Verdade y método:* fundamentos de una hermenêutica filosófica. Salamanca: 1991, p. 335/337. Com maestria: "*En si mismo 'prejuicio' quiere decir un juicio que se forma antes da covalidación definitiva de todos los momentos que son objetivamente determinantes*".

à Constituição Federal. Neste sentido, opta-se pela abordagem aos seguintes pontos: símbolos, atores e funções com arrimo temporal no medievo.

Importante o registro de que no microcosmo das instituições jurídicas a proeminência usual dedicava maior expressividade à diferenciação da justiça com a sociedade. Vale dizer, a representação da justiça foi erigida no apogeu de *mitos* e *símbolos* concretizados na ritualística regimental interna dos tribunais e organizações afins, nas vestimentas dos operadores, nos 'palácios da justiça', nos fomentos por medalhas honoríficas, na separação centro-periferia[9].

Mas não só. Outro destaque refere-se ao culto aos membros das instituições jurídicas (*atores*). É corriqueiramente visto no devir dos 'templos da justiça' a invocação dos atores jurídicos como detentores de biografias que suplantam os próprios julgamentos e o avanço histórico institucional[10]. Não é sem razão as caricaturas realizadas quanto às faces dos juízes, porque ao lado dos 'sistemas jurídicos' existentes corre paralelo os modelos de magistratura[11].

Há, pois, superioridade indevida entre o perfil subjetivo do operador e o aspecto funcional objetivo da instituição, pessoalizando 'indevidamente coletividades' jurídicas que foram criadas para ser 'impessoais'[12] e servir como consciência coletiva[13].

9 SPENGLER, Fabiana Marion. O símbolo, o mito e o rito: o juiz e as dificuldades epidêmicas do decidir. In: STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.) *Os modelos de juiz:* ensaios de direito e literatura. São Paulo, 2015, p. 120. Vale a expressão: "*A justiça é toda composta por simbologia. Seu primeiro gesto é delimitar um lugar. O seu espaço é um local separado. Cabe ao Estado garantir o bom funcionamento da justiça num espaço protegido, delimitado dentro do espaço público. Esse local é repleto de símbolos. A arquitetura do prédio se organiza em torno da distância, claramente manifestada pela altura dos edifícios e pela ruptura entre estes e a continuação da rua. Essa ruptura muitas vezes se caracteriza pela existência de uma longa escada, demonstrando que ali se compõem espaços separados, sagrados. Associadas às escadas, verificam-se altas e majestosas portas. Para adentrar no espaço separado e sagrado da justiça, como no espaço de um templo, é preciso galgar os degraus (dificuldades) e depois ser digno de abrir a porta! Assim, o cidadão é recebido (ou não!) e acessa a justiça.*"

10 HESPANHA, António. Justiça e *litigiosidade:* história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1993, p. 41. Diz: "*frequentemente, os estudos dedicados aos tribunais curiais têm-se dirigido, sobretudo, ao traçado de biografias colectivas dos seus membros, neste sentido, acabam por se traduzir em estudos mais ou menos atomistas de indivíduos que confluem numa certa instituição*".

11 OST, François. *Júpiter, Hércules, Hermes*: tres modelos de juez. Alicante: Revista Doxa, n. 14., 1.993.

12 ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de filosofia*. México: Fondo de cultura económica, 1983, p. 691. No verbete o autor indica três possibilidades do vocábulo 'instituição': i) como o objeto desconhecido em determinada discussão; ii) como conjunto de normas que regem a ação social; iii) como qualquer atitude suficientemente estabelecida em um grupo social.

13 Durkheim, Émile. *As regras do método sociológico*. 11. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2010, p. 30. Na base da sociologia brinda o conceito de instituição por Durkheim para quem as instituições foram criadas para a proteção da sociedade e por isso justifica sua existência na consciência coletiva.

Tocante às *funções*, o Ministério Público na base da origem francesa[14], também em grande parte associado à biografia de seus membros, foi inicialmente aproximado à noção de *potestas*[15], porque vinculado à defesa da 'ordem pública' à época subjacente aos interesses do soberano e da igreja. A existência dos chamados delitos de '*lesa majestade*'[16], revestidos de imprescritibilidade, era a justificação de atuação ministerial necessariamente adstrita aos exclusivos interesses da realeza. Portanto, ao lado do '*juiz boca do rei*', também se via o *Parquet* serviente ao monarca.

Enfim, o *direito repressivo*[17], próprio da idade média, elevou as figuras dos atores jurídicos imediatamente à sombra dos reis, anulando as potências institucionais, personalizando a justiça, separando a jurisdição do jurisdicionado e retirando qualquer função que não fosse a defesa do reino. Para a etapa vivente de então, tal situação era inevitável a considerar a forma de governo (hereditariedade e vitaliciedade, portanto monarquia), o sistema de governo (absolutista)[18] e o regime político (autoritário)[19]. Somente mais tarde com o desenvolvimento de movimento identificado dogmaticamente como '*constitucionalismo antigo*' é que se deu o marco inicial da interposição de limites ao monarca[20].

14 CARBASSE, Jean-Marie. *Histoire du parquet*. Paris: PUF, 2000, p. 2. Vale a indicação: "*Les manuels classiques d'histoire du droit fixent généralement au début du XIV e siècle la naissance, ou du moins la première organisation, du Ministère public français. A vrai dire, on trouve des «procureurs du roi» dans les bailliages et sénéchaussées dès les règnes de Philippe III et de Philippe le Bel. Ils ne sont pas distincts à l'origine des autres procureurs qui agissent en justice, en particulier devant le Parlement, pour défendre les droits des personnes qu'ils représentent. Les plaideurs qui ont l'autorisation de se faire représenter sont d'abord des ecclésiastiques (collèges de chanoines, monastères - le caractère collectif de la personne juridique impliquant ici nécessairement une représentation - mais aussi évêques, doyens, archiprêtres, etc.), puis des princes territoriaux ou des collectivités publiques (consulats, communes, etc.)*". *Da tradução do original: "Os manuais de história do direito em geral fixam no início do século XIV o nascimento, ou pelo menos a primeira organização, do Ministério Público francês. A bem dizer, encontramos 'procuradores do rei' no reinado de Philippe 'o belo' e Philippe III. Eles não são distintos de outros procuradores que agem na justiça, especialmente do Parlamento, para defender os direitos das pessoas que representam. Os litigantes que primeiro têm permissão de se fazerem representados são os eclesiásticos (faculdades de cânones, mosteiros - o carácter colectivo da pessoa jurídica aqui implica necessariamente uma representação - mas também Bispos, decanos, arcebispos, etc.), em seguida, os príncipes territoriais ou poderes públicos (consulados, comum, etc)*".

15 ARENDT, Hannah. *What is authority?* In: Between past and future – Eigth exercises in political Thought. New York-London: Penguin, 1977, p. 120-128. Onde apresenta a diferença entre '*potestas*' e '*autorictas*', onde na primeira há tão somente o exercício secular do 'poder' pelos governantes, enquanto na segunda há 'legitimidade' socialmente reconhecida.

16 PRADO, Luis Regis; CARVALHO, Érika Mendes. *Delito político e terrorismo*: uma aproximação conceitual. In: Doutrinas essenciais de direito penal econômico e da empresa. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1.235-1.269. Com apoio em Carrara, escrevem: *"Segundo a crítica observação de Carrara, o período medieval, consagrando os delitos de lesa-majestade, revela-se terrível e fantasmagórico: 'terrível, porque se apoia em milhões de cadáveres; fantasmagórico, porque buscava substituir com os fantasmas do medo, e com princípios excepcionais e ferozes, os preceitos da justiça'. Apenas com o advento da lei toscana de 30.11.1786 tem-se a definitiva abolição do título 'delitos de lesa-majestade'.*

17 NONET, Philippe, SELZNICK, Philip. *Direito e sociedade*: a transição ao sistema jurídico responsivo. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2010, p. 57. Didaticamente explicitam a teoria do direito em três eixos: direito repressivo (Estado absolutista), direito autônomo (Estado liberal) e direito responsivo (Estado social).

18 BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 207.

19 GUELFI, Francesco Filomusi. *Enciclopedia giuridica*. Napoli: Jovene, 1910, p. 504. Para quem: *"Lo stato è uma conseguenze del peccato"*.

20 DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na vida dos povos*: da idade média ao Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 45. Ensina: *"O constitucionalismo nasceu durante as disputas medievais pelo predomínio sobre terras e populações, com a afirmação de lideranças e costumes próprios de cada região [...]A consciência da existência de uma constituição, como expressão da individualidade e da história de um povo, surgiu e se desenvolveu no quadro das lutas contra o Absolutismo, tendo papel de extrema relevância na busca de redução ou eliminação de fatores de dominação e na luta pela abolição de privilégios. Muitos séculos depois, passando por várias etapas, se fará a ligação entre Constituição e Estado, mas bem antes disso já tinha tomado consciência da necessidade da Constituição para a existência de um povo livre, no qual a organização social e a convivência sejam baseadas na justiça"*.

Para a discussão posta no presente debate foi proposital a utilização do arquétipo respeitante à era do medievo, por básica razão: nela consolidou-se inicialmente certa modalidade abominável de categoria jurídica, *o privilégio*. A teoria do direito aborda o 'privilégio' como construção desigual na esfera dos enunciados prescritivos, porquanto não faz sentido certo sujeito ser titular de liberdade ou direito sobre outra pessoa sem que lhe sejam tocados ao menos deveres[21]. Como se verá em linhas à frente, o Estado de Direitos Fundamentais ou o Estado Constitucional não tem lugar para essa modalidade dispositiva, especificamente em se tratando de instituições jurídicas públicas.

2. A FUNDAMENTABILIDADE DE DIREITOS E A REQUALIFICAÇÃO HUMANITÁRIA DA CIÊNCIA JURÍDICA

A referência aos direitos fundamentais (positivados internamente, em discrepância aos direitos humanos e direitos naturais)[22] como afirmação normativa da pessoa no sistema jurídico tem diversos matizes, com destaque às percepções histórico-política, cultural e filosófica, sendo equívoco situá-la apenas em tempos presentes como 'conquista' humanitária.

Da perspectiva *histórico-política*, mesmo levando em consideração pontos específicos do '*ancien régime*', é mesmo no Estado Moderno, subdividido em Estado liberal e Estado social, o amplo incremento dos direitos fundamentais[23] (nas subsequentes figuras da liberdade e igualdade)[24], sendo que na atual quadra pós-moderna projetam-se novas modalidades emancipatórias[25] para desigualdades subjetivas plurais verificáveis em diversos tipos de ambiências (classe, gênero, família, capacidades etc.)[26], com o escopo de garantir o retorno

21 Hohfeld, Wesley Newcomb. *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea, 1984, p. 209.

22 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Definição e características dos direitos fundamentais*. In: Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo Revista dos Tribunais, 2009, p. 119. Vale acentuar: *"excetuando-se as expressões 'direitos naturais' e 'direitos humanos', que não são adequadas para os propósitos do presente estudo, já que não indicam os direitos positivados na Constituição, mas sim os direitos pré-positivos (direitos naturais) ou suprapositivos (direitos humanos). São direitos que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual"*.

23 DUQUE, Marcelo Schenk. *Curso de direitos fundamentais*: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 36-47. No destaque a bestialidade do genocídio provocado pelo regime nacional-socialista e a *banalização do mal* como formas de forte irritação para o recrudescimento da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais: *"Essa repercussão manifestou-se, dentre outras formas, pela busca da origem dos direitos fundamentais na cultura jurídica. Isso se verificou, particularmente, nos trabalhos de elaboração da constituição alemã, onde se constatou que os direitos fundamentais clássicos adquiriram um novo significado após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, sendo que a Lei Fundamental preocupou-se em transmitir um significado constitutivo da pessoa e dos direitos fundamentais para a ordem jurídica, após a ocorrência de violações severas e sucessivas desses direitos e da própria pessoa pela ditadura nacional-socialista"*.

24 BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

25 LIPOVETSKY, Gilles. *L'ere du vide*: essais sur l'individualisme contemporain. Paris: Folio, 1989, p. 32. Assevera: *"la culture postmoderne est du feeling et de l'emancipation indiviuelle élargie à toutes les categories d'âge et de sexe"*. Com a tradução: *"a cultura pós-moderna é o sentimento e a emancipação individual estendidas para todas as categorias de idade e o sexo*".

26 MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 24.

da autonomia[27] contra as imposições do Estado, da sociedade e, acima de tudo, do mercado.

Na concepção *cultural*, os direitos fundamentais podem ser observados em um feixe de ligação intenso com os direitos humanos e neste ponto revelar o caráter diatópico de transformação das posições individuais quer a partir das atitudes, quer a partir da aptidão[28]. Pode-se também a partir dos movimentos culturais verificar quais 'valores' são passíveis da devida apreensão pelo direito e, consequentemente, torná-los reais para os indivíduos e comunidade, trata-se da trilogia: valor – valer – fazer[29].

Na dimensão *filosófica* constata-se tranquilamente o 'giro Copérnico' do pensamento de Kant. A maior primazia aos direitos fundamentais não se faz através da teoria do conhecimento a partir da tensão entre o ideal[30] e o empírico[31]– tão difundido pelos neokantistas de Baden e Marburg e que também não pode ser desprezada – senão pela assunção da ética como fonte inesgotável do direito, assim delineada: *i*) a pessoa tem dignidade e não preço; *ii*) a pessoa deve ser considerada um fim em si mesma; *iii*) a pessoa deve conduzir-se de maneira que o comportamento possa ser guindado à lei universal[32].

O ponto de interseção entre a filosofia do direito e os direitos fundamentais aloca-se justamente na dignidade da pessoa humana[33] que ainda usufrui dos direitos humanos (esfera internacional) e os direitos da personalidade (esfera privada), formando arrimo trípode para a necessária concretude.

27 JAYME, Erik. *Visões para uma teoria pós-moderna do direito comparado*. RT 759. Trad. Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 24-40. Ensina-nos: *"Destes pensamentos básicos é de se destacar, em primeiro lugar, a pluralidade das formas de vida (pluralismo), em segundo, a narração como prazer na descrição e na informação (narração), ainda a fuga da categoria, do igual (flucht aus der Kategorie de Gamm) e por último, o que o jusfilósofo Arthur Kaufmann denomina de 'revival do irracional' (wiederkunft des irrationalen'), o que se poderia de forma positiva compreender também como o 'retorno dos sentimentos' (rückkehrder gefühle)".*

28 FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos*: os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 11. Com apoio em Boaventura Souza Santos esclarece: "*É necessário uma hermenêutica diatópica, quer dizer uma interpretação das lutas pela dignidade que implique atitudes e aptidões que atravessem as diferentes e plurais formas de reagir diante do mundo, buscando com isso, 'topois' (lugares comuns) a partir dos quais se dividirá o melhor".*

29 ADEODATO, João Maurício. *Filosofia do direito*: uma crítica à verdade na ética e na ciência (em contraposição à ontologia de Nicolai Hartmann). 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 226. Novamente em Hartmann: *"quando o valor é captado pelo ente que o percebe seu processo de inserção na realidade, suas emanações, constituem o dever ser atual, definido como a tensão entre o dever ser ideal e a realidade valorada, o dever ser atual é o valer [...] O dever fazer expressa a parte do dever ser atualizado que é passível de realização naquelas circunstâncias reais".*

30 KANT, Immanuel. *Crítica da Razão pura*. Trad. Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

31 KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Prática*. 1. ed. bilíngue. Trad. Valerio Rohden. São Paulo: Martin Fontes, 2003.

32 KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

33 SARLET, Ingo Wolfang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002, p. 60. Lembra: *"A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos".*

Via de consequência, a inserção dos direitos fundamentais como estrutura-limite do Estado na coexistência substancial entre 'Constituição e democracia'[34], bem como nas relações jurídicas (públicas ou privadas), trouxe transformações qualitativas, prioritárias e funcionais a considerar a ciência jurídica nos desdobramentos respeitantes à noção de sistema, de hermenêutica e de decisão judicial. Vejamos.

Em termos de *sistema*, há que se considerar que o Direito ganhou notável acréscimo pressupondo os componentes que lhe constituem (elementos, princípios e metodologia)[35]. Os direitos fundamentais situam no sistema como *elementos* do tipo normativo, exigentes de unidade conferida pela Constituição da República para manutenção da coerência, sendo distribuídos mediante *princípios* que lhes dotam de hierarquia, mediante ordenação. Ainda, os direitos fundamentais são carentes de *metodologia*, não apenas para identificação de métodos aplicáveis cientificamente, senão para conhecimento do inerente significado e justificação[36]. Porém, há aviso: não se deve descurar das diferenças que determinados direitos fundamentais são caracterizados para evitar a adoção plena da ideia de sistema, enquanto semelhança e dominação, com evidente risco de deslocamento qualitativo do titular[37].

No desdobramento da *hermenêutica*, os direitos fundamentais autorizam a ressignificação da interpretação e aplicação da Constituição Federal, especialmente a partir do reconhecimento da respectiva força normativa[38]. Exsurgem, nesse desiderato, para além dos métodos clássicos outrora desnudados pela pandectística alemã (interpretações literal, histórica, sistemática e teleológica) novas percepções racionais, sensoriais e tópicas e outras estruturantes que caminham para a reformulação e contextualização do direito ao lado do fato na formação da norma jurídica[39].

Por fim, se anteriormente as decisões judiciais baseavam-se notadamente no processo dedutivo-subsuntivo (onde a premissa maior seria o dispositivo legal e não o fato)[40], a inserção dos direitos fundamentais no âmbito da teoria do ordenamento proporcionou ampla modificação nos caminhos de decidibilidade

34 ARAGÓN, Manuel. *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 44. No confronto e tensão entre a Constituição e democracia há de ser preservado o essencial: a igualdade e a liberdade. Mesmo no governo da maioria se reconhecem os direitos da minoria, até porque democracia não existe sem discussão e liberdade de expressão.

35 Ver por todos: CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. Trad. A. Menezes Cordeiro. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

36 LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Trad. José Lamego. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005. p. XXI-XXII.

37 ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985, p. 113. Vale a crítica: onde tudo é sistema não se percebem as diferenciações.

38 HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

39 MÜLLER, Friedrich. *Teoria estruturante do direito*. 2ª ed. Trad. Peter Neumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009, p. 193. É essencial compreender que a normatividade é composta tanto pelo domínio social da norma como pelo texto normativo com destino ao caso concreto, daí a concepção de norma-decisão ou processo normativo de concretização.

40 NINO, Carlos Santiago. *Consideraciones sobre dogmática jurídica*. México: Unam, 1974, p. 106.

tanto a considerar a densidade axiológica[41] dos dispositivos constitucionais onde se albergam tais direitos, como a readequação da teoria da norma (na inserção dos princípios para a máxima efetividade de direitos tão essenciais, *hard cases*)[42] e a fixação no mundo ocidental da jurisdição constitucional como palco de redefinição do âmbito de validade material e formal dos atos e dispositivos infraconstitucionais[43] a partir da teoria da argumentação (racionalidade, razoabilidade e ponderação)[44].

Não há dúvidas, pois, de que o domínio de atuação do direito, levando-se em consideração a carga humanística derivada dos direitos fundamentais, modificou visceralmente, arriscando-se pelo giro: da norma à pessoa.

3. DEVEROSIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS COLETIVOS: PATRIMÔNIO PÚBLICO, MORALIDADE E BOA ADMINISTRAÇÃO

Foram vistas, resumidamente e bastante grosso modo, as incisivas e profundas modificações proporcionadas pela positivação no ocidente dos chamados direitos fundamentais. Devem ainda ser perscrutadas duas observações essenciais: a primeira, no que respeita a análise de direitos fundamentais de ordem coletiva; a segunda, o Ministério Público como instituição vinculada aos deveres de satisfação de ditos direitos.

Os direitos fundamentais desfrutam de perspectiva investigatória não apenas pela *qualidade* do conteúdo, mas também pela *quantidade* de titulares. Neste sentido é possível dizer que ao lado dos direitos fundamentais de ordem individual, respeitantes à pessoa no âmbito de sua particularidade, coexistem outros de ordem coletiva e também respeitantes às pessoas, contudo em relação intersubjetiva plural. Entre eles não há hierarquia considerando o princípio da fundamentabilidade formal dos direitos fundamentais, mesmo se levar em conta que o próprio Texto Constitucional ao limitar eventuais reformas tão somente as proibiu aos direitos fundamentais individuais[45].

41 BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais* – o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 204.

42 DUQUE, Marcelo Schenk. *Curso de direitos fundamentais*: teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 153.

43 PULIDO, Carlos Bernal. *O direito dos direitos*: escritos sobre a aplicação de direitos fundamentais. São Paulo: Marcial Pons, 2013, p. 48.

44 LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial*: fundamentos de direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 186. Metodologicamente, o autor ainda adiciona o diálogo entre paradigmas como elementos essenciais da decisão (paradigma de acesso, paradigma protetivo, paradigma coletivo, paradigma consequencialista, paradigma do estado de direito constitucional e paradigma ambiental).

45 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Definição e características dos direitos fundamentais*. In: Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo Revista dos Tribunais, 2009, p. 129. Com nítido acerto: *"Distinguir entre direitos fundamentais constitucionalmente garantidos e o subgrupo de direitos 'superfundamentais', os quais foram resguardados contra reformas constitucionais por constituírem parte das chamadas cláusulas pétreas, é possível do ponto de vista da dogmática da reforma constitucional. Mas essa distinção não é plausível no âmbito da dogmática dos direitos fundamentais, pois supõe a existência de uma hierarquia entre direitos fundamentais de acordo com sua reformabilidade, sugerindo que, em caso de incompatibilidade, os não reformáveis teriam certa prevalência*".

A par da conhecida classificação de doutrina alemã da teoria dos *status* de Georg Jelinek (*status negativus*: direitos de liberdade e resistência em face do Estado; *status positivus*: direito às prestações sociais do Estado; *status passivus*: atendimento às determinações do Estado por subordinação; e *status activus*: exercício de direitos políticos em relação ao Estado)[46], pode-se dizer sobre sua ruptura em dois sentidos.

Em primeiro, a superação da noção de '*direito subjetivo público*': na realidade se tratam de direitos fundamentais, onde o Estado é *obrigado* a: *i*) não coarctá-los e nem mesmo os constranger (direitos de defesa); *ii*) provê-los procedimentalmente (criar mecanismos de satisfação); *iii*) provê-los assistencialmente (consubstanciar mediante políticas públicas sociais); *iv*) protegê-los nas relações privadas (no equilíbrio de situações jurídicas entre desiguais na seara particular)[47]. Em outras palavras, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais '*obriga*' o Estado, antes mesmo da iniciativa do titular[48].

Em segundo, a tratativa dada por Jellinek não cuidou dos direitos fundamentais de ordem *coletiva*, tanto os clássicos (aqui compreendidos os direitos de associação, reunião, criação de partidos políticos e sindicatos) como aqueles novos verificáveis no âmbito da difusidade em massa, dentre os quais, mais reconhecidamente, podem ser verificados a proteção ao consumidor (CF, art. 5º, inc. XXXII) e do usuário de serviço público[49] e a promoção do meio ambiente, do patrimônio público e da moralidade administrativa (CF, art. 5º, inciso LXXIII).

Aliás, quanto às duas últimas figuras (patrimônio público e moralidade administrativa), soma-se o 'direito fundamental coletivo à boa administração' que pressupõe "*a administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas*"[50].

Evidentemente, referidos direitos fundamentais coletivos devem ser lidos à luz da hermenêutica de um 'direito administrativo constitucionalizado'[51] conforme: *i*) os princípios da Administração Pública (CF, art. 37, *caput*); *ii*) os

46 JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg: Mohr, 1892.

47 ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdez. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1997, p. 430.

48 GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 3ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2003, p. 38

49 GRINOVER, Ada Pellegrini. Conferência de Seoul 2014 – Constituição e processo: o judiciário como órgão de controle político. *Revista de Processo*. v. 249. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 19-29. Indica em visão voltada ao serviço público: *"os conflitos de interesse público ou estratégicos são os que se destinam à implementação de direitos fundamentais coletivos, implicando colocar em debate a atuação de grandes instituições ou serviços públicos – como sistemas escolares, estabelecimentos carcerários, instituições e organismos destinados à saúde pública, acesso ao transporte, moradia, saneamento, mobilidade urbana. Derivam daí os litígios de interesse público, desenvolvidos a partir da década dos '50 do século passado no direito norte-americano".*

50 FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 20.

51 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 49.

pressupostos de cassação dos direitos políticos (CF, art. 15, V); *iii*) o princípio da probidade administrativa (CF, art. 37, § 4º); *iv*) a sindicabilidade dos atos normativos executivos exorbitantes (CF, art. 49, V); *v*) o dever de prestação de contas (CF, art. 70); *vi*) os princípios da licitação e do concurso público (CF, art. 37, II e XXI, respectivamente); *vii*) a redistribuição dos tributos, (CF, do art. 165).

Pelo que, está-se diante de um 'bloco' de direitos fundamentais coletivos lastreado no *ethos* constitucional e dirigido à administração pública que positivamente está obrigada a curá-los e garanti-los, com vistas a justificar a legitimidade administrativa, bem como a manter intactos *outros* direitos fundamentais igualmente essenciais à população, especialmente aqueles de *índole social*, sobre os quais guarda o dever de servi-los aos mais necessitados: 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 (CF, art. 6º)[52].

Não faz sentido, ademais, compreender os acima identificados direitos fundamentais sociais como estanques e sem abertura cognoscitiva no sistema jurídico, mesmo porque há evidente heterogeneidade material desses direitos compreendidos na conformidade do *princípio da socialidade estatal*[53].

Pois bem. Explicados os ditos direitos fundamentais coletivos atinentes ao bloco ético constitucional da administração pública, impõe-se sua interação com o Ministério Público, cujo regime jurídico tem as diretrizes também fixadas na Constituição Federal (CF, art. 127 – art. 130). E neste ponto de interseção três tópicos merecem cuidado digno de ourives.

Na dogmática dos direitos fundamentais (individuais ou coletivos), além da subjetividade do titular em pleitear os interesses previstos constitucionalmente, a dimensão objetiva constrói liame de *vinculação* do Estado e dos poderes na realizabilidade de ditos direitos. É que, a fixação de direito objetivo, qualificador dos direitos fundamentais, representa o âmbito de atuação reflexa dos deveres fundamentais[54].

Observe que enquanto os direitos fundamentais seguem uma base subjetiva estoica, privilegiando a pessoa frente à coletividade, dando guarida com ênfase à humanidade, influenciando o contrato social, a revolução francesa, o iluminismo, as declarações de direitos do homem. De outro lado, a ideia dos direitos objetivos e dos deveres representam um ideário da *polis*, platónico-aristotélico, prevalecendo a comunidade frente a pessoa[55].

52 MARTINS, Fernando Rodrigues. Improbidade administrativa à luz da hermenêutica constitucional. In: Doutrinas essenciais de direito administrativo. v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 893-924.

53 NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. 2ª ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2010, p. 52.

54 SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015, p. 31.

55 VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Direitos de personalidade*. Coimbra: Almedina, 2006, p. 49.

Ao Ministério Público não socorre nenhum direito fundamental, tanto mais no que respeita ao patrimônio público, moralidade administrativa e direito à boa administração, mesmo porque ente despersonalizado e constitucionalmente fixado para cumprimento de funções extrajurisdicionais ou jurisdicionais (basta ver, CF, art. 129). Tais direitos fundamentais são de plena titularidade do cidadão, inclusive coletivamente considerado.

O Ministério Público é meramente 'destinatário' dos deveres fundamentais lhe imputados pela Constituição[56]. Está-se frente aos chamados '*deveres fundamentais autônomos*', uma vez que na órbita de referida instituição a obrigação de atuar (deverosidade) é de cogência face à ordem pública constitucional, independentemente da existência de direitos fundamentais correlatos. Em outras palavras, caso o patrimônio público, a moralidade e o direito à boa administração não estivessem positivados no rol de fundamentos (CF, art. 5º, inciso LXXIII), mesmo assim decorreria o dever fundamental ministerial (CF, art. 129, inc. III). Eis, portanto, a legitimidade em agir mesmo sem provocação popular.

Por tempos, e de forma indevida, as graves atribuições constitucionais do Ministério Público foram lidas à luz da *dogmática processual penal e civil*[57], mesmo porque partia-se da expressão 'interesse' não do ponto de vista dos direitos e liberdades fundamentais, senão da utilidade[58], o que trouxe inarredáveis prejuízos aos direitos fundamentais criados pela democracia constitucional.

Há nítida associação entre o âmbito de conhecimento do 'interesse jurídico' e a noção de dano, pois causa lesão aquele que ofende o interesse jurídico tutelado pela ordem jurídica de determinada pessoa[59]. Ora, quando a Constituição Federal dispõe que a atuação do Ministério Público é verificável mediante 'interesses' (*sociais* e *individuais indisponíveis*, art. 127, *caput*; *difusos* e *coletivos*, art. 129, inc. III; das *populações indígenas*, art. 129, inc. V), é porque identificou diversas possibilidades de danos a direitos hauridos e positivados como básicos e essenciais à pessoa ou à *coletividade* delas.

56 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 65. Explicam: *"a efetivação dos direitos fundamentais, sobretudo dos deveres sociais, constitui um dever do Estado. Deve ser realizado com medidas apropriadas (e não por meio de simples omissão de intervenção, tal como nos direitos individuais)"*.

57 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 3. ed. São Paulo: RT, 1999.

58 NERY JÚNIOR, Nelson. *Condições da ação*. In: Doutrinas essenciais de processo civil. v.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 179-186. Observe: *"existe interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade, do ponto de vista prático. Movendo a ação errada ou utilizando-se do procedimento incorreto, o provimento jurisdicional não lhe será útil, razão pela qual a inadequação procedimental acarreta inexistência do interesse processual. Se a parte possui a seu favor, cheque com eficácia executiva, deverá promover sua cobrança pela ação de execução"*.

59 JHERING, Rudolf von. *Culpa in contrahendo ou indenização em contratos nulos ou não chegados à perfeição*. Coimbra: Almedina, 2008.

Portanto, os deveres de atuação ministerial não decorrem de interesses tidos como processuais senão do '*interesse público fundamental*'[60].

E nesses termos alguns deveres fundamentais são destacáveis, em especial quanto ao patrimônio público, moralidade administrativa e boa administração: i) *dever fundamental de concretização* dos direitos fundamentais; *ii*) *dever fundamental de organização, procedimento e processo* (exercendo o dever de ação civil pública e adequando-se internamente as demandas e estrutura para a necessária tutela); *iii*) *dever fundamental de prevenção e de precaução* (evitando-se sobressaltos econômicos ao patrimônio público e, via de consequência, mazelas à sociedade); *iv*) *dever fundamental de comunicação* (expedindo-se as requisições, notificações e recomendações essenciais às investigações); *v*) *dever fundamental de facilitação das denúncias de irregularidades* (como fortalecimento da democracia e estímulo ao ativismo do cidadão)[61].

4. AS CORREGEDORIAS E A PROBIDADE ADMINISTRATIVA: FUNÇÕES CORRECIONAIS

Volve-se agora à parte introdutória do texto. Mesmo com as profundas transformações na teoria do direito decorrentes do 'salto emancipatório' a partir do constitucionalismo programático[62], a olhos nus há ponto fático incontestável: as instituições jurídicas brasileiras ainda dão demonstrações de ampla simbologia nesta quadra contemporânea[63].

À farta mesa dos tribunais superiores e das procuradorias-gerais se encontram intensos debates de projeção interna, cativos às garantias e prerrogativas próprias (subsídios, auxílios, jubilação, entre outros), no entanto de inferior capilaridade frente aos grandes e complexos problemas sociais de âmbito externo.

Igualmente, a despeito da nova lei processual, ainda se verifica o distanciamento abissal entre aqueles que – no exercício dos serviços judicantes ou ministeriais – aplicam as diretrizes legislativas e os destinatários delas: o cidadão, a pessoa, enfim o povo, que carece da efetividade das normas

60 PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro, 2008, p. 147. Esclarece: *"O interesse público fundamental reside, não em razões superiores do Estado, mas no pleno e livre desenvolvimento da pessoa"*.

61 ENTERRÍA, Eduardo García. *Democracia, jueces y control de la administración*. 5ª ed. Navarra: Civitas, 2005, p. 99.

62 CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 192.

63 FARIA, José Eduardo. *O judiciário e o desenvolvimento sócio-econômico*. In: Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 4ª tiragem. 2005, p. 17. Acrescenta: *"É por esse motivo que, sem saber como dar conta dos novos tipos de conflitos surgidos das contradições sócio-econômicas e como lidar com a emergência de inéditos comportamentos confrontacionais aos diversos códigos e leis em vigor, a maioria dos quais editadas quando eram outras as condições do país, as instituições jurídicas revelaram-se: a) crescentemente enrijecidas, do ponto de vista organizacional; b)presas a matizes teóricas arcaicas, do ponto de vista de sua cultura técnico-profissional; e c) excessivamente formalistas e ritualistas, do ponto de vista processual e procedimental"*.

fundamentais[64]. A separação entre as instituições e os vulneráveis revela verdadeira '*clivagem de acesso*' não só à justiça, mas aos direitos fundamentais, expressando como nítida a barbárie da pobreza jurídica[65].

Não fosse o bastante, em tempos atuais é comum perceber 'atores jurídicos' voltados ao messianismo ou capacitados por 'decisionismos' e 'ativismos', sempre dispostos a defender 'injustiçados' ou a 'discursar' eloquentemente em face de crimes contra a administração pública, ultrapassando limites da ordem jurídica ou fugindo da adequação à 'realidade constitucional'[66] que milita a favor da pessoa. Exibicionismos, vedados aos agentes políticos dos poderes legislativo e executivo (CF, art. 37, § 1º) não podem ser diferenciados, estratégicos e deferidos aos membros do Judiciário e Ministério Público. Advirta-se, adicionalmente, que o combate à corrupção pelas instituições jurídicas se faz por meios técnicos e não políticos.

Pela lógica não parece republicano e muito menos democrático (*é mesmo fraqueza de espírito*) compreender que instituições jurídicas possam se omitir ou lograr do espaço público vantagens quando delas decorrem condutas objetivas, transparentes e de proteção aos direitos fundamentais, tanto de ordem individual como coletiva (como no caso da moralidade administrativa e patrimônio público, CF, art. 5º, inciso LXXIII)[67].

Consequentemente, é de sentido obrigatório repensar as corregedorias como *locus* elementar para que sejam antepostos sérios obstáculos aos eventuais desvios das finalidades éticas e dispositivas quanto aos deveres específicos tocados às instituições.

Fixando-se na metodologia contextual atinente ao Ministério Público, observe a existência de *órgão 'constitucionalmente' designado* para evitar e reprimir desvios, bem como exercer demais funções projetadas como 'essenciais' ao arcabouço de organização estatal (CF, art. 130-A, § 3º). Em outras palavras

64 MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Neumann. São Paulo: Max Limonad, 1988, p. 114. Provoca: "A democracia moderna avançada não é simplesmente um determinado dispositivo de técnica jurídica sobre como colocar em vigor textos de normas [...] É o dispositivo organizacional para que impulsos de normatização democraticamente mediados configurem aquilo, para que eles foram textificados e postos em vigor com tanto esforço: a realidade social cotidiana (e com isso também a realidade individual)".

65 GHERSI, Carlos Alberto. La pobreza jurídica y el ejercicio de los derechos fundamentales: el valor de las liberdades negativas. *Revista de direito do consumidor*. v. 43. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002, p. 11. Adverte: "*Aquellos ciudadanos que se encuentran dentro de la pobreza económica y social, concomitantemente, carecen del ejercicio de los derechos fundamentales*".

66 STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 150. Aguda observação, ao adotar o discurso procedimentalista, *"A lógica da divisão dos poderes não pode ser ferida pela prática de um tribunal que não possuir meios de coerção para impor suas decisões contra uma recusa do parlamento e do governo. A concorrência do tribunal constitucional com o legislador legitimado constitucionalmente pode agravar-se no âmbito do controle abstrato de normas"*.

67 MARTINS, Fernando Rodrigues Martins. *Controle do patrimônio público*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 51. Tanto as declarações sociais de 1789 (Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão onde se asseguram direito a prestação de contas, direito a verificação de aplicação das contribuições públicas); de 1948 (Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 onde se registram direito à participação democrática no governo, direito aos serviços públicos, direito às eleições periódicas por voto secreto e sufrágio universal), de 2004 (Declaração de Nuevo Léon) e as convenções internacionais de 1996 (Convenção Interamericana de Combate à Corrupção) e de 2003 (Convenção das Nações Unidas contra Corrupção) prestigiam a transparência, a moralidade administrativa e o patrimônio público como essenciais às instituições democráticas e à sociedade civil, justificando a positivação como direito fundamental.

há intensa necessidade de as corregedorias, enquanto órgãos internos do Ministério Público, configurarem atividades permanentes, diárias, rotineiras e não episodicamente extraordinárias[68].

Nesse ponto, com tranquilidade constata-se a *fundamentabilidade formal* e *material* da Corregedoria Nacional do Ministério Público até porque é a sua atuação indireta de sindicabilidade aos Promotores e Procuradores de Justiça reflete diretamente na efetividade dos direitos fundamentais.

A considerar, deveras, que o Ministério Público é caracterizado pelo cumprimento de deveres fundamentais e que internamente há órgão de verificabilidade e sindicabilidade a referidos deveres, está-se frente à *complexidade* de obrigações constitucionais a partir dos diversos níveis de cumprimento das disposições fundamentais ou fundamentais sociais.

Mas não só. O complexo obrigacional referido também estrutura, valoriza e funcionaliza o Ministério Público, nomeadamente através do *dever de probidade,* porque de âmbito geral e reflexivo à compreensão, aplicação e concreção dos direitos fundamentais. Enfim, cabe ao Ministério Público ser serviente aos mesmos, para deles não se servir.

A observação da legislação pátria quanto às Corregedorias do Ministério Público possibilita a constatação de exercício multifuncional, com destaque e sem exaustão à: *i) função participativa* (atuação perante os órgãos colegiados, especialmente para esclarecimentos das atividades funcionais dos membros do Ministério Público); *ii) função fiscalizatória* (instauração de correições ordinárias, permanentes, extraordinárias, bem como de sindicância e demais expedientes averiguatórios funcionais indiretos); *iii) função regulatória* (propor regimentos e expedir atos e recomendações aos membros do Ministério Público); *iv) função orientadora* (dedicada à melhor formação, aconselhamento, auxílio no desenvolvimento das atividades funcionais).

Radicam na *função fiscalizatória* inúmeras obrigações correcionais para evitar o inadimplemento e a omissão do membro ministerial na efetivação dos direitos fundamentais, quer sejam individuais ou coletivos. Há, via consequência, possibilidade de imposição de sanções ao representante do Ministério Público pela nítida negligência quanto aos deveres fundamentais de concretização e procedimentalização.

Mas é no campo último, respeitante à *função orientação* quanto aos deveres fundamentais do Ministério Público na promoção e tutela do patrimônio público, moralidade administração e direito fundamental à boa

68 NALINI, José Renato. O controle preventivo das infrações éticas. *Revista Brasileira das Ciências Criminais*. v. 78. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 261-283. Insiste: *"A missão das Corregedorias se vê dificultada nos últimos anos. A primeira causa é o aumento dos casos submetidos à sua apreciação. A segunda é o arrefecimento das expectativas em relação a profissionais do direito. Se os valores estão esgarçados, se a multiplicação de Faculdades representa a obtenção de diplomas por atacado, o apuro na formação cidadã é relegado à gaveta do esquecimento. O objetivo dos egressos é a obtenção de emprego. Quantas são hoje as instituições preocupadas com o aspecto vocacional e detentoras de uma estratégia de seu aprofundamento?".*

administração, que às Corregedorias concorrem verdadeiro ambiente de legitimação procedimental *(obrigação como processo)*.

Tem-se por óbvio a *obrigação de respeito* à independência funcional do membro do Ministério Público como nítida manifestação do 'princípio do promotor natural' e higidez das investigações. Igualmente a *obrigação de proteção* ao membro do Ministério Público contra as intromissões indevidas da instituição ministerial (ou mesmo de outras instituições) no campo de atuação. Ademais, constata-se a *obrigação de garantia*, assegurando ao titular, perante (e contra) a Administração Superior do Ministério Público, todos os meios e modos lícitos, legais e necessários à implementação das medidas. Por fim, a *obrigação de aconselhamento e informação* pela qual confere-se assistência não apenas de conteúdo jurídico, senão de todos os nichos de dados necessários à promoção da tutela coletiva no âmbito da probidade[69].

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Montesquieu vaticinava há tempos que *a lei deve ser como a morte que não excetua ninguém*. O *dever de probidade* é geral, abstrato, impessoal, público e representa nítida manifestação de igualdade no Estado Democrático de Direito. No ensejo que não pode haver *privilégio* como categoria jurídica cumpre às instituições jurídicas e, especificamente, ao Ministério Público constante autovinculação aos princípios constitucionais de arrimo à administração pública hígida, proba, ética e eficaz.

Também ao Ministério Público decorrem constitucionalmente deveres fundamentais que impõem ampla atividade funcional na promoção e tutela do patrimônio público, moralidade administrativa e direito à boa administração pública. Esses deveres são autônomos e expressam interesse público *conforme* hermenêutica constitucional e não outra interpretação de menor espectro.

As corregedorias expressam *atividade indireta* de aplicação e efetividade aos direitos fundamentais, perfilhadas por variadas funções, tem dentre elas aquela de cariz de orientação como forma de verdadeiro arrimo ao cumprimento de deveres fundamentais previstos na legalidade constitucional.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. *Diccionario de filosofia*. México: Fondo de cultura económica, 1983.

ADEODATO, João Maurício. *Filosofia do direito*: uma crítica à verdade na ética e na ciência (em contraposição à ontologia de Nicolai Hartmann). 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

69 VAN HOOF, F. *The legal nature of economic social in cultural rights: a rebutal of some traditional views*. In: The right to food. Alston, P; Tomasevski, K. (eds.). Martiuns Nijhoff, 1984, p. 97 a 110.

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. *Dialética do esclarecimento*. Trad. Guido Antônio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdez. Madrid: Centro de Estúdios Constitucionales, 1997.

ARAGÓN, Manuel. *Constitución y democracia*. Madrid: Tecnos, 1990.

ARENDT, Hannah. *What is authority*? In: Between past and future – Eigth exercises in political Thought. New York-London: Penguin, 1977.

BARCELLOS, Ana Paula. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais* – o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política***.** São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. Trad. A. Menezes Cordeiro. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes Canotilho. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARBASSE, Jean-Marie. *Histoire du parquet*. Paris: PUF, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na vida dos povos:* da idade média ao Século XXI. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Definição e características dos direitos fundamentais*. In: Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo Revista dos Tribunais, 2009.

_____. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 20ª ed. São Paulo, 2009.

DUQUE, Marcelo Schenk. *Curso de direitos fundamentais:* teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 11. ed. Lisboa: Editorial Presença, 2010.

ENTERRÍA, Eduardo García. *Democracia, jueces y control de la administración*. 5ª ed. Navarra: Civitas, 2005.

FARIA, José Eduardo. *O judiciário e o desenvolvimento sócio-econômico*. In: Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 4ª tiragem. 2005.

FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos:* os direitos humanos como produtos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.

GADAMER, Hans. *Verdade y método:* fundamentos de una hermenêutica filosófica. Salamanca: 1991.

GHERSI, Carlos Alberto. La pobreza jurídica y el ejercicio de los derechos fundamentales: el valor de las liberdades negativas. *Revista de direito do consumidor*. v. 43. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Conferência de Seoul 2014 – Constituição e processo: o judiciário como órgão de controle político. *Revista de Processo*. v. 249. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

GUELFI, Francesco Filomusi. *Enciclopedia giuridica*. Napoli: Jovene, 1910.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Processo constitucional e direitos fundamentais*. 3ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2003.

HESPANHA, António. *Justiça e litigiosidade:* história e prospectiva. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1993.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HOHFELD, Wesley Newcomb. *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea, 1984.

JAYME, Erik. *Visões para uma teoria pós-moderna do direito comparado*. RT 759. Trad. Cláudia Lima Marques. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

JELLINEK, Georg. *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg: Mohr, 1892.

JHERING, Rudolf von. *Culpa in contrahendo ou indenização em contratos nulos ou não chegados à perfeição*. Coimbra: Almedina, 2008.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão prática*. 1. ed. bilíngue. Trad. Valerio Rohden. São Paulo: Martin Fontes, 2003.

_____. *Crítica da razão pura*. Trad. Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

_____. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 2007.

LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito*. Trad. José Lamego. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

LIPOVETSKY, Gilles. *L'ere du vide:* essais sur l'individualisme contemporain. Paris: Folio, 1989.

LORENZETTI, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial:* fundamentos de direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos*. 3. ed. São Paulo: RT, 1999.

MARQUES, Cláudia Lima; MIRAGEM, Bruno. *O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARTINS, Fernando Rodrigues Martins. *Controle do patrimônio público*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Fernando Rodrigues Martins. Improbidade administrativa à luz da hermenêutica constitucional. *Doutrinas essenciais de direito administrativo*. v. 7. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MÜLLER, Friedrich. Quem é o povo? *A questão fundamental da democracia*. Trad. Peter Neumann. São Paulo: Max Limonad, 1988.

_____. *Teoria estruturante do direito*. 2ª ed. Trad. Peter Neumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, São Paulo, 2009.

NALINI, José Renato. O controle preventivo das infrações éticas. *Revista Brasileira das Ciências Criminais*. v. 78. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NERY JÚNIOR, Nelson. Condições da ação. *Doutrinas essenciais de processo civil*. v.2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NINO, Carlos Santiago. *Consideraciones sobre dogmática jurídica*. México: Unam, 1974.

NONET, Philippe, SELZNICK, Philip. *Direito e sociedade:* a transição ao sistema jurídico responsivo. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*. 2ª ed. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

OST, François. *Júpiter, Hércules, Hermes*: tres modelos de juez. Alicante: Revista Doxa, n. 14. 1.993.

PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad. Maria Cristina De Cicco. Rio de Janeiro, 2008.

PRADO, Luis Regis; CARVALHO, Érika Mendes. *Delito político e terrorismo: uma aproximação conceitual*. In: Doutrinas essenciais de direito penal econômico e da empresa. v. 6. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1.235-1.269.

PULIDO, Carlos Bernal. *O direito dos direitos:* escritos sobre a aplicação de direitos fundamentais. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

SARLET, Ingo Wolfang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2002.

SILVA, Jorge Pereira da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.

SPENGLER, Fabiana Marion. O símbolo, o mito e o rito: o juiz e as dificuldades epidêmicas do decidir. In: STRECK, Lênio Luiz; TRINDADE, André Karam (Orgs.) *Os modelos de juiz: ensaios de direito e literatura*. São Paulo, 2015.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VAN HOOF, F. *The legal nature of economic social in cultural rights:* a rebutal of some traditional views. In: The right to food. Alston, P; Tomasevski, K. (eds.). Martiuns Nijhoff, 1984.

VASCONCELOS, Pedro Pais de. *Direitos de personalidade*. Coimbra: Almedina, 2006.

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do Direito positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

WEBER, Max. *O direito na economia e na sociedade*. Trad. Marsely de Marco Martins. São Paulo: Ícone, 2011.

FUNÇÃO ORIENTADORA DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO

Internal affairs guidance function of brazilian public prosecutor's office for the promotion of gender equality

Danielle Martins Silva[1]
Diogo Abe Ribeiro[2]

Recebido em 11.11.2016
Aprovado em 12.01.2017

SUMÁRIO: I. Introdução. II. Definição de violência e referencial de gênero. III. Instrumentos jurídicos para a atuação do Ministério Público na promoção da igualdade de gênero e enfrentamento a toda forma de violência contra a mulher. IV. Práticas não revitimizantes: o reconhecimento e enfrentamento da violência institucional. V. Estruturação de rotinas de capacitação e fiscalização de órgãos e instituições: responsabilidade internacional e vocação do Ministério Público para indução de políticas públicas. VI. Conclusões. Referências.

RESUMO: O presente artigo tem por escopo elencar diretrizes práticas para a fiscalização da atuação dos membros do Ministério Público brasileiro na promoção da igualdade de gênero, notadamente na frente de atuação do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, conciliando instrumentos jurídicos nacionais e internacionais relacionados ao tema, bem como a experiência prática ao longo de anos de atuação na área de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na experiência haurida dos projetos desenvolvidos pelos articulistas à frente da 1ª Promotoria de Justiça Especial Criminal e de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar de Sobradinho, no Distrito Federal, Brasil. A despeito da diversidade de iniciativas e entendimentos processuais que permeia a intervenção do Ministério Público na área de enfrentamento à violência de gênero, o papel do Ministério Público como articulador da rede de Instituições e órgãos envolvidos no tratamento da temática confere-lhe verdadeira atuação indutora de políticas públicas destinadas ao enfrentamento deste grave problema social.

ABSTRACT: *The purpose of this article is to list practical guidelines for monitoring the performance of members of the Brazilian Public Prosecutor's Office in promoting gender*

1 Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, titular da 1ª Promotoria de Justiça Especial Criminal e de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar de Sobradinho/DF. Pós-graduada em Sistema de Justiça Criminal pela Universidade Federal de Santa Catarina e pela Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. A autora agradece a valorosa colaboração do colega promotor de Justiça Amom Albernaz Pires pela pesquisa de jurisprudência internacional sobre feminicídio.

2 Analista de Saúde – Serviço Social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e Chefe do Setor de Análise Psicossocial da Coordenadoria das Promotorias de Justiça de Sobradinho/DF. Pós-graduado em Direito Público pela Faculdade Projeção e Especialista em Direitos Sociais e Competências Profissionais do Serviço Social pela Universidade de Brasília.

equality, particularly over the theme of domestic and family violence against women, combining both national and international legal instruments, as well as the practical experience with emphasis on the projects developed by the writers in this particular area, taking place at the 1st Prosecutor's Office for Misdemeanor Justice and Defense of Women in Situation of Domestic and Family Violence in Sobradinho, Federal District, Brasil. Despite of the diversity of initiatives and procedural understandings that permeates the performance of the Public Prosecutor's Office in the handling of gender violence, the role of the Public Prosecutor's Office as the articulator of a network of institutions involved in the treatment of the issue confers on it a true policy-inducing action in order to face this serious social problem.

PALAVRAS-CHAVE: Violência de Gênero. Violência doméstica e familiar contra a Mulher. Papel do Ministério Público no enfrentamento à violência de gênero. Fiscalização das atividades do Ministério Público.

KEYWORDS: *Gender Violence. Domestic and Family Violence Against Women. Role of the Public Prosecutor's Office in confronting gender violence. Monitoration of the activities of the Public Prosecutor's Office.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo elencar diretrizes práticas de atuação dos membros do Ministério Público brasileiro na promoção da igualdade de gênero, notadamente na frente de atuação do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo como pressupostos jurídicos a Lei n. 11.340/06, denominada Lei Maria da Penha, os enunciados da COPEVID[3] e instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil destinados à proteção da mulher e enfrentamento à violência de gênero, a exemplo da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica)[4], a Convenção de Belém do Pará[5] e a CEDAW[6] da ONU.

As diretrizes ora propostas são fruto da experiência prática ao longo de anos de atuação na área de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, com ênfase na experiência haurida dos projetos desenvolvidos nos últimos três anos pelos articulistas à frente da 1ª Promotoria de Justiça Especial Criminal e de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar de Sobradinho, no Distrito Federal.

Se é certo que a diversidade de iniciativas e entendimentos processuais penais no tocante a aplicação de alguns dispositivos da Lei Maria da Penha permeia a atuação do Ministério Público na área de enfrentamento à violência de gênero, certo é também que o papel do Ministério Público como articulador da

3 Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a qual é vinculada ao Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) e órgão do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPG) que tem por finalidade promover, proteger e defender os direitos fundamentais dos cidadãos. Com atuação em âmbito nacional, o grupo tem como objetivo a efetivação dos direitos humanos a partir da interlocução com a sociedade civil, da articulação entre os MPs, da promoção de convênios e de outros meios de atuação.

4 Ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992.

5 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994.

6 Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, que entrou em vigor como um tratado internacional sobre o 3 de setembro de 1981 e foi ratificada pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984.

rede de Instituições e órgãos envolvidos no tratamento da temática confere-lhe verdadeira atuação indutora de políticas públicas destinadas ao enfrentamento deste grave problema social, algo premente para a consolidação das diretrizes previstas na Lei Maria da Penha, a exemplo de seus artigos 8º e 9º [7].

Para isso, é preciso investir tanto na formação dos recursos humanos, quais sejam, dos membros dos Ministérios Públicos e servidores, em especial assistentes sociais, psicólogos e analistas processuais, capacitando-os na compreensão das questões de gênero, na perspectiva histórica e social que lastreia a concepção jurídica do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher – sendo a Lei Maria da Penha avanço afirmativo mais recente na promoção jurídica da igualdade de gênero. Necessário ainda a criação e estruturação de unidades psicossociais nas respectivas promotorias de Justiça de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar como passo fundamental para oferecer aos promotores de Justiça o apoio interdisciplinar exigido ao desenvolvimento pleno de suas atribuições na área.

Entende-se, no particular, que a atuação do Ministério Público na promoção da igualdade de gênero sustenta-se em um tripé de iniciativas, todas vinculadas à proatividade do promotor de Justiça e da equipe psicossocial disponibilizada para o desempenho das funções Ministeriais.

O primeiro pilar consiste no estabelecimento de processos de trabalho – na condução interna dos feitos e também perante o Poder Judiciário – que contemple práticas não revitimizantes, zelando para que as vítimas não sejam submetidas a reiteradas e desnecessárias oitivas perante o sistema de Justiça ou mesmo tenham sua imagem e integridade psicológica expostas e alvejadas no processo de responsabilização criminal do agressor.

O segundo pilar sugerido compreende a estruturação de rotina de fiscalização dos órgãos e instituições – tanto as que fazem parte do sistema de Justiça criminal como da rede de serviços de proteção e apoio – que ofereçam atendimento à mulher vítima de violência de gênero, doméstica ou familiar. Nesta oportunidade, pode o promotor de Justiça conferir singular concretude ao papel Constitucional do Ministério Público na fiscalização dos serviços de relevância pública no que concerne aos direitos assegurados às vítimas de violência de gênero, doméstica e familiar, na forma preconizada pelo artigo 129, inciso II, da Constituição Federal.

O terceiro e último pilar corresponde à articulação da rede local de serviços, favorecendo intervenções em diferentes campos da vida social da mulher e que possam contribuir para o processo de ruptura do ciclo de violência

7 Art. 8º. A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes: I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação (...) Art. 9º. A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso (...)

doméstica, considerando as especificidades desses atendimentos, geralmente dirigidos à mulher em condição de especial fragilidade pós-violência, condição emocional própria da fase vivenciada no ciclo. Não se pode excluir desse processo – inclusive como fator de proteção à própria vítima – uma intervenção que alcance também os homens, numa resposta repressivo-penal integrada a práticas reeducativas capazes de alcançar as raízes da violência de gênero e de induzir mudanças de concepções e comportamentos no campo das masculinidades e feminilidades na sociedade.

2. DEFINIÇÃO DE VIOLÊNCIA E REFERENCIAL DE GÊNERO

Antes de prosseguir na análise do papel do Ministério Público na engenharia social que permeia o enfrentamento à violência de gênero, é preciso tratar conceitualmente a violência, a partir de suas bases sociológicas, e estabelecer a premissa teórica de gênero.

A violência é uma construção social de causalidade complexa presente em todas as culturas conhecidas e, para Maria Cecília de Souza Minayo[8], se refere a lutas pelo poder e pelo domínio. Etimologicamente, o vocábulo se remete à palavra latina *vis*, que significa força, relacionando-se a noções de constrangimento e uso da superioridade física sobre o outro. Conforme referida autora, "suas manifestações são aprovadas ou desaprovadas, lícitas ou ilícitas segundo normas sociais mantidas por usos e costumes naturalizados ou por aparatos legais da sociedade. Mutante, a violência designa, pois – de acordo com épocas, locais e circunstâncias – realidades muito diferentes".[9]

Stela Valéria Soares de Farias Cavalcanti[10], referenciando a socióloga Marilena Chauí, esclarece que no desenvolvimento das sociedades são transmitidos de geração a geração um conjunto de saberes, crenças, valores e atitudes, que cristalizam o senso comum, porquanto apreendidos sem questionamentos. Isto conforma o modo de pensar e de sentir de uma sociedade e gera o sistema de preconceitos e representações que permeiam todas as relações sociais, podendo afetar profunda e negativamente estabelecendo diferenças entre as pessoas, negando direitos fundamentais e gerando conflitos.

Na mesma toada, afirma Jean-Marie Domenach que a violência "não pode ser analisada nem tratada fora da sociedade que a produz em sua especificidade interna e em sua particularidade histórica."[11] Percebe que ela se encontra inscrita não apenas nas relações sociais, mas, sobretudo, é construída no interior das consciências e das subjetividades. A percepção do aspecto cultural

8 MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

9 Ibidem, p.14.

10 CHAUÍ, 1984, *apud* CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência doméstica*: análise da Lei "Maria da Penha", n. 11.340/2006. Salvador: JusPodium, 2007.

11 DOMENACH, 1981, *apud* MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005, p.15.

e histórico da violência traz como consequência imediata a ampliação não somente do ponto de vista de sua intensidade, mas igualmente na perspectiva de sua própria extensão conceitual.[12]

Marilena Chauí enfatiza o poder como elemento central, "na medida em que aborda o domínio exercido por um sobre o outro, onde o processo de dominação instaurado na relação violenta transforma o diferente em desigual, cria uma hierarquia entre os desiguais, desqualifica a vítima, transformando-a em coisa." [13]

Em estudo específico sobre o tema, Yves Michaud[14] evidencia que o termo violência possui variadas definições e propõe uma que, em seu entendimento particular, dê conta tanto dos estados quanto dos atos de violência. Assim, o autor também abarca as noções de violência política e institucional:

> Há violência quando, numa situação de interação, um ou vários atores agem de maneira direta ou indireta, maciça ou esparsa, causando danos a uma ou várias pessoas em graus variáveis, seja em sua integridade física, seja em sua integridade moral, em suas posses, ou em suas participações simbólicas e culturais.

A violência em suas variadas manifestações afeta sensivelmente a saúde, porquanto ameaça a vida, produz doenças, sofrimentos psicológicos e pode provocar a morte. É considerada pela Organização Mundial de Saúde como um tema de constante preocupação. Alberto Concha-Eastman e Miguel Malo[15] discorrem sobre as razões pelas quais a violência é considerada uma questão de saúde pública: produz altas taxas de mortalidade e morbidez que atingem principalmente crianças, mulheres e jovens; exige grandes montantes de recursos financeiros na prestação de assistência médica às vítimas; afeta não só a vítima, mas sua família e o ambiente circundante; afeta, ainda, o indivíduo responsável pelo ato de violência, sua família e a sociedade, já que, afora as despesas com o sistema criminal, tal indivíduo fica privado de contribuir para o desenvolvimento da comunidade e do país; afeta a vida cotidiana, a liberdade de locomoção e o direito de usufruir dos bens públicos.

No tocante ao fenômeno da violência dentro do que se comunica ao objeto do presente artigo, cabe trazer os esclarecimentos conceituais seguintes, partindo-se da compreensão de que Gênero é uma categoria de análise utilizada

12 CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência doméstica*: análise da Lei "Maria da Penha", nº 11.340/2006. Salvador: JusPodium, 2007.

13 CHAUÍ, 1985, *apud* PAVEZ, Graziela Acquaviva; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Vidas nuas, mortes banais: nova pauta de trabalho para os assistentes sociais. *IN: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XXIII, n. 70. jul. 2002, p.85.

14 MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo, Ática, 2001, p. 11

15 EASTMAN, Alberto Concha; MALO, Miguel. *Da repressão à prevenção da violência*: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, vol. 11, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232006000500008&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 de outubro de 2016.

para se investigar a construção do feminino e do masculino, mas não isso apenas.[16]

Para Danielle Martins Silva[17], o referencial de gênero é definido por Heleieth Saffioti e Suely de Almeida[18] como sendo uma relação social que remete os indivíduos a uma categoria previamente constituída, colocando em relação um indivíduo com outros, determinando se ele é pertencente a uma categoria e o posicionando face a outros pertencentes a outra categoria. Prosseguem as autoras aduzindo que o gênero não é apenas uma construção sociocultural, mas também um aparelho semiótico, "um sistema de representação que atribui significado (identidade, valor, prestígio, posição no sistema de parentesco, status na hierarquia social, etc.) aos indivíduos no interior da sociedade"[19].

Destarte, tem-se que na dinâmica patriarcal da construção de gênero, determinante dos papéis a serem desempenhados por homens e mulheres, cabe aos primeiros a ocupação do espaço público, consubstanciado no controle político e gestão das instituições, em contraposição aos elementos família/casa, característicos do espaço privado. Às mulheres é relegado este espaço, razão pela qual são necessários a fiscalização e o domínio de sua sexualidade e reprodução, definidas por Lucila Larrandart[20] como sendo os lugares centrais do *status* das mulheres.

Na definição de Anne-Marie Devreux, a desigual divisão do poder entre os gêneros não resulta de processos naturais ligados às capacidades próprias dos homens e das mulheres. A lógica patriarcal embasa a divisão desigual do poder na divisão das funções produtivas (exercidas na esfera do trabalho) e reprodutivas (exercidas na esfera doméstica)[21].

Para Lourdes Maria Bandeira[22], embora o uso da expressão "*violência contra a mulher*" possa assumir diversos significados, dependendo de suas implicações empíricas e teóricas, segundo Almeida (2007) seus variados usos semânticos têm, muitas vezes, sentidos equivalentes nas distintas nominações:

16 Santos & Izumino, 2005, *apud* SAFFIOTI, Heleieth I. B.; ALMEIDA, Suely de Souza. *Violência de Gênero*: Poder e Impotência. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

17 Cf. A palavra da vítima no crime de estupro e a tutela penal da dignidade sexual sob o paradigma de gênero. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9NrjrTmPa_cJ:www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/34056/submission/review/34056-45038-1-RV.doc+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

18 Cf. Violência de gênero - poder e impotência, Rio de Janeiro: Revinter, 1995, p. 20, apud PIMENTEL, Sílvia, SCHRITZMEYER, Ana Lúcia P., PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro*: crime ou "cortesia"? Abordagem sociojurídica de gênero. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 24-25.

19 Cf. Violência de gênero – poder e impotência, Rio de Janeiro: Revinter, 1995, p. 05; 20-23, apud PIMENTEL, Sílvia, SCHRITZMEYER, Ana Lúcia P., PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro*: crime ou "cortesia"? Abordagem sociojurídica de gênero. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 24-25.

20 LARRANDART, Lucila. Control social, derecho penal y gênero. In: Birgin Haydée (comp). Las trampas del poder punitivo. El Género del Derecho Penal, Buenos Aires: Biblos/Ceadel, 2000, p. 91.

21 A teoria das relações sociais de sexo: um quadro de análise sobre a dominação masculina. *Revista sociedade e estado*. V. 20, n.3, set-dez 2005, p. 568.

22 BANDEIRA, Lourdes Maria. *Violência de gênero*: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. Estado, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008#back4>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

violência contra a mulher, violência doméstica, violência intrafamiliar, violência conjugal, violência familiar e violência de gênero.

Por outro lado, é também verdade que os diversos significados dessas categorias adquirem desdobramentos e implicações teóricas e práticas em função das condições e situações específicas de sua concretude. Em outras palavras, ao escolher o uso da modalidade *"violência de gênero"*, entende-se que as ações violentas são produzidas em contextos e espaços relacionais e, portanto, interpessoais, que têm cenários societais e históricos não uniformes.

Segundo Heleieth Saffoti, a centralidade das ações violentas incide sobre a mulher, tanto no âmbito privado/familiar como nos espaços de trabalho e públicos, quer sejam estas violências físicas, emocionais, sexuais, morais, patrimoniais, simbólicas, estruturais ou invisíveis. E, embora teoricamente distintas, no mundo real as múltiplas formas de violência se permeiam entre si e, independente do tipo de agressão, estão sempre presentes as violências emocional e moral. [23]

Não se trata de adotar uma perspectiva ou um olhar vitimizador em relação à mulher, o que já recebeu críticas importantes[24], mas destacar que a expressiva concentração desse tipo de violência ocorre historicamente sobre os corpos femininos e que as relações violentas existem porque as relações assimétricas de poder permeiam a vida rotineira das pessoas.

> Ainda que não haja nenhuma tentativa, por parte das vítimas potenciais, de trilhar caminhos diversos do prescrito pelas normas sociais, a execução do projeto de dominação-exploração da categoria social homens exige que sua capacidade de mando seja auxiliada pela violência. Com efeito, a ideologia de gênero é insuficiente para garantir a obediência das vítimas potenciais aos ditames do patriarca, tendo este necessidade de fazer uso da violência. Nada impede, embora seja inusitado, que uma mulher pratique violência física contra seu marido/companheiro/namorado. As mulheres como categoria social não têm, contudo, um projeto de dominação-exploração dos homens. E isto faz uma gigantesca diferença.[25]

Necessário, portanto, compreender como o fenômeno da violência de gênero se manifesta nos contextos particulares em que se apresenta. Cada situação de violência doméstica e familiar contra a mulher que chega ao sistema de justiça criminal, representada pela instauração de um feito judicial singular, reveste-se de um aspecto não somente relacional entre as partes nele envolvidas; carrega em si os reflexos da produção social e cultural de

23 SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva n. 13(4), 1999. Disponível em: <*http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf*>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.

24 BANDEIRA, Lourdes Maria. *Violência de gênero*: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. estado, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008#back4>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

25 SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero*. Campinas: Cadernos Pagu n. 16, 2001, p.1. Disponível em: <*http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332001000100007*>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

gênero, com suas múltiplas determinações. Desse modo, entende-se que a atuação jurídica do promotor de Justiça deve integrar-se a outras áreas do conhecimento, descortinando todas as nuances de cada realidade observada.

3. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E ENFRENTAMENTO A TODA FORMA DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A par do principal instrumento jurídico utilizado para a defesa das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, qual seja, **a Lei Maria da Penha**, não se pode olvidar dos diversos instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário, dentre os quais se destacam: a) a **Convenção Interamericana de Direitos Humanos**, em seu artigo 4º (direito à vida), artigo 5º (direito à integridade pessoal), artigo 7º (direito à liberdade pessoal), artigo 11 (proteção da honra e dignidade) e artigo 25 (proteção judicial), todos com relação aos artigos 1º (obrigação de respeitar os direitos) e 2º (obrigação de adotar disposições de direito interno); b) a **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) da ONU**, especialmente seus artigos 1º, 2º, 5º e 10; c) a **Convenção de Belém do Pará**, em seu artigo 2º (tipologia não exaustiva das violências de gênero), artigo 3º (direito à vida livre de violência), artigos 4º e 5º (direito à integridade física, psíquica, moral, direito à liberdade, à dignidade, ao pleno exercício dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, direito à igualdade), artigo 6º (vinculação do direito à vida ao direito a não discriminação e ao direito à educação livre de padrões estereotipados de comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação) e 7º (determinações para a implementação de políticas destinadas à erradicação da violência de gênero institucional); por fim, os enunciados da **COPEVID**, em especial o Enunciado n. 14 (hipossuficiência e vulnerabilidade presumidas), Enunciado n. 26 (defesa da honra), Enunciado n. 27 (proteção à imagem e memória da vítima de feminicídio), Enunciado n. 29 (violência simbólica), Enunciado n. 30 (mulheres transexuais e travestis) e Enunciado n. 34 (capacitação dos membros do Ministério Público – Diretrizes da ONU e EuroSocial).

Impende ressaltar que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem evidenciado que o artigo 5º da Convenção Interamericana, no que concerne à violência contra a mulher, deve ser interpretado conjuntamente com a convenção do Belém do Pará e com a CEDAW, da ONU:

> En la jurisprudencia de la Corte se encuentra la referencia a algunos alcances del artículo 5 (derecho a la integridad personal) de la Convención Americana en cuanto a los aspectos específicos de violencia contra la mujer, considerando como referencia de interpretación las disposiciones

> pertinentes de la Convención Belém do Pará y la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ya que estos instrumentos complementan el *corpus juris* internacional en materia de protección de la integridad personal de las mujeres, del cual forma parte la Convención Americana.[26]

Tal esforço hermenêutico não é vão: seu objetivo é alinhavar o corte vertical de normas destinadas ao enfrentamento a toda forma de discriminação e violência contra as mulheres, de modo a que as normas se concatenem e autorreferenciem sem vácuos legislativos visando, sobretudo, compelir os Estados signatários dos pactos internacionais de proteção a adotarem políticas públicas internas – incluindo legislativas e de garantia de acesso à Justiça – concretamente destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência.

No entendimento de Jacqueline Hermann[27], os marcos legais voltados ao enfrentamento da violência contra a mulher não se mostram a solução para todas as questões de gênero constituídas historicamente no país, mas com ela existe a perspectiva de se retomar o caminho na busca do direito das mulheres viverem sem violência.

Guita Grin Debert evidencia que as garantias legais direcionadas para a defesa das minorias são o resultado de reivindicações legítimas de movimentos sociais e, portanto, devem ser vistas como expressão de um movimento inverso de politização da justiça. "Indicariam antes um avanço da agenda igualitária, porque expressam uma intervenção da esfera política capaz de traduzir em direitos os interesses de grupos sujeitos ao estatuto da dependência pessoal."[28]

É evidente, pois, a expectativa de proatividade estatal constante de todos os instrumentais citados, não sendo lícito aos agentes políticos e públicos eximirem-se de suas responsabilidades funcionais diante do enfrentamento exigido.

4. PRÁTICAS NÃO REVITIMIZANTES: O RECONHECIMENTO E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL

O primeiro grande desafio na promoção da igualdade de gênero nos ambientes institucionais reside na adequada acolhida e na celeridade da resposta estatal oferecida às mulheres em situação de violência de gênero (seja física, sexual, psicológica, patrimonial, em contexto de violência doméstica e familiar ou não) que procuram as instituições e órgãos que compõe o sistema de Justiça criminal.

26 Cf. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/campoalgodonero.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

27 HERMANN, Jacqueline. A violência contra a mulher em números: dificuldades e desafios. IN: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: Agende, 2006, pp. 91-112.

28 DEBERT, Guita Grin. Políticas públicas, violência e família. IN: WOLFF, Cristina Scheibe; FÁVERI, Marlene de; RAMOS, Tânia Regina Oliveira (org.). *Leituras em rede*: gênero e preconceito. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2007, p. 40.

Não é incomum que, ao buscarem a tutela do sistema de Justiça, essas mulheres encontrem obstáculos diversos à legitimação de suas falas, sendo certo que o relato de um crime sofrido pode ser recebido com evidente descrédito pelos agentes públicos ou políticos responsáveis pela apuração do fato, os quais passam a exigir que a situação de violência seja narrada repetidamente inúmeras e exaustivas vezes, de idêntica maneira, ou que sejam trazidas provas testemunhais de crimes que, sabidamente, ocorrem às escondidas, ou mesmo usados contra as vítimas laudos de exame de corpo de delito que resultam negativos por se tratar de crime que, no caso concreto, não deixou vestígios, a exemplo dos crimes contra a liberdade sexual.

Acerca da deslegitimação das violências sofridas por mulheres perante o sistema de Justiça Criminal, preleciona Vera Regina Pereira de Andrade[29] que

> A vítima que acessa o sistema requerendo o julgamento de uma conduta definida como crime – a ação, regra geral é de iniciativa privada – acaba por ver-se ela própria "julgada" (pela visão masculina da lei, da polícia e da Justiça), incumbindo-lhe provar que é uma vítima real e não simulada. Tem sido reiteradamente posto em relevo a maneira como as demandas femininas são submetidas a uma intensa "hermenêutica da suspeita", do constrangimento e da humilhação ao longo do inquérito policial e do processo penal que vasculha a moralidade da vítima (para ver se é ou não uma vítima apropriada), sua resistência (para ver se é ou não uma vítima inocente), reticente a condenar somente pelo exclusivo testemunho da mulher (dúvidas acerca da sua credibilidade).

Em se tratando de violência doméstica e familiar, não se pode olvidar o desrespeito com que muitas vezes as mulheres são tratadas nos balcões das delegacias de polícia, quando têm negado o seu direito de registrar ocorrência policial pela violência de gênero sofrida, ou quando têm negada uma medida protetiva de urgência com base em decisões genéricas e com evidente vício de fundamentação, remetendo ao fato de a vítima não ter "provado concretamente" os fatos, como se sua palavra, muitas vezes a única prova, não tivesse qualquer valor probatório. O mesmo raciocínio se aplica às promoções de arquivamento feitas por membros do Ministério Público fundamentadas na "ausência de interesse da vítima" em dar prosseguimento ao feito, quando esta não comparece a uma audiência designada muitas vezes com o inequívoco propósito de desestimulá-la a prosseguir na busca pela Justiça aplicável ao seu caso.

Nas salas de audiência de violência doméstica e familiar, não é incomum que o comportamento pouco acolhedor, respeitoso e encorajador da atitude da vítima em obter uma intervenção e uma resposta do sistema de Justiça para a violência de gênero trazida a conhecimento do Estado, tanto por parte de membros do Ministério Público quanto de Juízes e Advogados, seja fator

29 ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *A soberania patriarcal:* o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, p. 71-102, jan. 2005. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15185/13811>. Acesso em 19 de outubro de 2016. Cf. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/15185>.

preponderante para a sensação de impunidade que ainda é tão presente no imaginário popular, tanto das vítimas quanto dos agressores. É uma sensação presente porque é real. Mas apesar de real, é pouco mensurável, pois o que acontece dentro das salas de audiência permanece, geralmente, fora do alcance e controle das Corregedorias dos Ministérios Públicos e dos Tribunais, resultando em acordos de conduta entre Juízes, promotores de Justiça e Defensores que atendem adequadamente aos interesses desses agentes – o que nem sempre coaduna com o interesse da vítima e com o interesse público do enfrentamento a todas as formas de violência de gênero, doméstica e familiar contra a mulher.

Tais condutas pouco acolhedoras e encorajadoras da iniciativa das vítimas em romper com o ciclo de violência a que estejam submetidas podem ser definidas como revitimizantes. Portanto, quando se fala em práticas não revitimizantes por parte dos atores do sistema de Justiça, entendem-se estas como sendo formas de atuação direcionadas à redução ou, no mínimo, não replicação dos danos causados pelo fato criminoso, sobretudo com o objetivo de reduzir práticas de violência institucional contra vítimas de violência de gênero, doméstica ou familiar, partindo-se da premissa de que os órgãos do sistema de Justiça criminal, mesmo nos dias de hoje, comumente funcionam como instâncias reprodutoras de preconceitos, de não acolhimento e de não legitimação do discurso das vítimas desse tipo de violência, o que constitui em si uma violência de gênero específica, qual seja, a violência institucional.

Em análise sobre os locais institucionais de acolhimento do fenômeno social violência de gênero, Lourdes Maria Bandeira[30] pontua que

> Infelizmente, ainda persistem problemas nas Deam's e nos serviços públicos voltados ao combate e ao atendimento deste tipo de violência. Somadas às restrições referentes à capacitação e sensibilização dos recursos humanos, que ainda possuem representações patriarcais sobre a mulher, sofre de carência dos equipamentos necessários aos procedimentos de investigação e ao acompanhamento dos casos, reduzindo o êxito policial e dos demais trabalhos que devem atuar de modo integrado em rede. Diante das dificuldades, são muitos os desafios a enfrentar. Porém, o maior deles é qualificar adequadamente os/as agentes públicos/as para perceber os processos de opressão a partir dos grupos vulneráveis, assim como dos mecanismos concretos que introduzem e reproduzem as desigualdades de gênero.

30 BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. Estado., Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, Aug. 2014. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008&lng=en&nrm=iso>. Access on 19 Oct. 2016. Cf. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>.

4. a) O papel do Ministério Público na promoção da escuta não revitimizante de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual, doméstica e familiar

A situação é ainda mais crítica em termos de violência institucional quando se trata de crianças e adolescentes vítimas de violência sexual ou doméstica e familiar, pois não há garantia de aplicabilidade dos termos da Recomendação n. 33/2010 do Conselho Nacional de Justiça[31] que preconiza que tais vítimas sejam ouvidas mediante videoconferência de audiência interdisciplinar para redução de danos, considerando sua peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.

No particular, tem-se como bastante recomendável em casos tais, em havendo estrutura oferecida pelo Poder Judiciário para tomada de depoimento das crianças e adolescentes por videoconferência, que o promotor de Justiça formule pedido de produção antecipada de provas a ser concretizado em audiência interdisciplinar por videoconferência – ainda na fase inquisitorial, para evitar revitimização por oitivas múltiplas da pequena vítima, com fulcro no artigo 156, inciso I, do CPP – ou mesmo quando do oferecimento da Ação Penal, pugnando pela aplicação da mesma metodologia, a fim de zelar pela dignidade e integridade psíquica das vítimas, reduzindo sua exposição pública e sofrimento emocional com a repetição da história de abuso diante de estranhos ou mesmo frente a frente com o acusado.

A coleta do relato da criança ou adolescente, feita em data não distante à da comunicação dos acontecimentos, facilita o resgate na memória dos fatos e de seu contexto e circunstâncias e a possibilidade de gravação em DVD do depoimento judicial colhido na videoconferência da audiência interdisciplinar objetiva, além de manter registro completo permanente do relato nos autos, reduz, ou elide, a necessidade de coleta de outro depoimento da mesma vítima sobre a mesma base fática. Trata-se de providência que, sem dúvida, resguarda o especial interesse protetivo junto às crianças e adolescentes.

4. b) Da necessidade de apoio e/ou desenvolvimento de projetos interinstitucionais de acolhimento a mulheres em situação de violência de gênero, doméstica e familiar, bem como de sensibilização de autores

A discussão ora apresentada ganha dimensões ampliadas em razão das características dos crimes praticados contra a mulher no âmbito doméstico e familiar, os quais se revestem de diversas especificidades, que só podem ser compreendidas a partir da análise do próprio fenômeno social da violência de gênero, já abordada conceitualmente neste artigo.

31 Recomenda aos tribunais a criação de serviços especializados para escuta de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência nos processos judiciais, mediante a implantação de sistema de depoimento videogravado para as crianças e os adolescentes, o qual deverá ser realizado em ambiente separado da sala de audiências, com a participação de profissional especializado para atuar nessa prática.

Os crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher – diversamente dos delitos comuns cometidos no espaço público – costumam se desenvolver dentro de uma relação de afeto, na qual a violência manifesta-se com maior ou menor incidência e intensidade.

A violência traz em si o aspecto mais visível, ou sensível, da experiência vivenciada pela mulher em sua dinâmica relacional. Todavia, deve-se ter em conta de que o relacionamento não é apenas violento, sendo a violência apenas um de seus elementos constitutivos, mas não exclusivo. Isso implica dizer que agressor e vítima não se vinculam apenas em função da violência, são sujeitos que realizam trocas de diversas ordens: emocionais, intelectuais, sociais, econômicas, entre outras, e que inclusive podem representar ganhos para a mulher em seu conjunto de carências.

Quando os casos chegam para a intervenção do sistema de justiça criminal, a dinâmica relacional dos envolvidos na demanda é apresentada, todavia, dentro de um recorte muito específico da vida desses sujeitos, que passa então a ser considerada não em sua totalidade, mas sob o prisma do episódio violento. O registro criminal na delegacia é formulado para o enquadramento da queixa da mulher a um tipo penal, não contemplando os matizes sociais que caracterizam, orientam e mantém aquela relação.

Essa visão fragmentada da demanda, por sua vez, leva a uma incompreensão pelos atores do sistema de justiça criminal de aspectos relevantes determinantes na produção e reprodução do fenômeno da violência de gênero no contexto singular em que se apresenta. Isso traz, por sua vez, um comprometimento da eficácia da atuação jurisdicional, haja vista que tenderá a fornecer uma resposta de caráter exclusivamente jurídico-penal, deixando de integrar a essa resposta componentes essenciais para a mudança do contexto em que a violência se desenvolve.

As situações de violência doméstica contra a mulher não podem ser enfrentadas ignorando-se seus determinantes sociais e a forma pela qual esse fenômeno se caracteriza. A mulher que sofre violência doméstica nem sempre é vítima de agressões constantes. Por outro lado, estas também não costumam acontecer fortuitamente. Conforme preleciona Juliana Paim[32], essa violência geralmente apresenta uma tendência em seu desenvolvimento, configurando um ciclo repetitivo composto por fases distintas denominadas pela literatura como fase de tensão, fase de violência e fase amorosa.

A fase de tensão é marcada pela ocorrência de incidentes menos significativos de violência, sendo que a mulher tende a negar a existência desses episódios ou a justificá-los, racionalizando-os. Embora perceba a mudança de comportamento do outro, gradualmente mais raivoso, acredita que tudo está

32 PAIM, Juliana. Entendendo a Violência Doméstica. IN: FERNANDES, Flávia Azevedo; PEREIRA, Mariana Alvarenga Eghrari (Coord.). *Protegendo as Mulheres da Violência Doméstica*. Brasília: FNEDH, 2008, pp. 7-20.

sob controle. A tensão aumenta progressivamente até tornar-se insuportável, culminando na fase seguinte, que compreende o ato agudo de violência.

Frequentemente, a violência aguda implica em uma agressão física mais gravosa, acompanhada de agressões verbais. Essa fase possui duração curta, mas é nela que a mulher sente os maiores danos da violência. Ela consegue se recordar dos detalhes das agressões, não obstante ainda seja capaz de negar a seriedade dos danos como forma de acalmar o agressor. Juliana Paim[33] observa que algumas vezes a mulher percebe a aproximação dessa fase e acaba contribuindo para sua gênese, por não suportar mais o medo, a raiva e a ansiedade, e por saber inconscientemente que em seguida virá a "lua de mel".

Na fase amorosa, também denominada "lua de mel", o agressor tende a mostrar-se arrependido de seus atos e a fazer promessas de não mais agredir a vítima. O agressor convence a todos, usando às vezes a família e amigos, para convencer a mulher a não romper o relacionamento com ele. A mulher nutre esperanças de que o agressor mudará seu comportamento e sente-se encorajada a manter sua relação afetiva. O agressor demonstra carência, e a mulher sente-se responsável por ele. Às vezes não há comportamento amoroso nesta fase, apenas ausência de violência. O agressor e a mulher aceitam de bom grado esta fase, mas logo seus efeitos se esvaecem e as situações de tensão voltam ao cotidiano do casal, conformando novamente a fase de tensão, a qual segue ciclicamente.[34]

Por ocorrer no âmbito de uma relação afetiva a ruptura do ciclo da violência demanda, via de regra, intervenção externa. A interferência de atores externos ao conflito conjugal surge como elemento compensatório à assimetria de poder estabelecida na relação de gênero e que tende a favorecer o fortalecimento pessoal da mulher diante da situação vivida. Para Heleieth Saffioti[35], raramente consegue uma mulher desvincular-se de um homem violento sem auxílio. Até que isto ocorra, ela descreve uma trajetória oscilante, com movimentos de saída e retorno da relação.

A ambivalência comumente verificada no comportamento das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, e que não raramente resultam em seu desinteresse pela persecução penal ao agressor, é característica intrínseca ao fenômeno da violência de gênero e decorre de uma série de determinantes. A literatura identifica-os, eles figuram como obstáculos para a ruptura do ciclo da violência e se cristalizam como fatores de risco. Dentre eles, destacam-se: dependência econômica da vítima; carência de uma rede primária de apoio; existência de crianças ou adolescentes filhos do casal; pressão externa para a manutenção do relacionamento; codependência.

33 Ibidem.

34 Ibidem.

35 SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva n. 13(4), 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2016.

O primeiro dos fatores mencionados diz respeito às condições materiais da vida social. Uma mulher dependente economicamente de seu companheiro tende a apresentar resistência em romper seu relacionamento, ainda que violento, pois é a sua manutenção o que lhe possibilita acesso a bens e serviços. Na sociedade de consumo, essa questão ganha proporções ampliadas, haja vista que o "ter" no contexto do capitalismo não se remete ao atendimento de necessidades ligadas à subsistência dos indivíduos, mas se vincula a aspectos de constituição da própria subjetividade dos mesmos.

A rede social primária da mulher, por sua vez – constituída por seus vínculos familiares, de amizade e de vizinhança, que conformam um elo de cuidados materiais e afetivos – constitui-se outro fator a influenciar diretamente sua decisão no tocante à manutenção ou não do relacionamento violento. A existência dessa rede tende a proporcionar à mulher a possibilidade de articulação de diferentes estratégias de enfrentamento à violência, ao passo que sua ausência ou carência pode contribuir para a sua submissão à situação posta.

Importante observar que nem sempre a presença desses atores, porém, configura uma rede de apoio. Por vezes, a mulher possui amigos ou família próximos de si, mas estes assumem posições de julgamento moral fundadas no senso comum e acabam se distanciando do papel de cuidado, gerando um sentimento bastante familiar às mulheres vítimas de violência doméstica, o de se sentirem sozinhas.

A sujeição da mulher à violência tende a ser reforçada ainda pela existência de filhos infantes ou adolescentes advindos do relacionamento. Uma vez que a socialização patriarcal de gênero – fortemente reproduzida na nossa cultura – estabelece que o exercício do poder está ligado ao ser masculino, ao ser feminino cabe o exercício do cuidado – não de si mesma –, mas do outro. Da mulher espera-se o "amor de mãe", a guarda permanente da prole, isto quer dizer mesmo na hipótese de separação conjugal.

Esse imaginário, que reflete as expectativas sociais de gênero, tende a gerar na mulher um efeito de oposição à ruptura conjugal, mesmo quando o relacionamento lhe traga sensíveis prejuízos, já que a separação lhe acarretaria o exercício (quase) solitário do encargo dos filhos. Não episodicamente verificam-se situações de violência doméstica e familiar em que mulheres "sacrificam-se" em prol dos filhos, suportando-a em benefício da subsistência destes e da própria conservação da unidade familiar.

O mito da "sagrada família", introjetado pela cultura judaico-cristã, possui inegável impacto na modelação das estruturas familiares em nossa sociedade. Além de influenciar a mulher em sua tomada de decisão no campo da própria subjetividade, favorece a que diversos atores externos – familiares, amigos, Igreja – empreendam pressão para a manutenção desse relacionamento, ainda

que violento. Nas palavras de Heleieth Saffioti, "importa menos o que se passa em seu seio do que sua preservação enquanto instituição".[36]

Fator relevante a ser destacado ainda concernente à dificuldade da mulher para a ruptura do ciclo da violência doméstica diz respeito à codependência. Essa patologia, identificada e conceituada a partir de pesquisas junto a familiares de usuários de drogas, na década de 1970, passou a ser observada em outros contextos conflitivos, sendo fenômeno não raramente observável nas relações de violência doméstica. Para Anthony Giddens[37]

Uma pessoa codependente é alguém que, para manter uma sensação de segurança ontológica, requer outro indivíduo, ou um conjunto de indivíduos, para definir suas carências; ela ou ele não pode sentir autoconfiança sem estar dedicado às necessidades dos outros. Um relacionamento codependente é aquele em que um indivíduo está ligado psicologicamente a um parceiro cujas atividades são dirigidas por algum tipo de compulsividade. Chamarei de relacionamento fixado aquele em que o próprio relacionamento é objeto do vício.

Extrai-se desse conceito que o codependente define sua vida em função das necessidades do outro e acaba se tornando excessivamente permissivo com os abusos dele. Consoante Heleieth Saffioti[38], mulheres que suportam a violência de seus parceiros por anos seguidos possuem uma relação fixada, na qual a própria violência, indissociável da relação, constitui-se uma necessidade.

Considerando a perspectiva analítica exposta – a qual compreende a violência de gênero em sua complexidade e as diretrizes fixadas pelos instrumentos jurídico-normativos referenciados voltados ao enfrentamento da violência de gênero, buscou-se no âmbito da Promotoria de Justiça de Sobradinho a implementação de rotinas e projetos que pudessem intervir nos casos considerando-os em sua totalidade.

4.b.1 – Projeto portas abertas

Na cidade de Sobradinho, desenvolve-se já há alguns anos experiência bem-sucedida de acolhimento psicossocial e jurídico a mulheres em situação de violência de gênero, resultando no Projeto Portas Abertas, premiado com a terceira colocação no Prêmio CNMP/2016 – Categoria Defesa dos Direitos Fundamentais.

36 SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva n. 13(4), 1999, p. 89. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

37 GIDDENS, 1992, *apud* SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva n. 13(4), 1999, p. 87. Disponível em: <*http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf*>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

38 SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva n. 13(4), 1999. Disponível em: <*http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf*>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

Inspirado em especial nas diretrizes fixadas pelo § 1º do art. 8º da Lei n. 11.340/2006, Lei Maria da Penha, o Projeto Portas Abertas visa a uma nova forma de enfrentamento aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, promovendo a integração operacional do Ministério Público com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, entre outras.

Para tanto, a Promotoria de Justiça de Sobradinho articulou-se com as delegacias de polícia locais, de modo que já no momento da lavratura da ocorrência criminal relacionada à violência doméstica e familiar, a vítima seja notificada a comparecer a acolhimento psicossocial e jurídico ofertado pela Promotoria.

Faz parte da filosofia do Projeto manter as portas da promotoria de Justiça abertas às mulheres da comunidade e, nesse sentido, o acolhimento constitui-se um espaço de reflexão, debate e orientação que pode ser frequentado não apenas pelas mulheres encaminhadas pelas delegacias locais. Qualquer mulher que se encontre em situação de violência doméstica e familiar, encaminhada por outras instituições da rede de serviços ou a convite de outras mulheres, pode participar do acolhimento. Tal rotina vem contribuindo sensivelmente para o fortalecimento do vínculo do Ministério Público com a comunidade local, passando a Promotoria de Justiça a ser percebida pela população como instituição de referência no enfrentamento à violência de gênero.

O acolhimento psicossocial e jurídico tem por objetivos sensibilizar as mulheres acerca da natureza sócio-histórica da violência de gênero, realizar sua escuta qualificada, elucidar dúvidas acerca de aplicação da Lei Maria da Penha, assim como promover os encaminhamentos psicossociais e jurídicos que vinculem essas mulheres à rede de proteção e apoio existente.

Maria Paula Galvão Garcia[39], Procuradora da República de Portugal – país que vem desenvolvendo avançados protocolos para o enfrentamento da violência de gênero – reafirma o aspecto sensível da demanda que se apresenta ao sistema de Justiça e condensa aquilo que já foi evidenciado neste artigo ao enunciar que:

> (...) estamos perante uma mulher que pensa poder mudar a situação e modificar o comportamento do seu cônjuge; que quer preservar a unidade da família para não privar os filhos do pai; para a qual a ideia de sair da relação é muito perturbadora pois tem "medo" da miséria, dos obstáculos materiais a superar (alojamento, emprego, novo alojamento), do desconhecido...; que sofre pressões e/ou reprovação exteriores, (mesmo das pessoas das suas relações mais próximas: família, amigos, instituições, profissionais); que ainda tem uma ligação afectiva com o agressor; que é ameaçada e tem medo das represálias sobre ela ou os seus filhos; que desconhece os seus direitos e que se mostra reticente para afrontar as

39 GARCIA, Maria Paula Galvão. *Violência Doméstica/Familiar*: Enquadramento Judicial – da legislação à intervenção, 2012. Disponível em: <*http://www.violencia.online.pt/artigos/show.htm?idartigo=454*>. Acesso em: 26 de outubro de 2016.

> instituições e o aparelho jurídico; que, por fim e para evitar novos acessos de violência, tenta conformar-se aos desejos do agressor.

Há que se considerar, sob o aspecto do comportamento ambivalente da mulher vítima de violência doméstica e familiar, que essa é uma característica com a qual se defronta o sistema de justiça criminal e, portanto, não pode ser menosprezada. O acolhimento para o qual essas mulheres são convidadas a participar permite compreender seu movimento, reflexo de uma gama de fatores psicológicos e sociais – aqui já abordados – e que devem ser seriamente considerados.

O diferencial do Projeto Portas Abertas em relação a outras iniciativas assemelhadas de acolhimento a mulheres no âmbito do sistema de Justiça reside na celeridade com a qual elas recebem esse atendimento, feito de modo subsequente ao registro da ocorrência na delegacia de polícia, o que viabiliza com que sejam atendidas já no mesmo dia daquele registro ou, no máximo, no prazo de uma semana.

A agilidade no acolhimento psicossocial à mulher permite, por sua vez, a partir de requisições formuladas de ordem da autoridade ministerial, sua vinculação célere a serviços de naturezas diversas (assistência judiciária; cursos de qualificação profissional; acompanhamento psicológico; inclusão em benefícios sociais, inclusão dos filhos em creches, entre outros), de acordo com a demanda de cada assistida. Todas as medidas visam a contribuir para o fortalecimento pessoal da mulher e, consequentemente, para a ruptura do ciclo de violência doméstica.

Impende ressaltar que o projeto promove ainda a capacitação periódica dos agentes plantonistas das delegacias de polícia que integram a parceria, os quais são responsáveis pelo registro das ocorrências criminais. Isso favorece um atendimento diferenciado e qualificado às vítimas já no âmbito da delegacia, porta de entrada da demanda no sistema de justiça criminal.

4.b.2 – Projeto de sensibilização e encaminhamento de autores de violência doméstica para grupos psicossociais de reeducação

As políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher refletem a correlação de forças entre os movimentos sociais para a garantia dos direitos das mulheres e os setores mais conservadores da sociedade, e além disso refletem o próprio processo de amadurecimento dos movimentos feministas no sentido de (re)pensar as estratégias para alcançar o atendimento de sua pauta política.

Conquanto a heterogenia das correntes feministas, que conferem ao movimento um caráter multifacetado, percebe-se que algumas posições acrescentaram em seu discurso – numa revisão das leituras mais ortodoxas –

a necessidade de intervenção psicossocial não apenas junto às mulheres, mas também ao segmento masculino.

Pensam-se assim intervenções que sejam capazes não apenas de reprimir comportamentos – tal como previsto no âmbito do sistema tradicional de justiça criminal –, mas de contribuir na desconstrução das masculinidades herdadas do modelo patriarcal e que são incorporadas pelos indivíduos dentro do processo de produção e reprodução das relações sociais.

Nesse aspecto, o homem passa a ser considerado não apenas como "agressor", mas como um sujeito em sua totalidade, capaz inclusive de participar do processo de reconstrução de masculinidades e feminilidades na sociedade. Não se busca, nessa concepção, amenizar os atos de violência praticados pelos homens nem tampouco menosprezar os efeitos de uma resposta penal do Estado, como bem destaca Fabrício Guimarães[40]:

> A intenção de problematizar essa discussão sobre os homens autores de violência não é negar ou minimizar a gravidade da violência conjugal. Nem tampouco ser contra a necessidade de punição, inclusive da prisão, que em muitos casos é imprescindível. No entanto, a leitura punitiva e puramente criminalista da violência é problemática. A sua resolução é muito difícil e não pode ser simplista. Exige novas diretrizes, pautadas na interdisciplinaridade, de modo a abranger aspectos além da punição, tais como a promoção, prevenção e reorientação dos homens.

Ainda que no Brasil tenhamos experiências apenas esparsas no campo da intervenção psicossocial a homens autores de violência doméstica, no âmbito do Distrito Federal funcionam diversos núcleos de atendimento psicossocial que promovem esse trabalho – Núcleos de Atendimento a Famílias e Autores de Violência Doméstica (NAFAVD) –, resultado de um convênio entre o MPDFT e o Governo do Distrito Federal no ano de 2009.

A existência desses núcleos tem possibilitado a que as Promotorias de Justiça de Defesa da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar de Sobradinho consigam alinhar a intervenção de natureza punitivo-penal intrínseca ao papel desempenhado tradicionalmente pelo sistema de justiça criminal a uma intervenção de natureza psicossocial. Isso traduz a necessária preocupação não apenas com a conduta do agressor no passado, mas com o seu comportamento no futuro.

A proposta de encaminhamento do homem para participar do acompanhamento psicossocial pelo NAFAVD, com duração de 12 a 16 sessões, uma vez por semana, ocorre dentro de um protocolo que vem sendo aperfeiçoado ao longo dos últimos anos e que consiste nos seguintes procedimentos.

40 GUIMARÃES, Fabrício L. "Ela não precisava chamar a polícia...": anestesias relacionais e duplo-vínculos na perspectiva de homens autores de violência conjugal. Tese de doutorado. Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015, p. 37. Disponível em: <*http://repositorio.unb.br/handle/10482/20983*>. Acesso em 22 de outubro de 2016.

Por ocasião do oferecimento da denúncia criminal pelo *Parquet*, cópia da peça é remetida ao Setor de Análise Psicossocial da Promotoria de Justiça, o qual por sua vez realizará a convocação do réu para acolhimento psicossocial prévio, quando então a proposta de sua submissão ao NAFAVD será apresentada. A intervenção da equipe psicossocial do Ministério Público ocorre num único encontro, em grupo, e não se confunde com aquela a ser desenvolvida em caráter continuado pelos profissionais do NAFAVD, vinculados ao Poder Executivo local.

O objetivo do acolhimento realizado pelo Setor de Análise Psicossocial da Promotoria de Justiça junto aos homens é de sensibilização às questões de gênero de modo a favorecer a aceitação da proposta do acompanhamento subsequente de caráter continuado, podendo por suas características ser considerado um trabalho de cunho motivacional.

Como estratégia nesse trabalho de sensibilização, ou motivacional, a discussão sobre gênero se dá por meio de uma roda de conversa e é introduzida de forma a evidenciar inicialmente os prejuízos que a fixação rígida de papéis sociais trazem também ao universo masculino. Discutem-se as taxas de óbito de homens decorrentes da violência urbana e em decorrência de doenças preveníveis; as dificuldades emocionais para o exercício da parentalidade e de outros papéis de cuidado; as limitações para o desempenho de atividades gratificantes, mas vedadas socialmente aos homens; as dificuldades nos relacionamentos interpessoais, entre outros assuntos associados a esse debate.

Problematiza-se em seguida e não com menor ênfase a condição feminina dentro da cultura do patriarcado, abordando-se as questões próprias da violência de gênero, com todas as suas repercussões para as mulheres e para a sociedade em geral, destacando-se as razões que legitimam a existência da Lei Maria da Penha.

Por fim, apresenta-se a proposta de adesão ao NAFAVD, sendo os homens esclarecidos de que sua recusa em nada lhes prejudicará no feito criminal. Por outro lado, sua submissão exitosa ao acompanhamento continuado poderá servir como atenuante de pena eventualmente imposta. Apesar do benefício processual, destaca-se a importância do acompanhamento para além das questões que envolvem o processo, devendo ser reconhecido como um ganho pessoal que contribuirá para o estabelecimento de relações conjugais/interpessoais mais saudáveis. Havendo a aceitação, é lavrado um termo de compromisso, o qual é devidamente juntado aos autos.

Em estudo sobre o tema, Fabrício Guimarães[41] destaca iniciativas como essa que ora se apresenta identificando que:

41 GUIMARÃES, Fabrício L. "Ela não precisava chamar a polícia...": anestesias relacionais e duplo-vínculos na perspectiva de homens autores de violência conjugal. Tese de doutorado. Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015, pp. 6-7. Disponível em: <*http://repositorio.unb.br/handle/10482/20983*>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

> Scott et al. (2011) realizaram uma pesquisa no Canadá sobre os efeitos de um grupo motivacional para favorecer a adesão de homens autores de violência extremamente resistentes a intervenções. Os participantes foram divididos em 3 amostras. A primeira e a segunda amostra foram compostas por homens não resistentes e resistentes ao acompanhamento, respectivamente, que passaram apenas pela intervenção tradicional de 16 encontros. A terceira amostra foi de homens resistentes que passaram pela intervenção motivacional de seis encontros e depois mais 10 encontros do grupo tradicional. O grupo motivacional aumentou consideravelmente o índice de adesão (84,2%) de homens resistentes quando comparado a outros homens que passaram somente pela intervenção tradicional, com taxas de adesão de 46,5% para os homens resistentes e de 61,1% para os homens não resistentes.

Desse modo, percebe-se que o esforço na promoção de grupos motivacionais de sensibilização prévia de homens autores de violência doméstica para subsequente trabalho interventivo de natureza psicossocial ou terapêutica encontra justificativa em bases científicas que comprovam a importância desse procedimento para a quebra de resistências, com impacto positivo nas taxas de adesão aos serviços.

5. ESTRUTURAÇÃO DE ROTINAS DE CAPACITAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE ÓRGÃOS E INSTITUIÇÕES: RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL E VOCAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para além da capacitação dos recursos humanos da rede psicossocial e jurídica de atendimento, revela-se fundamental o investimento do Ministério Público no aperfeiçoamento dos membros e servidores em questões de gênero e violência doméstica e familiar contra a mulher, haja vista a exigência específica constante dos diversos documentos de referência dos quais o Brasil é signatário, destacando-se no particular o artigo 7º da Convenção de Belém do Pará, que preconiza claramente a obrigatoriedade de tal investimento:

> Os Estados Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e a empenhar-se em:
>
> a. abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicos ajam de conformidade com essa obrigação; (...)

E o quê se pode extrair da jurisprudência internacional de direitos humanos, extraída da Corte Interamericana de Direitos Humanos? Que cabe aos Estados investir fortemente nesta capacitação em gênero, para que seus agentes públicos e políticos levem a cabo, nos limites da legalidade e com competência, o processamento de crimes praticados em contexto de violência de gênero. Não é mais tolerado, inclusive sob o prisma do Direito Internacional

e da responsabilização de Estados, o acobertamento, a menos-valia e o pouco empenho profissional na condução desses casos.

Com efeito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por ocasião o julgamento do caso Campo de Algodão[42], assentou na fase de reparações medidas que o Estado Mexicano deveria adotar para reparar o dano causado e para impedir que eventos semelhantes voltassem a ocorrer no futuro. A Corte ordenou, por exemplo, que o Estado Mexicano conduziria o processo penal em curso (ou futuros) contra os possíveis perpetradores dos feminicídios segundo algumas diretrizes, que incluíam a remoção de obstáculos jurídicos e fáticos na investigação, a adoção de perspectiva de gênero na investigação e no processo judicial e conferir ampla divulgação aos resultados dos processos.

Em outras palavras, a Corte Interamericana de Direitos Humanos formou jurisprudência no sentido de que a perspectiva de gênero seja considerada em todo o trâmite investigatório e processual de crimes de feminicídio, **o que implica a obrigação dos órgãos de segurança pública e instituições do sistema de Justiça criminal investirem, primordialmente, na formação de seus recursos humanos para atuação com este recorte específico.**

O objetivo é que haja eficaz apuração e punição dos crimes, reconhecendo-lhes a devida relevância social. Enfatizou-se, por ocasião do julgamento, a falta de foco da investigação no padrão sistemático de violência contra mulheres e a falta de sanção aos funcionários públicos envolvidos com as irregularidades na condução do caso, que culminaram na não identificação e punição dos culpados. A ideia é que esses funcionários, porque contribuíram para a ineficácia das investigações, devem ser sancionados, por serem incompetentes e/ou corruptos. As sanções administrativas ou penais têm um papel importante em criar uma cultura institucional adequada para enfrentar os fatores que explicam o contexto da violência contra a mulher.[43]

Lucas Lixinski[44] assevera que a responsabilidade internacional do Estado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos ocorre, dentre outras hipóteses, quando o Estado falha com seu dever de processar e punir perpetradores de violações de direitos humanos (o que é responsabilidade do

42 *Leading case* estruturado a partir de três casos trazidos perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre os assassinatos das três mulheres encontradas no campo de algodão. Após analisar a admissibilidade e o mérito dos casos, e insatisfeita com as medidas adotadas pelo Estado Mexicano para remediar e reparar as violações de direitos humanos, a Comissão decidiu levar os casos à Corte Interamericana de Direitos Humanos, desta vez unidos em um único caso. No dia 4 de novembro de 2007, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou uma demanda contra o Estado Mexicano. O caso apresentado à Corte referia-se à responsabilidade internacional do México pela desaparição e morte das jovens Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal e Laura Berenice Ramos Monárrez. Pedia-se que o Estado fosse responsabilizado pela falta de medidas de proteção às vítimas, duas das quais eram menores de idade, a falta de prevenção dos crimes (apesar da existência de um padrão de violência de gênero em Ciudad Juárez) e falta de devida diligência na investigação dos assassinatos.

43 Cf. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/campoalgodonero.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

44 LIXINSKI, Lucas. *Caso do Campo de Algodão*: Direitos Humanos, Desenvolvimento, Violência e Gênero (Nota de Ensino). Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/campo_de_algodao_-_nota_de_ensino.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2016.

Estado pela falha de instituições estatais e quando o Estado falha com o seu dever de prevenir que tais violações aconteçam em primeiro lugar – o então chamado de "dever de proteger", ou responsabilidade pelos atos de particulares).

Ambas as hipóteses estão também previstas na Lei Maria da Penha, por exemplo, em seus artigos 8º a 12, na medida em que impõem diversos deveres de atuação integrada entre órgãos e instituições para a prevenção e proteção da mulher vítima de violência doméstica e familiar, uma modalidade de violência de gênero.

No que concerne ao Ministério Público, tem-se que a possibilidade de fiscalização do modo de atuação dos promotores de Justiça compete às Corregedorias do Ministério Público, com base não apenas em análise quantitativa de feitos, mas também qualitativa, que pode ser obtida a partir da análise dos tipos de manifestação e do resultado da atuação do promotor de Justiça perante o Juízo competente (quantitativo de arquivamentos, de denúncias, de alegações finais com pedidos de absolvição e seus respectivos fundamentos, de condenações, de soluções de acordo processual), bem como de desenvolvimento e implementação de projetos institucionais específicos para o enfrentamento à violência de gênero, a exemplo do acolhimento e acompanhamento psicossocial de vítimas e autores.

Não se pode olvidar, ainda, da vocação Constitucional do Ministério Público para a indução de políticas públicas para o enfrentamento da violência e promoção da igualdade de gênero, mediante atuação ativa e empreendedora perante a sociedade, percucientemente assinalada por Luciano Coelho Ávila[45] como sendo

Uma maior conscientização para a responsabilidade do órgão com relação à exigência de sua maior participação, em caráter indutivo e extrajudicial, no processo decisório que resultará no planejamento e construção de políticas públicas prestacionais prioritárias, destacadamente aquelas que guardam maior relação com o campo de atuação da instituição (saúde, educação, segurança (...) vítimas de violência doméstica, minorias étnico-raciais, direitos humanos em geral, etc) (...) Geisa de Assis Rodrigues obtempera não ser casual a relação entre Estado Democrático de Direito no Brasil e a nova essência do Ministério Público. Para a autora, o Ministério Público que emerge da nova ordem constitucional é uma instituição diferente, com novas atribuições, com importantes garantias institucionais e pessoais, aliando a sua clássica tradição de postulação em juízo, seja no âmbito penal seja no âmbito cível na tutela de direitos transindividuais e individuais indisponíveis, com a possibilidade de ampla atuação de defesa extrajudicial da cidadania, e com os poderes de investigação e de utilização de outras medidas extrajudiciais para a defesa do patrimônio público e social (...)

45 Cf. Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial – Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2016. Pp. 78-79

6. CONCLUSÕES

O reconhecimento da violência doméstica e familiar contra a mulher como um fenômeno social complexo passa a exigir do Estado uma atenção integral que pressupõe um trabalho intersetorial entre seus órgãos, suscitando assim uma revisão do papel tradicional exercido inclusive pelas instituições que compõem o sistema de justiça criminal.

Maria Paula Galvão Garcia[46] destaca que a articulação e a interdisciplinariedade são essenciais para uma resposta eficaz a esse tipo de criminalidade:

> (...) [se] o tribunal não se articular com entidades terceiras, capazes de darem uma resposta em termos de compreensão pontual do problema e em termos de acompanhamento do mesmo, estará a abandonar à sua sorte quem nele confiou.
>
> Poderá, até, o Tribunal produzir despachos e sentenças condenatórias, formalmente justas, mas nas quais nem vítimas nem agressores se revêem, porque não se traduziram numa melhoria da qualidade de vida, uma vez que não se recuperou o agressor (porque não se actuou sobre ele) e não se protegeu, consequentemente, a vítima.

A eficácia do sistema de justiça criminal para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher deve ser ponto de constante avaliação pelos órgãos correicionais e contemplar, portanto, aspectos não somente jurídico-processuais isoladamente, mas o seu alinhamento às diretrizes teóricas e legais aqui já expostas que ressaltam a necessidade de uma intervenção interdisciplinar e articulação intersetorial.

Observe-se, no tocante ao tema vertente, que uma resposta produzida pelo Estado de forma ineficaz pode fortalecer o discurso patriarcal daqueles que desqualificam a prestação jurisdicional aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e insistem pela reprivatização desse fenômeno, ancorados no velho jargão "em briga de marido e mulher, não se mete a colher".

No âmbito do Distrito Federal, algo a comprometer o trabalho de integração operacional preceituado pelo inciso I do art. 8º da Lei Maria da Penha e a intersetorialidade exigida para uma intervenção adequada aos casos remete-se à conjuntura notadamente precarizada das políticas sociais conforme descrevem as assistentes sociais Izis Morais Lopes dos Reis e Cristina Aguiar Lara Brasil[47] em estudo sobre as equipes psicossociais do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

> Outro conjunto de obstáculos apontados pelas equipes psicossociais se refere à existência e à implementação das políticas públicas (...) De modo

46 GARCIA, Maria Paula Galvão. *Violência Doméstica/Familia*r: Enquadramento Judicial – da legislação à intervenção, 2012. Disponível em: <*http://www.violencia.online.pt/artigos/show.htm?idartigo=454*>. Acesso em: 26 de outubro de 2016.

47 REIS, Izis Morais Lopes dos Reis; BRASIL, Cristina Aguiar Lara. Revista Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, n. 9, 2015, pp. 362-363.

> geral, as equipes avaliam que o poder Executivo do Distrito Federal tem falhado no que tange à oferta de serviços públicos básicos para garantia de direitos e de acesso a bens materiais e imateriais.
>
> Uma parte do trabalho das equipes dos SETPS é realizar encaminhamentos para a rede de atendimento, com vistas à inserção em serviços públicos que possibilitem o amparo de indivíduos e famílias para a modificação de contextos violentos. Entretanto, se há indisponibilidade de políticas, programas e serviços, ou há dificuldades de acesso da população a eles, as equipes sentem entraves ao desenvolvimento do trabalho psicossocial.

Nesse ponto, retomam-se todas as considerações já trazidas anteriormente neste artigo acerca do papel fiscalizador desempenhado pelo Ministério Público na garantia dos direitos difusos e coletivos, o qual é essencialmente necessário para a efetiva estruturação da rede de serviços públicos locais.

Tal contexto de fragilização das políticas públicas não é algo particular da realidade do Distrito Federal, podendo ser identificada em todas as demais unidades federativas em maior ou menor grau, produto da correlação de forças presente na conjuntura política brasileira, consoante preleciona Luciana de Castro Álvares[48]:

> Há um discurso oficial de que o investimento na área social gera custos altos e, em nome da crise fiscal do Estado, justificam-se os cortes de verbas públicas para investimentos sociais e tais direitos não são viabilizados. (...) Observa-se então a existência de um jogo, cuja arena é composta por forças sociais contraditórias, que travam um embate em um campo político eivado de avanços e retrocessos.

Consabido que os instrumentos jurídicos de que se vale o Ministério Público para exercer seu trabalho fiscalizatório no âmbito das políticas públicas nem sempre alcançam prontas respostas dos gestores do Executivo, exigindo muitas vezes a mobilização da máquina judicial, exaurindo-se o cumprimento das obrigações muitas vezes após longos anos de tramitação da demanda.

Por essa razão, e sem prejuízo da sua atuação para a melhoria das políticas públicas que incidem transversalmente na questão de gênero e que representam o pilar da cidadania insculpida na Carta Magna – saúde, educação, assistência social –, igualmente relevante se mostra o trabalho que pode ser desenvolvido pelo Ministério Público no mapeamento e mobilização de recursos comunitários no âmbito da rede de organizações não governamentais. Essa articulação tende a favorecer a criação de estratégias diversificadas para o enfrentamento da violência de gênero e potencializam o protagonismo de outros importantes atores da realidade local, sensibilizando-os e cooptando-os para esse trabalho integrado.

48 ALVARES, Luciana de Castro. *O estudo social*: um processo capaz de viabilizar direitos? Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca, 2012, p.54. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106119/alvares_lc_dr_fran.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

Para dar maior concretude a como essa atuação pode ser desenvolvida não apenas junto a órgãos estatais, serão apresentadas sucintamente algumas parcerias desenvolvidas pelo MPDFT na cidade de Sobradinho junto a instituições não governamentais e que vêm contribuindo para o fortalecimento pessoal de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Uma dessas parcerias foi instituída com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e prevê a concessão de bolsas de estudo integrais para mulheres em situação de violência doméstica e vulnerabilidade socioeconômica, a partir de seu acolhimento na promotoria de Justiça. Busca-se, por meio de tal iniciativa, contribuir para a inserção das mulheres no mercado de trabalho, na perspectiva de que logrem autonomia financeira e assim não dependam economicamente de seus companheiros. Além disso, a parceria encoraja a retomada de desejos e projetos profissionais dessas mulheres, muitas vezes interrompidos por relacionamentos pautados em uma dinâmica de controle e submissão, contribuindo assim para o resgate da autoestima.

Outra importante parceria foi estabelecida junto ao Núcleo de Práticas Jurídicas de uma instituição de ensino local – Faculdade Projeção. Com espeque no artigo 27 da Lei Maria da Penha, observou-se a necessidade de que as mulheres pudessem receber assistência judiciária de forma célere e qualificada tanto para o processo criminal de violência quanto para causas cíveis (com vistas ao ajuizamento de ações de divórcio, alimentos, partilha de bens, dentre outras). A qualificação, no caso, diz respeito à capacitação em questões de gênero e violência doméstica e se dá por meio de cursos promovidos regularmente pela promotoria de Justiça junto a professores e alunos que compõem o quadro do NPJ. Desse modo, assegura-se à mulher uma assistência jurídica fundada em um olhar crítico e não revitimizante e de efetivo apoio para as suas demandas.

Tem-se ainda, como experiência de sucesso, parceria estabelecida junto a uma associação local não política e sem fins lucrativos – Lions Clube de Sobradinho – para o desenvolvimento de oficinas voltadas a mulheres, gerando reflexões e integração entre as participantes, na perspectiva de construção de uma rede de solidariedade entre elas. O grupo, conduzido por uma psicopedagoga, debate o feminino utilizando-se de recursos de costura e artesanato e possui periodicidade semanal.

Ressalte-se novamente que essas iniciativas não visam a substituir, nem mesmo supletivamente, os serviços prestados pelo Poder Público, haja vista que somente estes podem ser materializados como direitos – pois previstos em lei e, portanto, exigíveis juridicamente – conformando o que se compreende como política pública. Desse modo, entenda-se que as parcerias referenciadas se desenvolvem harmonicamente com as demandas encaminhadas pela promotoria de Justiça aos serviços públicos que integram a rede local, sem prejuízo de qualquer ordem. Destes últimos, destacam-se os encaminhamentos feitos à área de saúde, educação e assistência social.

Tais encaminhamentos, por sua vez, pressupõem um conhecimento senão aprofundado ao menos bastante para a sua operacionalização. Paulo Ricardo de Macedo Menezes et al.[49] explicitam as bases do trabalho em rede ao destacar que:

> (...) faz-se necessário que os profissionais atuantes nesses espaços conheçam as instituições e a sua operacionalização, tanto nas áreas jurídicas, policiais, sociais quanto na área de saúde, com destaque para os agentes comunitários de saúde (ACS) pela sua aproximação com a comunidade. Considerando o conhecimento sobre os serviços, torna-se possível os encaminhamentos no sentido de garantir uma atenção integral às mulheres em situação de violência (...).

A implantação de unidades psicossociais de assessoramento às promotorias de justiça com atuação na igualdade de gênero e defesa da mulher possui o condão de contribuir concretamente para o aperfeiçoamento dos processos de trabalho desenvolvidos pelo Ministério Público, na medida em que colabora para que a atuação do membro não fique adstrita à seara jurídica do fenômeno, mas alcance de forma efetiva os diversos campos de necessidades da mulher.

REFERÊNCIAS

ALVARES, Luciana de Castro. *O estudo social*: um processo capaz de viabilizar direitos? Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca, 2012, p.54. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/106119/alvares_lc_dr_fran.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos,* Florianópolis, p. 71-102, jan. 2005. ISSN 2177-7055. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15185/13811>. Acesso em 19 de outubro de 2016. Cf. doi: <http://dx.doi.org/10.5007/15185>.

ÁVILA. Luciano Coelho. Políticas públicas de prestação social: entre o método, a abertura participativa e a revisão judicial. Belo Horizonte: Ed. D'Plácido, 2016.

BANDEIRA, Lourdes Maria. *Violência de gênero*: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. Estado, Brasília, v. 29, n. 2, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008#back4>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

49 MENEZES, Paulo Ricardo de Macedo et al. Enfrentamento da violência contra a mulher: articulação intersetorial e atenção integral. Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.3, 2014, p.783. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n3/0104-1290-sausoc-23-3-0778.pdf>. Acesso em: 3 de novembro de 2016.

Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/campoalgodonero.pdf>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

CAVALCANTI, Stela Valéria Soares de Farias. *Violência doméstica*: análise da Lei "Maria da Penha", n. 11.340/2006. Salvador: JusPodium, 2007.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, ratificada pelo Brasil em 1º de fevereiro de 1984.

Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica): Ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 678 de 6 de novembro de 1992.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994.

DEBERT, Guita Grin. Políticas públicas, violência e família. IN: WOLFF, Cristina Scheibe; FÁVERI, Marlene de; RAMOS, Tânia Regina Oliveira (org.). *Leituras em rede*: gênero e preconceito. Florianópolis: Ed. Mulheres, 2007.

DEVREUX, Anna-Marie. A teoria das relações sociais de sexo: um quadro de análise sobre a dominação masculina. *Revista sociedade e estado*. V. 20, n.3, set-dez 2005.

EASTMAN, Alberto Concha; MALO, Miguel. *Da repressão à prevenção da violência*: desafio para a sociedade civil e para o setor saúde. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, vol. 11, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232006000500008&script=sci_arttext>. Acesso em: 25 de outubro de 2016.

GARCIA, Maria Paula Galvão. *Violência Doméstica/Familiar*: Enquadramento Judicial – da legislação à intervenção, 2012. Disponível em: <http://www.violencia.online.pt/artigos/show.htm?idartigo=454>. Acesso em: 26 de outubro de 2016.

GUIMARÃES, Fabrício L. "Ela não precisava chamar a polícia...": anestesias relacionais e duplo-vínculos na perspectiva de homens autores de violência conjugal. Tese de doutorado. Instituto de Psicologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: <*http://repositorio.unb.br/handle/10482/20983*>. Acesso em 22 de outubro de 2016.

HERMANN, Jacqueline. A violência contra a mulher em números: dificuldades e desafios. IN: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: Agende, 2006.

LARRANDART, Lucila. Control social, derecho penal y gênero. In: Birgin Haydée (comp). Las trampas del poder punitivo. El Género del Derecho Penal, Buenos Aires: Biblos/Ceadel, 2000.

Lei Federal nº 11.340, de 3 de agosto de 2006.

LIXINSKI, Lucas. *Caso do Campo de Algodão*: Direitos Humanos, Desenvolvimento, Violência e Gênero (Nota de Ensino). Disponível em: <http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/campo_de_algodao_-_nota_de_ensino.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2016.

MENEZES, Paulo Ricardo de Macedo et al. Enfrentamento da violência contra a mulher: articulação intersetorial e atenção integral. Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.3, 2014, p.783. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v23n3/0104-1290-sausoc-23-3-0778.pdf>. Acesso em: 3 de novembro de 2016.

MICHAUD, Yves. *A violência*. São Paulo: Ática, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Impacto da violência na saúde dos brasileiros*. Brasília: Ministério da Saúde, 2005.

PAIM, Juliana. Entendendo a Violência Doméstica. IN: FERNANDES, Flávia Azevedo; PEREIRA, Mariana Alvarenga Eghrari (Coord.). *Protegendo as Mulheres da Violência Doméstica*. Brasília: FNEDH, 2008.

PAVEZ, Graziela Acquaviva; OLIVEIRA, Isaura Isoldi de Mello Castanho e. Vidas nuas, mortes banais: nova pauta de trabalho para os assistentes sociais. *IN: Serviço Social & Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XXIII, n. 70. jul. 2002.

PIMENTEL, Sílvia, SCHRITZMEYER, Ana Lúcia P., PANDJIARJIAN, Valéria. *Estupro*: crime ou "cortesia"? Abordagem sociojurídica de gênero. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

REIS, Izis Morais Lopes dos Reis; BRASIL, Cristina Aguiar Lara. Revista Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Brasília, n. 9, 2015.

SAFFIOTI, Heleieth I. B.; ALMEIDA, Suely de Souza. *Violência de Gênero*: Poder e Impotência. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero*. Campinas: Cadernos Pagu n. 16, 2001, p.1. Disponível em: <*http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332001000100007*>. Acesso em: 22 de outubro de 2016.

_____. *Já se mete a colher em briga de marido e mulher*. São Paulo: Revista São Paulo em Perspectiva n. 13(4), 1999. Disponível em: <*http://www.scielo.br/pdf/spp/v13n4/v13n4a08.pdf*>. Acesso em: 27 de outubro de 2016.

SILVA, Danielle Martins. A palavra da vítima no crime de estupro e a tutela penal da dignidade sexual sob o paradigma de gênero. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:9NrjrTmPa_cJ:www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/34056/submission/review/34056-45038-1-RV.doc+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 19 de outubro de 2016.

ENTRE UNIDADE E INDEPENDÊNCIA: REFLEXÕES ACERCA DA ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Between unity and independence: reflections about the performance of internal affaris division in the brazilian public ministry

Alexandre de Castro Coura[1]
Bruno Gomes Borges da Fonseca[2]

Recebido em 04.11.2016
Aprovado em 12.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. As Corregedorias do Ministério Público brasileiro. 3. Ministério Público democrático e resolutivo. 4. Corregedorias democráticas e resolutivas: uma proposta sintonizada com o novo paradigma constitucional. 5. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente trabalho analisa o papel das Corregedorias no Ministério Público brasileiro. Como hipótese de trabalho, sustenta que o novo paradigma de atuação do Ministério Público, após a Constituição de 1988, depende também de um novo modelo de Corregedoria, em que seja equilibrada a tensão entre os princípios institucionais da unidade e independência funcional a partir da democratização e ampliação da interlocução com os membros da instituição.

ABSTRACT: *This paper analyses the role of Internal Affairs Division of the Brazilian Public Ministry. It shows how necessary is develope a new philosofy in the Internal Affairs Division, reforcing the participation of the prosecutors on the decision-make in order to balance the principles of unity and independency and realize the new paradigm of the Public Ministry in Brazil.*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Corregedoria. Ministério Público brasileiro democrático e resolutivo. Princípios. Unidade. Independência.

KEYWORDS: *Public Ministry. Internal Affairs Division. Democratic and Resolutive Public Ministry. Principles. Unity. Independency.*

1 Pós-doutorado como *Visiting Scholar* na *American University Washington College of Law* e *Visiting Foreign Judicial Fellow* no *Federal Judicial Center* – Washington D.C. Doutor e mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Professor da graduação, do mestrado e do doutorado em Direito na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Promotor de Justiça no estado do Espírito Santo. Ex-professor adjunto da graduação em Direito na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Contato: acastrocoura@gmail.com.

2 Doutorando e mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela FDV. Especialista em Direito Constitucional pela UFES. Procurador do Trabalho na 17ª Região. Ex-procurador do estado do Espírito Santo. Ex-advogado. Contato: bgbfonseca@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

A redemocratização do país e o advento da Constituição da República (CF/1988) refundaram o Ministério Público brasileiro. A instituição, essencial à função jurisdicional, recebeu a incumbência constitucional de defender o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis. Para realizar essas tarefas, foi aparelhada com instrumentos de atuação extrajudiciais e judiciais, de ampla maleabilidade e repercussão social, como o compromisso de ajustamento de conduta (TAC), as audiências públicas, as ações coletivas e o inquérito civil (IC).

Embora as discussões acerca das finalidades precípuas do Ministério Público brasileiro tendam a convergir para a literalidade do artigo (art.) 127 da CF/1988, as divergências acerca dos caminhos concretos para efetivação dessas funções constitucionais são evidentes e, nesse contexto, as Corregedorias de cada ramo do *Parquet* e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) ocupam papel fundamental.

As Corregedorias, no senso comum, correspondem à imagem de órgão repressor, com o escopo precípuo de punir os membros do Ministério Público que, eventualmente, se furtem de desempenhar regularmente suas funções. Embora tal desiderato seja necessário e relevante, essa visão da missão das corregedorias é por demais singela em face dos complexos desafios decorrentes do projeto do Estado democrático de direito, em especial, a conformação de um novo Ministério Público brasileiro, que denominamos *Ministério Público democrático e resolutivo*.[3]

No atual contexto, as Corregedorias devem promover a discussão, a interpretação e o esclarecimento conjunto dos pressupostos de atuação institucionais adequados à conformação do novo Ministério Público brasileiro, para o que não apenas a repressão, mas, especialmente, a interlocução com os membros da instituição assume uma função central.

As Corregedorias, na delicada tarefa de orientar, deparam-se como a mesma tensão vivenciada pelos membros do Ministério Público brasileiro e buscam conjugar, de sorte conciliada, os princípios institucionais da unidade e independência funcional. A atividade de orientação emanada das Corregedorias funda-se na unidade, proporcionando estratégias coordenadas e segurança jurídica, sem, contudo, poder cercear a independência dos membros nas situações concretas do cotidiano.

O presente trabalho pretende discutir esse tema e o relevante papel das Corregedorias na conformação do Ministério Público brasileiro, seja para tornar efetivo o texto constitucional, seja para concretizar o que denominamos de *Ministério Público democrático e resolutivo*.

3 COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério público brasileiro:* entre unidade e independência. São Paulo: LTr, 2015.

O primeiro capítulo, de feição mais dogmática, apresentará, na perspectiva jurídica e maneira direta, as Corregedorias do Ministério Público brasileiro. O segundo capítulo exporá os pressupostos que consideramos mais relevantes para a adequação do Ministério Público ao paradigma do Estado democrático de direito, os quais repercutirão, diretamente, na proposta que se apresenta para a conformação da atuação das Corregedorias. O terceiro capítulo analisará a função de interlocução e orientação das Corregedorias no atual contexto e defenderá um modelo de atuação que se entende apto a contribuir para a efetivação da CF/1988 e a consolidação do Ministério Público à luz do paradigma constitucional contemporâneo.

2. AS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

O Ministério Público brasileiro contempla dois grandes ramos (CF/1988, art. 128, I e II): (a) o Ministério Público da União (MPU); (b) os Ministérios Públicos nos Estados (MPE). Em cada Estado da Federação há um Ministério Público Estadual. O Ministério Público da União, por sua vez, de âmbito nacional, é integrado por quatro sub-ramos: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público no Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Cada um desses sub-ramos e cada MPE possui uma Corregedoria.

Nos MPEs, com base na Lei n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), a Corregedoria-Geral é contemplada como órgão da administração superior do *Parquet* (art. 5º, IV). O Corregedor-Geral é eleito pelo Colégio de Procuradores, dentre os Procuradores de Justiça, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. O Corregedor-Geral é membro nato do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público (art. 16, parágrafo único).

O art. 17 da LONMP enaltece a função orientadora da Corregedoria-Geral do MPE, sem prejuízo de também reconhecê-la como órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público.

O mesmo dispositivo legal (LONMP, art. 17, I, IV e VIII) lista algumas das atribuições da Corregedoria-Geral. Dentre tais atribuições, destacam-se a realização de correições e inspeções, a expedição de recomendação, sem caráter vinculativo, aos órgãos de execução e a apresentação de relatório com dados estatísticos sobre as atividades das Procuradorias e Promotorias de Justiça.

As correições e as inspeções são fundamentais às atividades das Corregedorias. Esses mecanismos, quando realizados de forma democrática e dialogada, são capazes de promover definição e esclarecimento conjunto dos pressupostos de conformação do novo Ministério Público brasileiro, o que é muito mais efetivo e legítimo do que posições construídas isoladamente em gabinetes e impostas unilateralmente.

Ademais, permitem compreender, numa perspectiva dialética, a realidade e as dificuldades vivenciadas pelas Promotorias-Procuradorias e, com isso, perceber o choque entre o prescrito e o possível. Com base nesses atos, a Corregedoria estará apta a produzir dados estatísticos, essenciais para o mapeamento das atividades desenvolvidas pelos membros e a fixação de estratégias, e, se for o caso, expedir recomendações com vistas a adequar determinada conduta.

A Lei Complementar n. 75/1993, Estatuto do Ministério Público da União (EMPU), segue linha similar à LONMP. Inclusive, esses atos normativos imbricam-se, sendo possível a integração por aplicação subsidiária (LONMP, art. 80). Logo, as prescrições, alusivas à Corregedoria-Geral do MPE previstas na LONMP, aplicam-se às Corregedorias dos sub-ramos do MPU.

Diante da repartição do MPU em quatro sub-ramos, o EMPU previu disposições específicas para a Corregedoria do MPF (arts. 43 e 63 a 65), MPT (arts. 85 e 104 a 106), MPM (arts. 118 e 137 a 139) e MPDFT (arts. 153 e 172 a 174). Em outro dizer, há uma Corregedoria para cada sub-ramo do MPU.

De maneira geral, o EMPU previu as Corregedorias de cada sub-ramo do Ministério Público como órgãos. O Corregedor-Geral, por sua vez, será nomeado pelo respectivo Procurador-Geral de cada sub-ramo entre os Subprocuradores-Gerais,[4] integrantes de lista tríplice elaborada pelo Conselho Superior, para mandato de dois anos, renovável uma vez.

O EMPU enfatizou a natureza da Corregedoria de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Entre as principais atribuições, destacam-se a realização de correições, com apresentação dos respectivos relatórios, e o acompanhamento do estágio probatório.

Diferentemente da LONMP, o EMPU omitiu-se em destacar, explicitamente, a função orientadora da Corregedoria. Isso, contudo, abstém-se de impedir a aplicação dessa diretriz nas Corregedorias dos ramos do MPU em razão da integração dos dois diplomas legais (LONMP, art. 80). Por efeito, as Corregedorias dos sub-ramos do MPU também exercem função de orientação.

O acompanhamento do estágio do membro do Ministério Público, pela Corregedoria, é fundamental, desde que a função punitiva ceda espaço de destaque para a orientação dialogada e o apoio desse novo integrante na carreira, cujos passos iniciais são marcados por dificuldades comuns de qualquer período de adaptação e, em certos casos, por óbices decorrentes de falta de estrutura e pessoal.

Além da Corregedoria dos MPEs e dos ramos do MPU, há também a Corregedoria Nacional, órgão do Conselho Nacional do Ministério Público

4 Entretanto, no caso do MPDFT, segundo art. 173 do EMPU, o Corregedor-Geral será nomeado dentre os Procuradores de Justiça, por inexistir, nesse sub-ramo, o cargo de Subprocurador-Geral.

(CNMP), que foi criado pela Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, ao introduzir, na CF/1988, o art. 130-A.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público é um dos órgãos do CNMP (Regimento Interno do CNMP, art. 3º, III). O Corregedor Nacional será eleito entre os membros do Ministério Público que integram o Conselho, para um mandato de dois anos, vedada a recondução. O seu mandato expirará juntamente com seu mandato de Conselheiro. O Corregedor Nacional exercerá suas funções em regime de dedicação exclusiva, com afastamento do órgão do Ministério Público a que pertence (Regimento Interno do CNMP, art. 17, §§4º e 5º).

A Corregedoria Nacional do Ministério Público possui como principais atribuições: a) receber reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas aos membros do Ministério Público e dos seus serviços auxiliares; b) instaurar sindicância ou processo administrativo disciplinar; c) realizar inspeções e correições; d) elaborar relatórios sobre as atividades desenvolvidas; e) expedir recomendações orientadoras, não vinculativas; f) interagir com as corregedorias e demais órgãos das unidades do Ministério Público, bem como com autoridades judiciárias ou administrativas. A Corregedoria Nacional também zelará pela independência funcional e pelo livre exercício das competências administrativas do Ministério Público (Regimento Interno do CNMP, arts. 18 e 116).

As atribuições da Corregedoria Nacional do Ministério Público possibilitam a fiscalização da conduta dos membros da instituição e a orientação dos caminhos a serem trilhados. Além disso, são capazes de promover (e esse ponto é fundamental), mais do que as demais Corregedorias, diálogo e integração entre os diversos ramos do *Parquet*, bem como unificar determinadas práticas em prol da efetivação da Constituição.

A Corregedoria Nacional ocupa papel estratégico na plena aderência do Ministério Público à sua destinação constitucional e pode contribuir para potencializar, sobremaneira, as atividades dessa instituição, sobretudo com o incentivo ao diálogo institucional necessário à conformação do que chamamos de *Ministério Público democrático e resolutivo*.

Essa potencialidade é extraída do arcabouço normativo da Corregedoria Nacional, dos trabalhos já desenvolvidos e, de forma elucidativa, de um tipo de procedimento administrativo denominado Procedimento de Estudos e de Pesquisas, regulamentado pela Portaria CNMP-CN n. 87/2016. Tal procedimento tem como finalidade embasar a função regulatória da Corregedoria Nacional e permitir a tomada de decisão com maior segurança. Esse ato normativo se insere na teoria da regulação pautada em uma análise prévia de seus efeitos, com objetivo de torná-la mais adequada e permitir, de antemão, verificar impactos.

Para dar um exemplo, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, com base na Portaria CNMP-CN n. 87/2016, instaurou procedimento administrativo com objetivo de fixar diretrizes de atuação quanto ao exercício da liberdade de expressão por membros do Ministério Público, inclusive em redes sociais. Com isso, está enfrentando tema de grande repercussão e buscando regulamentar, de maneira uniforme, a matéria.

Há de se reconhecer a relevância de procedimentos que ampliem a possibilidade de participação na tomada de decisão. Todavia, deve-se estar atento ao fato de que a mera existência formal desses procedimentos não é apta à produção da legitimidade que se espera. É necessário que oportunizem, de fato, ampla participação dos membros e demais órgãos do Ministério Público na tomada de decisão. A rigor, devem materializar condições para o confronto de ideias e opiniões para além da própria Corregedoria.

Só assim será possível promover, de forma legítima, a conjugação constitucionalmente adequada dos princípios da unidade e da independência funcional, em arena pautada pelo diálogo e interação. De outra forma, acentuar-se-á perigo de que decisões pouco abertas à participação, mesmo que vinculadas formalmente aos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas (regulamentado pela Portaria CNMP-CN n. 87/2016), militem contra o desenvolvimento institucional e as liberdades fundamentais dos promotores-procuradores.

Evidencia-se, assim, a relevância de se conectar atuação das Corregedorias e participação dos afetados pelas regulações, sob pena de que viés hierarquizante e solipsista, na produção normativa, produza efeitos ambivalentes e negativos, não previstos pelos autores da regulamentação, inobstante sua competência e boa intenção.

Depois dessa célere apresentação das Corregedorias do Ministério Público, será exposta, no capítulo seguinte, síntese de ideias que defendemos acerca da conformação do Ministério Público e cujos pressupostos serão fundamentais para compreensão do paradigma de atuação as Corregedorias que propomos no presente artigo.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO DEMOCRÁTICO E RESOLUTIVO[5]

O art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 1.341/1951, então Lei Orgânica do Ministério Público da União, ao reportar-se a atividade do *Parquet* previa:

> Art. 1º. [...]
>
> Parágrafo único. Os órgãos do Ministério Público da União, junto à justiça comum, à militar, à eleitoral e a do trabalho são independentes entre si, no tocante as respectivas funções. (grifos nossos)

5 Alguns trechos, teorizações e citações constantes deste capítulo foram extraídos ou tiveram inspiração em: FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Compromisso de ajustamento de conduta*. São Paulo: LTr, 2013; COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério público brasileiro*: entre unidade e independência. São Paulo: LTr, 2015.

O art. 1º da Lei Complementar n. 40/1981, disciplinante de normas gerais aplicáveis ao MPE, por outro lado, definia o Ministério Público da seguinte maneira:

> 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. (grifos nossos)

A CF/1988 apropriou-se dessa definição, porém, com diferencial explicitador de possível mudança de arquétipo. As pretéritas leis destacaram as funções da instituição realizadas no Poder Judiciário. A Constituição, ao retirar a expressão *perante o Judiciário,* apresentou significativa modificação e apontou a necessidade de o Ministério Público desincumbir-se de suas funções também por mecanismos extrajudiciais.

O desenho traçado pelo art. 1º da Lei Complementar n. 40/1981, embora relevante à época, limitava a atuação do Ministério Público por vinculá-lo à atividade judicial. Era responsável por defender a ordem jurídica e os interesses indisponíveis perante o Poder Judiciário.

Leitura apressada do texto constitucional (art. 127) possibilitaria conclusão de que o Ministério Público, por ter sido inserido como instituição essencial à função jurisdicional, deveria atuar, necessariamente, na totalidade de ações em curso no Poder Judiciário. Tal interpretação, todavia, é precipitada, pois a seara judicial deve ser interpretada apenas como um dos *locais de trabalho*.[6]

A norma a ser interpretada a partir do texto constitucional, condizente com o paradigma do Estado democrático de direito, entretanto, é outra. Ao Ministério Público caberá contribuir para o funcionamento adequado da função jurisdicional, seja com propositura de ações, manifestações processuais, interposição de recursos, bem como pela ausência de intervenção por falta de interesse social ou de discussão envolvente de interesse individual indisponível. Caberá também, como instituição essencial à função jurisdicional, atuar preventivamente para evitar a *judicialização* do conflito, na hipótese de ser possível seu equacionamento por mecanismos extrajudiciais, o que impedirá propositura de demandas judiciais inúteis e favorecerá o funcionamento adequado do Poder Judiciário.

A essencialidade da instituição à função jurisdicional é conjugada com outras atribuições. O Ministério Público é essencial, mas prescindível em inúmeros casos. Atuará judicialmente caso essa conduta compatibilize-se com o desiderato constitucional. Na pretensão de direitos individuais disponíveis, por exemplo, sua presença é dispensável, diferentemente da hipótese de a demanda judicial lidar com interesses metaindividuais, de relevância social.

6 GARCIA, Emerson. *Ministério público*. Organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 47.

O texto constitucional permite, destarte, as seguintes ilações: (a) ausenta-se, como atribuição do Ministério Público, oficiar em todos os processos judiciais; (b) a instituição atuará em atividades extrajudiciais;[7] (c) a atuação institucional será estratégica e pautada em prioridades, escolhidas da prática social (atuante, observada, comunicante, provocada e reivindicada).

Essa nova conformação do *Parquet* pode ser manifestada em expressões diversas. Duas destacam-se após a CF/1988: (a) Ministério Público resolutivo;[8] (b) Ministério Público administrativo.[9]

A expressão *Ministério Público administrativo* possui o mérito de desvincular a atividade exercida pela instituição da prestação jurisdicional. É inadequada, entrementes, para designar o perfil desejado nesta pesquisa. Os atos do *Parquet* são administrativos.[10] Essa conclusão é obtida por operação excludente. A sua atividade-fim é composta de atos dessa natureza nas atuações judicial e extrajudicial. Ao instaurar IC, por exemplo, pratica ato administrativo. Igualmente sucede com a propositura de ação judicial.[11] Todavia, a elocução é imperfeita pois não realça o viés da atividade realizada extrajudicialmente e o modelo teórico-metodológico de atuação da instituição à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito.

A elocução *Ministério Público resolutivo*, por outro lado, parece mais adequada, embora também imperfeita por não expressar o âmbito no qual a resolução poderá ocorrer e, sobretudo, não destacar a necessidade de que a atuação institucional seja construída de forma dialógica, interativa e democrática – o que vai muito além da ideia de resolutividade intuída, de forma individual e solipsista, pelos promotores e procuradores.

Assim sendo, a expressão *Ministério Público resolutivo* adjetivada e precedida da palavra *democrático* parece mais capaz de realçar a possibilidade de prevenção e resolução do conflito por atuação extrajudicial à luz de uma metodologia de trabalho consistentemente aberta à participação dos potenciais afetados.

Dentro da tábua de atribuições previstas na ordem jurídica e sua aplicabilidade fática, constata-se a existência de dois modelos teóricos de atuação conflitantes de Ministério Público: (a) demandista e (b) resolutivo. Diferenciam-se, fundamentalmente, pelas estratégias de atuação empregadas.[12]

7 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do ministério público*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 109-110.

8 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia*: teoria e práxis. São Paulo: Editora de Direito, 1998. p. 119-123.

9 MACHADO, Marcos Henrique. O ministério público administrativo. ALMEIDA, João Batista (Org.). *Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso*. Cuiabá: Entrelinhas, ano 2, v. 3, n. 3, jul./dez., 2007. p. 315-332.

10 CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Tradução Paolo Capitanio. Capinas: Bookseller, 1998, v. 2. p. 108.

11 MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do ministério público no processo civil*: à luz da constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 64.

12 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia*: teoria e práxis. Op. cit., 1998. p. 119-120, nota 5; ZENKNER, Marcelo Barbosa de Castro. Ministério público e solução extrajudicial de conflitos. *In*: ALVES, Carlos Vinícius (Org.). *Ministério público*: reflexões sobre princípios e funções institucionais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009, v. 1. p. 317-338.

O Ministério Público demandista, como vimos, orienta-se pela atuação no Poder Judiciário. O membro da instituição age como agente processual. Na aresta penal, olvida-se da investigação, das causas e consequências da prática criminosa. Atua como autor de ações penais (obviamente, essa tarefa é imprescindível). No cível (sentido não criminal) propõe demandas judiciais e emite manifestações processuais. Seja na condição de instituição[13] agente e interveniente, esse modelo teórico de atuação condiciona-se ao processo judicial. O IC e demais procedimentos administrativos são reduzidos a instrumentos de colheita de provas para embasar a *judicialização* do conflito.[14] Apresentam-se, desse modo, como instrumentos "pré-processuais", expressão que simboliza o papel dos procedimentos extrajudiciais nesse viés. Há, nesse arquétipo, menosprezo dos métodos extrajudiciais de prevenção e resolução de conflitos. Privilegia-se a atividade repressiva, sancionadora.

Para o Ministério Público resolutivo, por seu turno, a *judicialização* do conflito é vista como último recurso. Em vez de agente judicial, transforma-se em agente político. No cível (sentido não criminal), o IC e demais procedimentos administrativos são mecanismos utilizados com objetivo de evitar e equacionar juridicamente conflitos, e, em segundo momento, para instrumentalizar ações judiciais. Nesse perfil, a instituição esgota todas as possibilidades extrajudiciais.[15]

Por instrumentos extrajudiciais, o Ministério Público resolutivo propõe solução pacífica do conflito com dispensa de ações judiciais. Por efeito, instaura IC (e outros procedimentos administrativos), investiga, promove diligências (inclusive inspeções), colhe provas, realiza audiências (individuais e coletivas), atua como árbitro, mediador, expede notificações recomendatórias, propõe e celebra TACs etc. Somente se frustrados tais mecanismos, o Ministério Público demandará no Poder Judiciário.

Há de se frisar que, mesmo nos casos em que ocorre *judicialização* do conflito, a atuação do Ministério Público democrático e resolutivo é diferente do paradigma demandista. Isso porque a ação civil pública é considerada fruto de um procedimento democrático em que o problema e as hipóteses de solução são verificados discursivamente, com a participação dos afetados, e não apenas intuídos pelo órgão de execução. Assim sendo, a atuação extrajudicial do *Parquet* é fundamental até mesmo para a *judicialização* de qualquer demanda coletiva, por conferir base de legitimidade a essa atuação.

No campo criminal, investiga crimes e abstém-se de permanecer como mero expectador do inquérito policial. Naturalmente, é autor de ações penais, mas despe-se da roupagem de acusador implacável. A condenação a todo custo ou para atender a clamor popular é uma possibilidade vedada. É oxigenado pelos princípios da criminologia crítica. O pedido de absolvição é uma

13 Ao admitir-se a divisão entre agente e interveniente, é equivocado adotar as expressões órgãos agente e *interveniente* por ser o Ministério Público instituição.

14 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia*: teoria e práxis. *Op. cit*., p. 119-120, nota 5.

15 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia*: teoria e práxis. *Op. cit*., p. 121, nota 5.

alternativa real. Participa da investigação em atuação conjunta (e paralela) com a Polícia. Atua com estratégias de inteligência. Age preventivamente para evitar ou minimizar a prática criminal, sem prejuízo da repressão. Preocupa-se com as causas e efeitos do crime, integridades física e moral e (re)socialização do preso e, em última análise, com o que há por detrás do direito penal. No plano dos bens tuteláveis na esfera penal, busca ênfase na proteção de bens jurídicos metaindividuais e de relevância social.

O rol do art. 129 da CF/1988 destacou, em cinco incisos, instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público: função de *ombudsman* (inciso II), IC (inciso III), poderes requisitórios (incisos VI e VIII), controle externo da atividade policial (VII). O inciso IX, como cláusula de abertura, admitiu fossem concedidas outras funções desde que compatíveis com a finalidade institucional. O EMPU e a LACP admitiram, respectivamente, a notificação recomendatória (art. 6º, XX) e o TAC (art. 5º, §6º).

A CF/1988 conferiu ao Ministério Público uma série de instrumentos extrajudiciais. Todavia o *Parquet* ainda tem se fincado em perfil exageradamente demandista. Obviamente, em diversos casos, a demanda judicial é necessária e cumpre importante papel. Proposta contrária seria indefensável. Contudo, merece reflexão acreditar que a atuação perante o Judiciário seria a missão precípua do Ministério Público.

A função do Ministério Público de prevenir e equacionar conflitos dentro de seu campo atributivo é, inicialmente, indelegável ao Poder Judiciário. A Lei n. 9.784/1999, referente ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, veda renúncia total ou parcial de poderes e competências (art. 2º, II, e art. 11) e parece aplicável, no particular, por analogia. A jurisdição, nessa linha, deve ser provocada pelo *Parquet* somente após esgotamento da atividade extrajudicial, salvo em situações excepcionais e plenamente justificáveis.

A CF/1988 previu funções típicas e atípicas a serem desenvolvidas pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Respectivamente, como atividades típicas, têm-se as funções administrativa, legislativa e a jurisdicional. De sorte excepcional, realizam atos de natureza diversa. Assim, o Executivo efetua julgamentos, o Legislativo administra seus serviços e o Judiciário edita atos normativos secundários.

O mesmo ocorre com o Ministério Público, malgrado não seja descrito como Poder no texto constitucional. Tipicamente, tem como funções atribuições extrajudiciais. Em um segundo momento, e em certos contextos, atua judicialmente, seja como autor ou instituição interveniente.

Isso parece claro em face dos inúmeros instrumentos extrajudiciais previstos pela ordem jurídica brasileira, tais como: IC, demais procedimentos administrativos, notificação recomendatória, audiências públicas extrajudiciais, TAC, bem como a possibilidade de atuar como conciliador, mediador e árbitro.

São atribuições típicas do *Parquet*. Caso sejam insuficientes, surge a função judicial do Ministério Público, cuja relevância não se pretende negar.

Mas não basta ser resolutivo. De nada adiantaria essa proposta, caso o *Parquet* agisse desconectado do regime democrático. É por isso que esse modelo de atuação é denominado *Ministério Público democrático e resolutivo*.

A CF/1988, ao assinalar o Ministério Público como defensor do regime democrático, admite incursões diversas. Duas se destacam como imprescindíveis: (a) defesa intransigente dos direitos humanos e fundamentais como sustentáculo da democracia; (b) necessidade de atuação democratizante para reforçar a legitimidade e efetividade de seus atos.

O regime democrático deve ser intenso. Exige observância de legitimidade na tomada de decisões. Aplica-se nas esferas pública e privada; interna e externamente. O Ministério Público, como um dos defensores, por coerência, deverá velá-lo em suas atribuições. No exercício do poder administrativo, dentro do máximo possível, propiciará interlocução com as partes afetadas. As audiências, individuais e coletivas, têm papel crucial e podem tornar as promotorias-procuradorias palcos públicos dialógicos.

O Ministério Público, como defensor do regime democrático, poderá transformar sua atuação, inclusive judicial, em procedimentos participativos, ao relegar agir unilateral e solipsista. A valorização do ponto de vista dos afetados, em contexto eminentemente deliberativo, não significa simplesmente reproduzir a vontade da maioria ou as opiniões colhidas. O que se propõe, a rigor, é uma mudança de conduta com desiderato de que tais opiniões sejam *levadas a sério* para construção e fundamentação da decisão, inclusive na hipótese de serem refutadas. Essa posição favorecerá a democracia, a legitimidade e a efetividade do resultado a ser alcançado.

De outra forma, caso o Ministério Público construa sua atividade unilateralmente, acabará por agir como representante de uma ética supostamente vigorante na comunidade e como intérprete exclusivo do direito. Uma espécie de macrossujeito impermeável. Logo, poderão aflorar visões de mundo distorcidas, por falta de racionalidade comunicativa e de consideração à posição do outro. Ao buscar forjar suas decisões num viés democrático deliberativo, poderá haver, minimamente, afastamento ou diminuição de interpretações descontextualizadas.

Na defesa do regime democrático, o Ministério Público não se limitará ao viés representacional, mas desobstruirá canais comunicacionais para que os potenciais afetados possam se sentir coautores das decisões e estratégias de atuação institucional, e não apenas seus destinatários.

Cabe ao Ministério Público, nesse processo, reconhecer seu papel no paradigma do Estado democrático de direito. Despir-se do rótulo de autoridade e, principalmente, agir sem autoritarismos ou ilhado em visões de mundo

próprias de seus agentes, construídas isoladamente. Imprescindível integrar-se ao diálogo, interagir, como mais um ator social, e cumprir as funções outorgadas pelo poder constituinte.

O Ministério Público defende direitos alheios ao *representar* os titulares como instituição autorizada pela Constituição. Porém, inexiste empecilho de os detentores do direito material (ou outros representantes) participarem diretamente da deliberação. Assim, haverá contextualização da realidade, favorecida pelo discurso e procedimento de tomada de decisão com maior grau de legitimidade.

A proteção coletiva promovida pelo Ministério Público deverá evitar, simplesmente, aliviar os indivíduos pela representação, sendo necessário, paulatinamente, também engajá-los na articulação de seus interesses[16], em prol da autonomia. Tudo com olhar atento aos estágios de dominação e exploração e aos riscos de prevalência do poder econômico sobre as formas jurídica e política. Nesses contextos, ao Ministério Público caberá equilibrar relações desiguais, sem renunciar à sua imparcialidade e à defesa da ordem jurídica.[17]

A responsabilidade social do Ministério Público é destacada e, inclusive no plano judicial, deverá atuar democraticamente.[18] Carreará ao Poder Judiciário demandas sociais reprimidas, assegurará acesso aos hipossuficientes e garantirá paridade de armas aos desassistidos. Em outro dizer, desobstruirá os canais de ingresso ao sistema de justiça. No processo judicial, o agir democrático permitirá a manutenção ou o início do processo dialógico com as partes, o juiz e demais interessados. No lugar de postulante, será mais uma parte em busca da melhor alternativa para o caso concreto à luz do direito preexistente, mas, agora, contextualizado pelas circunstâncias fáticas interpretadas à luz da perspectiva dos cidadãos.

Mesmo no âmbito o penal, no qual a *judicialização* do conflito é ampla, caberá ao Ministério Público dignificar e propiciar acesso à vítima, como corolário do paradigma do Estado democrático de direito. A inserção da vítima deverá ser contextualizada por esse *medium* linguístico. No processo judicial, mas também em palcos extrajudiciais de prevenção e resolução de conflitos, caberá externar, pela linguagem, sua concepção acerca do suposto crime, seus efeitos e o resultado esperado. A razão comunicativa entre a vítima e o acusado, institucionalizada pelo Direito, dentro de um palco público debatedor, em um plano ideal de liberdade e igualdade, na condição de falantes e ouvintes, parece propiciar o entendimento, o consenso, ou, minimamente, ensejar acúmulo de experiência e aprendizado para situações similares.

16 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II. p. 149.

17 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. 2. ed. *Op. cit*., p. 73, nota 14.

18 SADEK, Maria Tereza. In:_____. (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000. p. 17-18.

Os procedimentos administrativos (cíveis e criminais) instaurados pelo Ministério Público resolutivo, com o tom democrático, abster-se-ão de prometer pacificar a sociedade. A instituição passa a ter a exata dimensão dos conflitos ideológicos e das lutas de classe como uma expressão da contradição ínsita ao capitalismo. O objetivo é chegar a consensos marcados por determinações históricas e permitir, pelo Estado, a institucionalização de canais de comunicação, sem que, com isso, o conflito seja superado ou ocultado. Logo, o conflito deve ser enxergado com naturalidade (e não naturalização).

Nesse cenário crítico-reflexivo e problematizado ocupado pelo Ministério Público, na condição de instituição aplicadora do direito, mas construtiva de uma hermenêutica jurídica volvida ao desenvolvimento de suas atividades previstas na ordem jurídica, o *Parquet* deverá situar-se em uma posição pós-metafísica ao abandonar critérios *ontologizantes* (formais) e reconhecer-se como uma criação social fundada e dinamicamente (re)interpretada à luz da Constituição.

É necessário reconhecer que inexiste uma *essência* imutável de Ministério Público. Como instituição criada pela dogmática jurídica, o Ministério Público será fruto do que estabelece a Constituição, mas também do caldo de cultura no qual é materializado, da interpretação construtiva sobre o seu sentido, da historicidade, das condições materiais da realidade social e das conclusões vencedoras acerca do papel a ser desempenhado no paradigma do Estado democrático de direito.

As pré-compreensões dos membros do Ministério Público são inevitáveis. Os promotores-procuradores, como seres no mundo, tem visões prévias, pré-conceitos. Isso, contudo, não quer dizer que decisões puramente axiológicas são (ou devem ser consideradas) decisões válidas.

A intersubjetividade, a fundamentação adequada, a utilização do texto normativo como regra e/ou princípio, o respeito à Constituição e o reconhecimento do caráter deontológico do Direito parecem capazes de filtrar esse modelo teórico de atuação como Ministério Público *axiolagizante* e impedir que a instituição aja na condição de macrossujeito de uma sociedade órfã.[19]

O *Parquet* democrático e resolutivo labora em uma perspectiva pós-metafísica, crítico-reflexiva e problematizante de suas práticas e de seu desiderato social. Reconhece o direito como uma ciência normativa manifestada em forma de linguagem, que depende de interpretação devidamente contextualizada.

O Ministério Público democrático e resolutivo, portanto, deve estar alinhado ao paradigma do Estado democrático de direito e manejar, equilibradamente, os princípios da unidade e independência funcional. Procurar agir democraticamente em todas as esferas e sustentar que a atuação extrajudicial é atividade precípua da instituição. A *judicialização* do conflito,

19 COURA, Alexandre de Castro. *Hermenêutica jurídica e jurisdição (IN) constitucional*: para uma análise crítica da "jurisprudência de valores" à luz da teoria discursiva de Habermas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2009.

embora relevante em certos casos, é subsidiária. Apenas um dos caminhos à disposição do *Parquet* para concretização de seu mister constitucional.

4. CORREGEDORIAS DEMOCRÁTICAS RESOLUTIVAS: UMA PROPOSTA SINTONIZADA COM O NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL

As inspeções, a coleta de dados e, consequentemente, a cognição do contexto de atuação dos órgãos de execução, a atividade orientativa, o poder recomendatório (mesmo sem caráter vinculante), a edição de enunciados e súmulas e, obviamente, o poder punitivo, na condição de previsões existentes no plano dogmático, conferem às Corregedorias do Ministério Público potencial para impulsionar o *Parquet* ao cumprimento das suas funções constitucionais.

As Corregedorias do Ministério Público, entretanto, enfrentam o desafio de conjugar adequadamente os princípios institucionais da unidade e independência funcional.

De um lado, omissão e voluntarismo individuais, travestidos de independência funcional, podem inviabilizar a coordenação de ações institucionais de caráter geral. De outro, o perigo de que o discurso de uniformização de condutas fortaleça viés hierarquizante, a partir de uma cúpula institucional, e prejudique a capacidade de cada promotor-procurador delinear as estratégias adequadas à realização dos fins constitucionais da instituição à luz das peculiaridades dos casos concretos.

O desvelamento desse aparente paradoxo e a aproximação de um ponto de equilíbrio são imprescindíveis a uma atuação constitucionalmente adequada das Corregedorias. Todavia, o equilíbrio entre independência e unidade não se trata, simplesmente, de um ponto ideal e definitivo de chegada. Nem pode ser extraído apenas de conclusões e orientações definidas estritamente pelos Corregedores e sua equipe.

Tal equilíbrio depende de um permanente processo de debate e reflexão com toda a classe, repleto de picos de tensão, mas impulsionador de evolução e aprimoramento. A diversidade e a possibilidade de divergência institucional criam desafios, mas também apresentam forte potencial produtivo, ao promover o desenvolvimento da instituição em (e para) uma sociedade em constante transformação.

Nesse contexto, as Corregedorias partem de uma premissa adequada, prevista no Enunciado n. 6/2009 do CNMP, segundo a qual os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição, muito embora, em situações excepcionais (como em caso de atos teratológicos), existam procedimentos correicionais para aferição de responsabilidade dos membros.

O verbete considera como atividade finalística da instituição os atos praticados em sede de procedimentos preparatórios de investigação, ICs e

procedimentos administrativos investigatórios, pois, embora possuam natureza administrativa, são inconfundíveis com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, II, da CF/1988, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da instituição. A atividade-fim da instituição, portanto, é resguardada pelo princípio da independência funcional.

Por outro lado, quando as Corregedorias do Ministério Público, sobretudo a Corregedoria Nacional, praticam seus atos, induvidosamente, buscam unificação de condutas dos membros do *Parquet*. Nesse ponto, há ênfase no princípio da unidade.

O melhor caminho para lidar com os conflitos aparentes entre unidade e independência encontra-se, a nosso ver, nos próprios pressupostos de construção do paradigma do Ministério Público democrático e resolutivo, apresentado no capítulo precedente. Além da promoção da democracia interna e externa e da valorização da atividade extrajudicial metodologicamente orientada, esse arquétipo deve laborar com a manutenção (e potencialidades) de um estágio de tensão permanente e equilibrada dos princípios da unidade e independência funcional. Essas são as bases do que denominamos *Corregedorias democráticas e resolutivas*.

Considerando que a tese do Ministério Público democrático e resolutivo é adequada à CF/1988 e à realidade social, parece igualmente acertado defender a existência (ou manutenção) de Corregedorias democráticas e resolutivas. Em outro dizer, não se constrói um novo *Parquet*, como expendido no capítulo anterior, sem uma nova concepção de Corregedoria. Nessa esteira, a Corregedoria Nacional assume papel fundamental, em razão da dimensão da sua atuação, especialmente na relação com as demais Corregedorias.

Corregedorias conservadoras, reacionárias, autoritárias e com papel exclusivamente punitivo, no atual estágio do paradigma do Estado democrático de direito, são inadequadas ao processo de transformação do Ministério Público advindo da CF/1988. Os membros, diante de órgãos com esse suposto perfil, tendem a reproduzir atuação estritamente defensiva e pautada em números. A resolutividade, o planejamento estratégico e a criatividade dos agentes do *Parquet* são obscurecidos nesse cenário.

As Corregedorias democráticas e resolutivas, diferentemente, afastam-se da conotação de órgãos meramente punitivos. Tal qual o Ministério Público como acusador implacável é rechaçado, as Corregedorias exclusivamente punitivas também são inadequadas e insuficientes em face dos desafios institucionais contemporâneos. O próprio estereótipo de um Corregedor sisudo, inacessível e fechado ao dialógico, nos parece algo a ser relegado aos livros de história. A função punitiva, obviamente, perdurará, por integrar uma de suas precípuas tarefas e assegurar segurança à sociedade contra membros corruptos e desidiosos, mas deverá ser conjugada dentro de um rol de atividades a serem desenvolvidas. Suas funções primeiras são a orientação, o diálogo, a estratégica

e a unificação de uma instituição, sem impedir, restringir ou constranger os atos decorrentes do exercício do princípio da independência funcional, sob pena de retirar a capilaridade renovadora proveniente da singularidade de seus membros.

Essa nova visão das Corregedorias deverá nortear sua forma de atuar, de orientar, de fiscalizar e, eventualmente, de punir os membros do Ministério Público. Nas inspeções, há de se valorizar, cada vez mais, a atuação democrática, extrajudicial e resolutiva dos membros. Os formulários a serem preenchidos deverão ser minuciosos nesses pontos, com o registro de audiências extrajudiciais, inspeções, TACs celebrados, notificações recomendatórias expedidas, ICs instaurados e, especialmente, indicadores de transformação social alcançada.

As Corregedorias, na linha aqui defendida, deverão valorizar as demais atividades realizadas pelo membro do Ministério Público, como a condição de aluno em cursos de qualificação, a realização de atividade acadêmica de relevância institucional e diversas outras formas de interlocução com integrantes das sociedades civil e política, bem como qualquer conduta de desobstrução democrática de canais de comunicação com outras entidades e as pessoas em geral. Os formulários das Corregedorias e os escopos das vistorias deverão abarcar essas novas perspectivas.

A atuação judicial, na visão dessa nova Corregedoria, também deve continuar a ser verificada, contudo, pautada na repercussão dos casos para a sociedade e para a consolidação de teses defendidas pelo Ministério Público. Em outro dizer, as demandas judiciais devem ser analisadas qualitativamente, sob o ponto de vista estratégico e da coletividade, e não apenas em bases quantitativas.

A Corregedoria, em sua versão democrática e resolutiva, deve, antes de punir, dialogar e orientar o membro do Ministério Público, a fim de legitimar sua atuação perante os membros da própria instituição. A função dialógica e orientadora torna-se atividade primordial. Em muitos casos, atos preventivos de orientação podem ser melhores e mais eficazes do que a repressão. Caso comprovada desídia, má-fé, ilicitude na conduta funcional, por óbvio a devida punição será plenamente cabível e pertinente.

A defesa de uma Corregedoria democrática e resolutiva, afinal, parece necessária e objetiva fortalecer a construção de um Ministério Público também democrático e resolutivo. Essa realidade, outrora mais distante, toma novo rumo com a edição da Carta de Brasília no 7º Congresso de Gestão do CNMP, ocorrido em 22.9.2016.[20] O documento foi subscrito pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias-Gerais dos Estados e da União. Esse acordo entre esses

20 BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 25 set. 2016.

órgãos correcionais buscou fixar diretrizes com o escopo de modernizar o controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias e fomentar a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

No plano geral e abstrato, a Carta de Brasília demonstra que as Corregedorias do Ministério Público se alinham (ou, ao menos, desejam se alinhar) aos pressupostos, aqui defendidos, acerca do *Ministério Público democrático e resolutivo*. Percebe-se, também, todo o potencial de um paradigma correicional adequado aos pressupostos do Estado Democrático de Direito em prol do aperfeiçoamento da atuação do *Parquet* no Brasil.

Na concretização desse ideal, todavia, devemos ter sempre em mente que a tensão entre os princípios da unidade e da independência funcional não deve ser tratada, pelas Corregedorias, como um problema a ser eliminado, por uma atuação pretensamente firme e exigente. A existência dessa tensão configura condição de possibilidade para constituição de sentidos plurais e relevantes para a conformação do Ministério Público brasileiro. Como já afirmado, lidar com pluralidade de visões é um grande desafio, mas também um manancial fundamental para o desenvolvimento do Ministério Público em (e para) uma sociedade complexa, plural e em constante transformação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O primeiro capítulo deste estudo, volvido à dogmática jurídica, apresentou as Corregedorias do Ministério Público à luz do ordenamento jurídico brasileiro. O segundo capítulo explicitou algumas de nossas pré-compreensões acerca do modelo de atuação do Ministério Público no paradigma do Estado democrático de direito, o que se constitui a base da nossa proposta de conformação da atuação das Corregedorias. O último capítulo analisou a função dialógica e orientadora das Corregedorias e defendeu um novo arquétipo correcional denominado Corregedorias democráticas e resolutivas.

A tese central deste trabalho é a de que um novo modelo de Ministério Público exige também novas Corregedorias, capazes de conjugar, adequadamente, os princípios da unidade e independência funcional e de impulsionar o *Parquet* ao cumprimento de sua missão constitucional. Para isso, é necessário que as prioridades e diretrizes correicionais sejam construídas a partir do diálogo institucional e do conhecimento dos pontos de vista dos membros da instituição, e não apenas da imposição unilateral de conclusões construídas pelos membros das Corregedorias.

Tal qual deve acontecer na relação entre os órgãos de execução do Ministério Público e os cidadãos, as Corregedorias deverão, cada vez mais, democratizar os procedimentos de identificação de problemas relevantes e construção das hipóteses de solução. Afinal, estratégias de atuação e orientação decorrentes de procedimentos abertos à participação dos membros são mais

consistentes e efetivas do que soluções criadas unilateralmente, inobstante a capacidade e boa intenção dos responsáveis pela decisão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/todas-as-noticias/9713-congresso-de-gestao-do-mp-corregedorias-do-ministerio-publico-aprovam-a-carta-de-brasilia>. Acesso em: 25 set. 2016

CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. Tradução Paolo Capitanio. Capinas: Bookseller, 1998, v. 2.

COURA, Alexandre de Castro; FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Ministério público brasileiro*: entre unidade e independência. São Paulo: LTr, 2015.

COURA, Alexandre de Castro. *Hermenêutica jurídica e jurisdição (IN) constitucional*: para uma análise crítica da "jurisprudência de valores" à luz da teoria discursiva de Habermas. Mandamentos: Belo Horizonte, 2009.

FONSECA, Bruno Gomes Borges da. *Compromisso de ajustamento de conduta*. São Paulo: LTr, 2013.

GARCIA, Emerson. *Ministério público*. Organização, atribuições e regime jurídico. 3. ed. rev. ampl. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

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

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II.

MACHADO, Marcos Henrique. O ministério público administrativo. In: ALMEIDA, João Batista (Org.). *Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso*. Cuiabá: Entrelinhas, ano 2, v. 3, n. 3, jul./dez., 2007, p. 315-332.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

MOREIRA, Jairo Cruz. *A intervenção do Ministério Público no processo civil*: à luz da constituição. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SADEK, Maria Tereza. *In*:_____. (Org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Sumaré/IDESP, 2000. p. 11-37.

ZENKNER, Marcelo Barbosa de Castro. Ministério público e solução extrajudicial de conflitos. In: ALVES, Carlos Vinícius (Org.). *Ministério público*: reflexões sobre princípios e funções institucionais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009, v. 1, p. 317-338.

POSSIBILIDADES E LIMITES DA ATIVIDADE DISCIPLINAR DOS ÓRGÃOS INVESTIGATIVOS E CORRECIONAIS DEFLAGRADA POR DENÚNCIA ANÔNIMA

Possibilities and limits of disciplinary activity of the agencies of professional responsibility deflagrated by anonymous complaint

Rodrigo Iennaco de Moraes[1]
Gregório Assagra de Almeida[2]
Pedro Henrique Esteves Freitas[3]

Recebido em 19/12/2016
Aprovado em 19/01/2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A notícia de infração disciplinar. 3. A disciplina normativa sobre as notícias anônimas. 4. Notícia de crime, delação ou denúncia anônima: indefinições terminológicas na teoria e na práxis. 5. Ponderação de bens jurídicos em conflito. 6. A denúncia anônima e a vedação constitucional ao anonimato. 7. Denúncia anônima, vedação constitucional à obtenção ilícita de provas e nulidade derivada. 8. Critérios de validade das investigações originadas de denúncia anônima. 8.1. Necessidade de registro e controle da notícia anônima pelos órgãos de Defesa Social: anonimato ou sigilo? 8.2. Necessidade de verificação de procedência das informações. 8.3. Denúncia anônima como fundamento

1 Promotor de Justiça e Assessor da Corregedoria-Geral em Minas Gerais. Mestre em Ciências Penais e Doutorando em Direito Penal na Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Especialista em Inteligência de Estado e de Segurança Pública (FESMPMG). Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Foi Delegado de Polícia e Defensor Público. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácido. Atuou em 2016 como observador externo, como convidado internacional, na tentativa de assinatura de Acordo sobre conflito interno na Colômbia.

2 Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos e bolsista CAPEs em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais desde 1993. Atualmente, é assessor do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Auxiliar em Cooperação Eventual da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Foi diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei (PL) nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. É professor e foi coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Foi integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Professor visitante do Programa de Postgrado sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales em el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla, em La Mancha (Espanha). Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácido.

3 Pós-graduando em Ciências Criminais. Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Estagiário de Pós-graduação do Ministério Público de Minas Gerais.

de busca e apreensão domiciliar, quebra do sigilo das comunicações telefônicas, de dados bancários ou fiscais, medidas assecuratórias e cautelares diversas da prisão. 9. Valor probatório da denúncia anônima. 10. Procedimento de Estudos e Pesquisas no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e a necessidade de se fixar diretrizes e limites claros para a atuação das Corregedorias do Ministério Público em casos de denúncia anônima. 11. Conclusões. Referências.

RESUMO: A denúncia anônima é instituto controverso e bastante polêmico. Há visões divergentes na doutrina, em normas e em decisões dos mais diversos órgãos, tanto administrativos quanto judiciais. Foram apresentados estudos e comparações entre o uso das denúncias anônimas no processo penal e no processo administrativo. Conclui-se pela admissibilidade temperada das denúncias anônimas, presentes indícios mínimos de autoria e materialidade das práticas delituosas ou dos ilícitos administrativos. Entretanto, em que pese os direitos e as garantias fundamentais admitirem ponderação e flexibilização, por não serem absolutos, não se pode, sob o argumento da preponderância do interesse social sobre o individual, aniquilar as inviolabilidades constitucionais.

ABSTRACT: *The anonymous complaint is a controversial institute. In this article a depth analysis was made on the constitutionality, legality and compatibility of the anonymous complaint in relation to the disciplinary procedures in the agencies of professional responsibility. There are divergent positions among the scholars, in the norms and in the decisions of many organs, both administrative and judicial. We have presented studies and comparisons between the use of anonymous complaints in criminal process and in the administrative process. It is concluded by the tempered admissibility of the anonymous denunciations, present minimal indications authorship and materiality of the criminal practices. However, in spite of the fact that fundamental rights and guarantees be flexibility, since they are not absolute, but under the preponderance of the social interest over the individual can not be annihilated constitutional inviolability.*

PALAVRAS-CHAVES: Denúncia anônima. Processo Administrativo. Corregedoria-Geral do Ministério Público.

KEYWORDS: *Anonymous report. Administrative process. Public Prosecution's Offices of Professional Responsibility.*

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo faz a análise acerca da constitucionalidade, legalidade e compatibilidade da denúncia anônima em relação à atuação dos órgãos investigativos e correcionais.

Os procedimentos investigativos e os respectivos processos administrativos disciplinares das Corregedorias do Ministério Público podem ser deflagrados por notícia anônima de infração disciplinar? A situação é cotidiana nos órgãos correcionais e, embora se resolva invariavelmente sem maiores questionamentos, no plano das garantias constitucionais dos correcionados revela-se tormentosa.

Deve-se dizer, ainda, que muitos desses procedimentos, por força de legislação institucional específica ou da natureza de algumas medidas praticadas em seu contexto, são guarnecidos pelo sigilo, o que, no fundo, poderia dar ensejo à proliferação indiscriminada e descontrolada de procedimentos originados no anonimato, sem que se pudesse discutir os efeitos daí decorrentes. Portanto,

desde logo, embora não se confundam, sigilo e anonimato são matérias que demandam análise conjunta.

A base do Estado de Direito é a submissão do poder público às suas próprias normas, noção fundamental do próprio princípio da legalidade. Há normas que se encontram consagradas como autênticas limitações ao poder, de acordo com a divisão de competências institucionais, funcionando como engrenagens do sistema de *freios e contrapesos*. Esse raciocínio também se aplica ao poder disciplinar dos órgãos de controle interno, diante da expressa previsão constitucional de submissão do processo administrativo ao devido processo legal. Evidente que há uma diferença substancial na relação estabelecida entre Administração e administrados (destinatários dos serviços públicos) e a que vincula Administração e servidores (realizadores dos serviços públicos). Porém, do ponto de vista constitucional, processo é própria materialização de garantia, no sentido de que também a jurisdição administrativa só se manifesta em decisões que respeitem todos os corolários de competência, procedimento e rito que conformam o *due process*.

Aqui, as noções de governo republicano e regime democrático se complementam, instrumentalmente, na consagração do processo como conjunto de princípios, garantias e regras que regulam a solução administrativa da infração disciplinar. Então, também no plano correcional, nenhum servidor será privado de seus direitos sem a observância do devido processo administrativo. Não há, também, relação de conflito que reclame ponderação mitigatória do escopo de garantias do processo em suposto cotejo com a supremacia do interesse público (expresso, aqui, pela moralidade e eficiência administrativas).

Na persecução disciplinar que se desenvolve no Estado de Direito Democrático, a dignidade pessoal do ocupante de cargo público, no qual se encontra legitimamente investido, expressa valor absoluto, com proeminência fundante das prerrogativas institucionais que precede o reconhecimento da dignidade do cargo ou das suas funções. O respeito à Constituição não é expressão de interesse individual do correcionado, mas valor coletivo fundamental de respeito à democracia e à cidadania e, especificamente, preservação primeira dos princípios da legalidade e da acessibilidade democrática aos cargos públicos, como expressão de sua fruição ou exercício.

Nesse panorama, cumpre indagar: a notícia anônima de infração disciplinar é constitucional? Pode deflagrar e fundamentar, por si só, a instauração de procedimento administrativo preliminar investigatório (preparatório da pretensão sancionatória)? Pode servir de base à portaria que instaura processo administrativo disciplinar?

O presente trabalho pretende aprofundar o debate em torno dessas questões, buscando estabelecer critérios a partir da sistematização da matéria e de seu confronto com a jurisprudência que se afirmou no panorama do direito penal, inclusive discutindo até que ponto o referencial lhe é adequado.

2. A NOTÍCIA DE INFRAÇÃO DISCIPLINAR

A deflagração do procedimento preliminar administrativo, em qualquer de suas modalidades ou denominações (sindicância investigativa etc.), dado seu caráter preparatório ao exercício de pretensão sancionatória disciplinar, está submetida, como condicionante de sua legitimidade, às garantias constitucionais que conformam o devido processo legal.

A investigação das infrações disciplinares é atribuição imediata das Corregedorias institucionais, remanescendo (com autonomia de mesma envergadura) as possibilidades de controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público, via Corregedoria Nacional.

Havendo interesse público subjacente, a instauração de processo disciplinar deve se dar *ex officio*, em decorrência de constatação correcional ordinária, por exemplo, embora comumente seja deflagrado por provocação de terceiro (destinatário direto da atuação do representado, ou outro membro ou servidor da própria instituição). Certo, também, que pela natureza pública da persecução disciplinar, prescinde-se do procedimento preparatório para que se instaure o competente processo administrativo, caso provada de plano, com a notícia, a ocorrência de infração disciplinar. Ou seja, o poder disciplinar é expressão dos princípios da hierarquia administrativa, da oficialidade (ou oficiosidade) e da autoridade.

Logo, ciente, por qualquer meio lícito, da prática de uma infração disciplinar atribuída a quem lhe é subordinado, a autoridade administrativa competente tem o poder-dever de determinar a sua apuração e, conforme o caso, instaurar o processo disciplinar administrativo, baixando-se a regular portaria inaugural.

Sendo assim, qualquer pessoa que tiver conhecimento da falha funcional poderá comunicá-la, devendo quem receber a notícia encaminhá-la à Corregedoria, para a devida apuração. Não há espaço para a omissão do encaminhamento da notícia de infração, quando dela tiver conhecimento servidor público, sob pena de responsabilidade autônoma pela omissão.

Embora se possa questionar, quanto ao particular, no plano dos deveres da cidadania, propriamente um dever legal de noticiar ou mesmo de testemunhar sobre eventual infração disciplinar, não há dúvida que a falta com a verdade poderá ensejar responsabilidade, inclusive na órbita penal, por denunciação caluniosa ou falso testemunho, conforme o caso (arts. 342 e 349, CP).

Em homenagem à inviolabilidade da vida privada, a Constituição veda expressamente o anonimato (art. 5º, IV, CR/1988), introduzindo emblemática limitação à livre manifestação do pensamento individual. Em contrapartida, a legislação impõe o dever do Estado/Ministério Público de apurar, de ofício e mediante procedimento adequado, as infrações de que tenha notícia por parte

de seus membros e servidores, estabelecendo os órgãos com as respectivas atribuições fiscalizatórias/sancionatórias.

Porém, o que a Constituição parece vedar é admitido, em termos práticos, com maiores ou menores cuidados, pelas instituições oficiais do sistema de Justiça – aí incluídos, evidentemente, o próprio Poder Judiciário e, pela matéria aqui tratada, as instituições públicas essenciais à administração da justiça: a "denúncia" anônima.

3. A DISCIPLINA NORMATIVA SOBRE AS NOTÍCIAS ANÔNIMAS

O art. 292 da Lei Complementar Estadual n. 59/2001, que estabelece a organização e a divisão judiciárias de Minas Gerais, dispunha que, para fins de sindicância e processo disciplinar no âmbito da Magistratura, a denúncia sobre irregularidade seria objeto de apuração desde que contivesse a identificação e o endereço do denunciante e fosse formulada por escrito. Cabe apontar que o dispositivo foi alterado pela Lei Complementar n. 135, de 27.06.2014, mas manteve o sentido.

A Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, por sua vez, não possui ato que discipline a questão, quer se trate de denúncia anônima endereçada ao Promotor de Justiça, quer de notícia anônima de infração disciplinar ou penal praticada por Promotor, apresentada ao órgão corregedor.

Cumpre notar, entretanto, que a Resolução CNMP n. 13, de 02.10.2006, que regulamenta o art. 8º da LC 75/93 e o art. 26 da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do procedimento investigatório criminal, prevê, na conjugação dos arts. 3º, *caput*, parte final, e 4º, que a identificação do autor da representação que dá origem ao procedimento investigatório constará, "sempre que possível", da portaria inicial. Vale dizer, a Resolução do Conselho Nacional do *Parquet* admite, *contrario sensu*, o início do procedimento criminal baseado em denúncia anônima, a despeito da ausência de tratamento expresso a respeito do tema.

Em que pese referida posição, o mesmo órgão, na Resolução CNMP n. 23, de 17.09.2007 (redação pela Resolução nº 143, de 14 de junho de 2016), que 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, dispõe que o inquérito civil poderá ser instaurado em face de requerimento ou representação formulada por qualquer pessoa ou comunicação de outro órgão do Ministério Público, ou qualquer autoridade, desde que forneça, por qualquer meio legalmente permitido, informações sobre o fato e seu provável autor, bem como a qualificação mínima que permita sua identificação e localização.

Reforçando a controvérsia que paira sobre o tema, o Conselho Nacional dos Ouvidores do Ministério Público (CNOMP) emitiu Nota Técnica[4], em 02.09.2011, sobre o art. 5º, §2º, da Resolução n. 01/CNOMP. Referido dispositivo, que trata do recebimento das denúncias anônima, e as conclusões da Nota Técnica serão abaixo reproduzidos, *ex vi*:

> Art. 5º Para serem recebidas na Ouvidoria, as manifestações deverão ter, preferencialmente, a autoria identificada.
>
> § 1º Admitir-se-á excepcionalmente o sigilo dos dados pessoais, desde que o interessado o requeira de forma expressa e justificada.
>
> § 2º As manifestações anônimas poderão ser admitidas quando forem dotadas de razoabilidade mínima e estiverem acompanhadas de informações ou documentos que as apresentem verossímeis.
>
> **Feitas essas considerações, proponho o seguinte enunciado orientador das Ouvidorias no que se refere ao recebimento de manifestações anônimas**:
>
> 1) A Ouvidoria do Ministério Público receberá e **registrará as manifestações anônimas** que pela descrição dos fatos **forneçam indícios suficientes a verificação de sua verossimilhança**.
>
> 1a) **Recebida manifestação anônima** contendo **notícia de fato certo e determinado** ensejador da atuação do Ministério Público, e que em razão da gravidade ou relevância exigir apuração, a **Ouvidoria deverá encaminhá-la ao órgão detentor das atribuições para conhecimento e providências** a seu juízo.
>
> 1b) **Recebida manifestação anônima** contendo **notícia de fato certo e determinado imputado a membro do Ministério Público**, e que em razão de sua natureza, gravidade ou relevância exigir apuração, a **Ouvidoria deverá encaminhá-la a Corregedoria Geral do Ministério Público**, detentora das atribuições para conhecimento e providências a seu juízo.
>
> **Aprovada a presente proposição de enunciado, sugiro:**
>
> a) ao titular da Ouvidoria das unidades do Ministério Público - aquelas que rejeitam o conhecimento das manifestações apresentadas sem identificação de autoria, que revejam seu posicionamento, tomando como norte o poder-dever de investigação e persecução dos ilícitos e a preponderância de sua missão constitucional na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais.
>
> b) ao titular da Ouvidoria das unidades do Ministério Público que já tem regulamentada a recepção de manifestações de autoria não identificada que promova junto à Corregedoria a edição de recomendação aos Promotores de Justiça, para que conheçam as "denúncias anônimas" e procedam investigações preliminares para a comprovação de sua

4 Disponível em: < http://www.cnomp.com.br/legislacao/nota_tecnica >.

> veracidade, desde que se refiram a fato determinado e contenham indícios que permitam a identificação de sua autoria, preservados os direitos inerentes a personalidade do imputado.

4. NOTÍCIA DE CRIME, DELAÇÃO OU DENÚNCIA ANÔNIMA: INDEFINIÇÕES TERMINOLÓGICAS NA TEORIA E NA *PRÁXIS*

A terminologia adotada nos temas que cercam o presente estudo nem sempre é clara, do ponto de vista técnico-jurídico. Alguns conceitos necessitam de maior atenção.

Notícia de fato é o registro do conhecimento de um fato pela autoridade, de maneira espontânea ou provocada. Delação é a comunicação por terceiro, qualquer do povo. A delação do fato, assim, tanto pode ser de cognição imediata quanto mediata, conforme se trate de fato comunicado diretamente à autoridade, no exercício rotineiro de suas atividades, ou mediante documento produzido por escrito e a ela encaminhado.

No contexto e nos limites do presente estudo, podemos estabelecer a seguinte definição: *denúncia anônima* é a *delação de infração disciplinar* formulada por qualquer pessoa, sem identificação, mediante expediente apócrifo de cognição mediata (telefonema, e-mail, carta etc.).

Deve-se frisar que, do ponto de vista da técnica jurídica, o termo *denúncia anônima* deveria ser evitado, por causar perplexidade no cotejo do instituto da denúncia (propriamente dita), usado como indicativo da petição inicial nos crimes de ação penal pública, apresentada pelo Ministério Público em juízo, nos termos do art. 41 do Código de Processo Penal. Logo, a *denúncia anônima* "não é uma denúncia no significado jurídico do termo", como advertem Aloisi e Mortara, citados por Tourinho Filho[5]. Teríamos, tecnicamente, *delação anônima*. Porém, a teoria deve, nesse caso, buscar a conciliação com a *práxis*. Em fenômeno semelhante ao que ocorre com a "queixa", já se consagrou, no senso comum, a figura da "denúncia anônima", propalada por instituições oficiais de Segurança Pública e Defesa Social como mecanismo de fomento à participação da comunidade na elucidação dos crimes, sem necessidade de identificação ou sob promessa de sigilo.

Interessante notar que o próprio Código Penal utiliza o termo denúncia em sentido lato para designar a comunicação de fato criminoso à autoridade, conforme se vê na rubrica do tipo de injusto capitulado no art. 339, em que se adjetiva de caluniosa a "denunciação". *Denunciação* como expressão do ato de denunciar, noticiar fato criminoso à autoridade, dar causa a instauração de

5 apud TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo Penal*, p. 218.

procedimento oficial. Quando se fala em denúncia anônima, então, tem-se a expressão tomada *lato sensu*[6].

5. PONDERAÇÃO DE BENS JURÍDICOS EM CONFLITO

Por um lado, a Constituição Federal veda o anonimato – e o faz ao consagrar a liberdade de manifestação do pensamento. Por outro, há o interesse coletivo e o dever das autoridades estatais no sentido de que as infrações disciplinares sejam apuradas e seus autores punidos. A denúncia anônima traz em si, portanto, aparente colisão de princípios constitucionais.

A denúncia anônima, ao transmitir à autoridade imputação de prática infracional, instaura uma tensão dialética entre valores constitucionalmente agasalhados. Surge, com a apresentação da *delatio* anônima, estado de colisão de direitos, confrontando-se liberdades revestidas de envergadura jurídica equivalente. Necessário, pois, definir a primazia de uma delas, sem que a outra seja completamente esvaziada. A superação do conflito entre direitos essenciais, cujos titulares são sujeitos diversos, deve-se basear em critérios que afastem o aparente antagonismo, com a utilização do método da ponderação proporcional de bens, em atenção a cada caso concreto, sem que isso importe o esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais[7].

Lá, há a norma que veda o anonimato (art. 5º, IV, CR/1988), buscando preservar, na liberdade de expressão, a incolumidade dos direitos da personalidade (honra, imagem, intimidade). Aqui, postulados básicos, igualmente consagrados constitucionalmente, buscando conferir efetividade à exigência de que os comportamentos sociais se ajustem à lei, dentro de determinados padrões ético-jurídicos agasalhados pelo próprio sistema constitucional, donde se extrai o dever de atuação das instâncias formais de controle da Administração.

A 5ª Turma do STJ já decidiu, por unanimidade, que não há ilegalidade na instauração de inquérito com base em investigações deflagradas por denúncia anônima, eis que a autoridade tem o dever de apurar a veracidade dos fatos alegados, desde que se proceda com a devida cautela, sobretudo quando a investigação e o inquérito sejam conduzidos sob sigilo[8]. Para fundamentar a

6 A denúncia, *stricto sensu*, quando apócrifa, é ato processual inexistente, por ausência de imputação válida pelo órgão de execução ministerial, que não assina a peça inicial veiculadora da pretensão punitiva estatal. Denúncia apócrifa, nesse sentido, equipara-se a denúncia assinada por quem não é Promotor (ou Procurador, conforme o caso) de Justiça, embora se admita o suprimento da irregularidade, com a ratificação dos termos da denúncia oferecida pelo *Parquet* e, por descuido, não assinada. A denúncia anônima, lato *sensu*, é o expediente utilizado por qualquer do povo, que intencionalmente não se identifica, para levar ao conhecimento da autoridade notícia da prática de ato ilícito (criminal ou administrativo): *delatio criminis anônima*, cuja validade jurídica é objeto de discussão deste trabalho. Com entendimento semelhante, porém evitando falar em "denúncia" fora da hipótese de petição inicial: VILAS BOAS, Marco Antônio. *Processo Penal Completo*, p. 124, nota 66.

7 CANOTILHO, J J. Gomes. *Direito Constitucional*, p. 661; BARROSO, Luis Roberto. *Temas de Direito Constitucional*, p. 363-366; SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, p. 193-203.

8 HC n. 38.093/AM (2004.0126445-4); DJ 17.12.2004. No mesmo sentido: RO em HC n. 7.329/GO; Rel. Min. Fernando Gonçalves; DJ 04.05.1998.

constitucionalidade do procedimento instaurado a partir da delação anônima, o Min. Gilson Dipp entendeu que a base para a instauração do inquérito não teria sido simplesmente a "denúncia anônima", mas, sim, o resultado das investigações conduzidas sob sigilo pela Polícia Federal a partir daquela. Afirmou o relator, por fim, que "a referida carta anônima não contaminou o restante do acervo probatório", relativizando o alcance da *teoria dos frutos da árvore venenosa*.

Em outro feito, a Corte Especial do próprio Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, entendeu que uma carta anônima não pode movimentar polícia e justiça sem afrontar a norma constitucional do art. 5º, IV. Cuidava-se, nesse caso, de inquérito policial instaurado com base em delação anônima de supostos crimes praticados por Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Seguindo o voto do Relator, Min. Ari Pargendler, determinou-se o arquivamento dos autos do inquérito policial[9].

No julgamento de ação penal de sua competência originária, o Supremo Tribunal Federal admitiu, por maioria, a legitimidade de procedimento investigatório e ulterior processo penal inaugurados por delação anônima, observados alguns parâmetros em cada caso concreto. Ao suscitar questão de ordem no julgamento do inquérito 1.957-7/PR, o Min. Marco Aurélio se posicionou radicalmente contrário à validade do procedimento assim deflagrado, invocando, ao lado da vedação constitucional, o disposto nas Leis n. 8.112/90 e n. 8.429/92 (art. 14), assim como o art. 4º, II, da Resolução 290/2004, que dispõe sobre os procedimentos da Ouvidoria do STF, diplomas que também vedam a instauração de procedimentos a partir de delação anônima. Para Marco Aurélio, o denunciante que se esconde sob o anonimato não exerce um direito inerente à cidadania e deixa de assumir responsabilidade que possa, em um passo seguinte, improcedente a imputação, desaguar na denunciação caluniosa. A carta anônima, como defeito inicial, contaminaria toda a persecução a partir do inquérito.

Assim, a questão de ordem levantada pelo Min. Marco Aurélio, que acabou sendo rejeitada por maioria, discutia a viabilidade da sequência do próprio inquérito, em que o elemento básico desencadeador da apuração de certos dados iniciais é uma carta anônima:

> Vivemos em um Estado Democrático de Direito e, no caso, a Carta da República só prevê o sigilo quando ele é inerente à própria atividade profissional desenvolvida. Não podemos imaginar a inauguração de uma época que se faça a partir do denuncismo irresponsável. Não podemos imaginar uma verdadeira época de terror em que, a partir de uma postura condenável, chegue-se à persecução criminal.

No mencionado julgado, o Min. Marco Aurélio diferenciava *notícia de materialidade* de *imputação*. Por exemplo, se há um telefonema anônimo

9 Agravo Regimental no Inquérito n. 355/ RJ (2002/0132706-7); DJ 17.05.2004.

comunicando à polícia que, em tal lugar, há um cadáver ou está sendo praticado tráfico de drogas, evidentemente a polícia teria de verificar a procedência da informação, indo ao local (notícia anônima de materialidade). Por outro lado, se há uma carta anônima atribuindo atos criminosos a determinada pessoa (imputação anônima de autoria), haveria o prejuízo de tudo mais que fosse levantado a partir dela, não podendo a *delatio criminis* gerar efeitos jurídicos válidos, tal como fundamentar a instauração de inquérito para apuração dos fatos.

Acompanhando o entendimento, o Min. Eros Grau execrou a validade de delação anônima.

Raciocínio análogo foi encampado pelo Min. Cezar Peluso, para quem seria inadmissível a abertura de procedimento investigatório a respeito de um fato típico, baseado aquele em documento ilícito, que não deveria gerar nenhuma consequência jurídica. Uma denúncia anônima não poderia ganhar forma como figura de juízo para dar início a uma investigação de caráter formal, pois assim se proclamaria a irresponsabilidade civil e penal do delator, que não responderia por acusação falsa. Sua conclusão é que o ordenamento abomina e excomunga o anonimato, considerando-o um desvalor jurídico que, como tal, não poderia ser considerado para nenhum efeito. E cita o próprio Código Penal, que mostraria reprovabilidade máxima ao anonimato ao agravar a pena da denunciação caluniosa em tal circunstância.

No exemplo citado, se o cadáver é encontrado, começaria investigação válida. Abrir, porém, inquérito baseado em carta anônima seria conferir valor jurídico a um objeto que nem documento pode ser considerado.

O Min. Gilmar Mendes, embora concordando com o Min. Cezar Peluso no sentido de restringir-se a eficácia da denúncia anônima, defendeu que a situação deveria ser analisada em cada caso concreto. Noutro exemplo: há um contrato administrativo; se é informada à autoridade, em carta anônima, a existência de irregularidades em procedimentos licitatórios, a informação, em suma, é da existência de contrato publicado no Diário Oficial. Lembra o Ministro que a lei de licitação determina que haja a publicação da síntese ou extrato do convênio ou contrato, que poderá, a qualquer tempo, ser objeto de investigação ou questionamento, inclusive mediante ação popular. Nesse caso, não se poderia concluir pela ilegalidade das investigações deflagradas por delação anônima. É que, no caso, o inquérito instaurado prescinde da carta anônima, haja vista que os atos (objeto de investigação) são públicos.

O Min. Nelson Jobim, entretanto, defendeu que não se formulasse, sobre o tema, tese *in abstracto*, decidindo-se caso a caso, em atenção às particularidades de cada situação concreta. Para Jobim, a denúncia anônima pode desencadear atividades de investigação. O que não se admite é que seja autuada como documento lícito capaz de, ao gerar consequências jurídicas,

originar um procedimento formal de investigação. Ou seja, não admite a abertura de inquérito com base em carta anônima.

Para o Min. Carlos Britto, pode haver investigação a partir de denúncia anônima, embora não se possa admitir uma denúncia, peça inicial do processo penal, exclusivamente baseada numa *notitia criminis* anônima – admitindo que a cidadania, como ponto de partida, pode manifestar-se anonimamente, em colaboração para com o Poder Público no desvendamento de atos ilícitos, devendo-se analisar em cada caso concreto.

O ex-Min. Sepúlveda Pertence, a seu turno, formulou indagação sobre a ação que se espera da polícia diante de telefonema anônimo em que se comunique haver um cadáver ou ocorrência de sequestro em determinado lugar. Estaria a polícia impedida de verificar a informação? Partindo de tal questionamento, demonstra que o princípio da vedação do anonimato, posto que nobilíssimo, não pode ser levado às últimas consequências. Se uma carta anônima informa a existência de contratos administrativos celebrados sem licitação, é como se dissesse que há um cadáver em determinado lugar. A materialidade do crime seria, em tese, a documentação dos contratos. Embora não se possa intimar o delator anônimo, pode-se verificar se existe o fato material noticiado, cujo resumo é de publicação obrigatória no órgão oficial de imprensa.

Para Pertence, a delação anônima não tem validade nem como prova, nem como elemento de informação da persecução penal, caso contrário haveria violação aos princípios constitucionais do processo. Por outro lado, defende que a delação anônima não isenta a autoridade que a tenha em mãos dos cuidados para apurar sua verossimilhança e, a partir daí, instaurar o procedimento formal. Até porque – argumenta – se o art. 339, §1º, do CP prevê causa de aumento de pena para o denunciante que se vale do anonimato, isso se dá porque a delação anônima pode, sim, dar margem à deflagração da investigação – embora não seja prova nem informação confiável por si só.

Carlos Velloso, para ilustrar seu ponto de vista, reproduz exemplo dado, noutra oportunidade, por Sydney Sanches: mediante interceptação telefônica não autorizada, descobre-se um cadáver de mulher, que estava desaparecida; numa das mãos há cabelos; a mulher morrera lutando; faz-se exame de DNA e localiza-se o assassino. As investigações poderiam prosseguir? Para o ex-Min. Carlos Velloso, sim, por aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. É o que ocorreria, *mutatis mutandis*, nos casos de denúncia anônima contra criminosos perigosos, narcotraficantes etc. A notícia do crime seria inicialmente tratada sob sigilo, propiciando investigações válidas, com a observância do princípio da proporcionalidade.

O voto do Min. Celso de Mello merece maior atenção e destaque. Observa o ilustre Ministro que a proibição constitucional do anonimato busca impedir abusos no exercício da liberdade de expressão, aí incluída a denúncia anônima.

Ao se exigir a identificação, busca-se a possibilidade de responsabilização do delator pelos excessos. Cuida-se de norma positivada no sistema constitucional brasileiro desde a primeira Carta Republicana (art. 72, § 12, CR/1891), que tem como único escopo permitir que o autor de escrito ou publicação possa submeter-se às consequências jurídicas derivadas de seu comportamento abusivo, em defesa do patrimônio moral das pessoas agravadas[10]. A vedação do anonimato, assim, traduz medida constitucional destinada a desestimular manifestações abusivas do pensamento, de que poderiam decorrer gravames a terceiros, desrespeitados em sua esfera de dignidade.

Nesse contexto, sustenta o Min. Celso de Mello que nada impede que a autoridade, recebendo denúncia anônima, adote medidas informais, "com prudência e discrição", destinadas à apuração prévia e sumária da notícia de crime, com o objetivo de posterior instauração do procedimento penal. Desse modo, haveria a desvinculação da delação formulada por autor desconhecido, que não é ato de natureza processual, da investigação estatal (*informatio delicti*). Disso resultaria a impossibilidade de o Estado dar início à persecução criminal tendo por "único fundamento causal" a denúncia anônima. A exemplo do que sucede na Itália, sustenta, com apoio no magistério de Giovanni Leone, que "os documentos e escritos anônimos não podem ser formalmente incorporados ao processo, não se qualificam como atos processuais e deles não se pode fazer qualquer uso processual":

> (...) após reconhecer o desvalor e a ineficácia probante dos escritos anônimos, desde que isoladamente considerados, admite, no entanto, quanto a eles, a possibilidade de a autoridade pública, a partir de tais documentos e mediante atos investigatórios destinados a conferir a verossimilhança de seu conteúdo, promover, então, em caso positivo, a formal instauração da pertinente *persecutio criminis*, mantendo-se, desse modo, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas que forem encaminhadas aos agentes do Estado, salvo [...] se os escritos anônimos constituírem o próprio corpo de delito ou provierem do acusado.[11]

Conclui, então, diante de revelação anônima de fatos revestidos de aparente ilicitude penal, pela possibilidade de o Estado adotar medidas sumárias de investigação, destinadas a esclarecer a idoneidade e a verossimilhança da delação, que, se confirmada, dará ensejo à instauração do procedimento formal, diante da observância do postulado da legalidade e do dever da autoridade, consideradas razões de interesse público, de apurar a verdade real em torno da materialidade e autoria de fatos criminosos. Os escritos anônimos não justificam, por si apenas, isoladamente considerados, a instauração da *persecutio criminis*, eis que não podem ser incorporados formalmente ao processo – salvo quando

10 Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*, p. 713; MIRANDA, Darcy Arruda. *Comentários à Lei de Imprensa*, p. 128; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 238.

11 Cf. LEONE, Giovanni. *II Códice di Procedura Penale illustrato articolo per articolo*, p. 562-564.

produzidos pelo acusado ou quando constituírem, eles próprios, o corpo de delito (solicitação de resgate na extorsão mediante sequestro; cartas que evidenciam ofensas à honra, veiculam ameaças ou corporificam o *crimen falsi* etc.).

No âmbito do STF, há, ainda, processo emblemático. Cuida-se do HC 84.827/TO, impetrado em benefício de juiz de direito e desembargadores, e em desfavor do relator da notícia-crime 359 do STJ, ao argumento de ilegalidade do procedimento deflagrado por denúncia anônima. Em votação da 1ª Turma, a ordem foi concedida por maioria, em julgamento realizado em 07.08.2007[12], cuja ementa, contrária à orientação do próprio STF, diz:

> ANONIMATO – NOTÍCIA DE PRÁTICA CRIMINOSA – PERSECUÇÃO CRIMINAL – IMPROPRIEDADE. Não serve à persecução criminal notícia de prática criminosa sem identificação da autoria, consideradas a vedação constitucional do anonimato e a necessidade de haver parâmetros próprios à responsabilidade, nos campos cível e penal, de quem a implemente.

O que se constata, curiosamente, é que a jurisprudência tem cambiado conforme o *status* do réu, havendo exemplos, tanto do STJ quanto no STF, de procedimentos criminais que foram solapados ao argumento da origem ilícita da notícia anônima de crime, quando os indiciados eram autoridades ocupantes de cargos expressivos. Contraditoriamente, a regra é a admissibilidade temperada, especialmente para os réus que não detêm foro privilegiado.

É o que se nota, por exemplo, no cotejo com a seguinte decisão, que expressa o entendimento dominante no STF[13]:

> A INVESTIGAÇÃO PENAL E A QUESTÃO DA DELAÇÃO ANÔNIMA. DOUTRINA. PRECEDENTES. PRETENDIDA EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO, COM O CONSEQÜENTE ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL. DESCARACTERIZAÇÃO, NA ESPÉCIE, DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.
>
> - As autoridades públicas não podem iniciar qualquer medida de persecução (penal ou disciplinar), apoiando-se, unicamente, para tal fim, em peças apócrifas ou em escritos anônimos. É por essa razão que o escrito anônimo não autoriza, desde que isoladamente considerado, a imediata instauração de "persecutio criminis".
>
> - Peças apócrifas não podem ser formalmente incorporadas a procedimentos instaurados pelo Estado, salvo quando forem produzidas pelo acusado ou, ainda, quando constituírem, elas próprias, o corpo de delito (como sucede com bilhetes de resgate no crime de extorsão

12 Por maioria de votos, a Turma, à época presidida pelo então Min. Sepúlveda Pertence, deferiu o pedido de *habeas corpus*, nos termos do voto do Relator, Min. Marco Aurélio; vencido o Ministro Carlos Britto. Não participaram dessa sessão os Ministros Cezar Peluso e Eros Grau, transferidos para a Segunda Turma. Não participaram desse julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski e a Ministra Cármen Lúcia por não pertencerem à Turma à época do início do julgamento. 1ª. Turma, 07.08.2007. DJe-147, divulgação 22-11-2007, publicação 23-11-2007, DJ 23-11-2007, PP-00079, EMENT VOL-02300-03 PP-00435. Coator: Relator da notícia-crime 359 do STJ.

13 HC100042-MC/RO, Rel. Min. Celso de Mello: informativo do STF, outubro de 2009.

> mediante seqüestro, ou como ocorre com cartas que evidenciem a prática de crimes contra a honra, ou que corporifiquem o delito de ameaça ou que materializem o "crimen falsi", p. ex.).
>
> - Nada impede, contudo, que o Poder Público, provocado por delação anônima ("disque-denúncia", p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, "com prudência e discrição", a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da "persecutio criminis", mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas.

Todavia, isso ocorre não somente na orientação pretoriana; também na doutrina há divergência. Há quem negue validade jurídica à denúncia anônima. Tourinho Filho, a seu turno, argumenta que:

> (...) se o nosso CP erigiu à categoria de crime a conduta de todo aquele que dá causa à instauração de investigação policial ou de processo judicial contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente, como poderiam os "denunciados" chamar à responsabilidade o autor da *delatio criminis*, se esta pudesse ser anônima? A vingar entendimento diverso, será muito cômodo para os salteadores da honra alheia vomitarem, na calada da noite, à porta das Delegacias, seus informes pérfidos e ignominiosos, de maneira atrevida, seguros, absolutamente seguros da impunidade. Se se admitisse a *delatio* anônima, à semelhança do que ocorria em Veneza, ao tempo da *inquisitio extraordinem*, quando se permitia ao povo jogasse nas famosas "Bocas dos Leões" suas denúncias anônimas, seus escritos apócrifos, a sociedade viveria em constante sobressalto, uma vez que qualquer do povo poderia sofrer o vexame de uma injusta, absurda e inverídica delação, por mero capricho, ódio, vingança ou qualquer outro sentimento subalterno.[14]

Em sentido oposto, na esteira do magistério de Frederico Marques e Rogério Lauria Tucci, manifestam-se Mirabete e Capez, respectivamente:

> No direito pátrio, a lei penal considera crime a denunciação caluniosa ou a comunicação falsa de crime (Código Penal, arts. 339 e 340), o que implica a exclusão do anonimato na *notitia criminis*, uma vez que é corolário dos preceitos legais citados a perfeita individualização de quem faz a comunicação de crime, a fim de que possa ser punido, no caso de atuar abusiva e ilicitamente.
>
> Parece-nos, porém, que nada impede a prática de atos iniciais de investigação da autoridade policial, quando delação anônima lhe chega às mãos, uma vez que a comunicação apresente informes de certa gravidade e contenha dados capazes de possibilitar diligências específicas para a descoberta de alguma infração ou seu autor. Se, no dizer de G. Leone, não se deve incluir o escrito anônimo entre os atos processuais, não servindo

14 TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*, p. 218.

> ele de base à ação penal, e tampouco como fonte de conhecimento do juiz, nada impede que, em determinadas hipóteses, a autoridade policial, com prudência e discrição, dele se sirva para pesquisas prévias. Cumpre-lhe, porém, assumir a responsabilidade da abertura das investigações, como se o escrito anônimo não existisse, tudo se passando como se tivesse havido *notitia criminis* inqualificada.[15]
>
> Não deve haver qualquer dúvida, de resto, sobre que a notícia do crime possa ser transmitida anonimamente à autoridade pública [...].
>
> [...] constitui dever funcional da autoridade pública destinatária da notícia do crime, especialmente a policial, proceder, com a máxima cautela e discrição, a uma investigação preambular no sentido de apurar a verossimilhança da informação, instaurando o inquérito somente em caso de verificação positiva. E isto, como se a sua cognição fosse espontânea, ou seja, como quando se trate de *notitia criminis* direta ou inqualificada.[16]
>
> Nada impede [...] a notícia *anônima* do crime [...]. Na hipótese, porém, constitui dever funcional da autoridade pública destinatária, especialmente a policial, proceder, com a máxima cautela e discrição, a uma investigação preliminar no sentido de apurar a verossimilhança da informação, instaurando o inquérito somente em caso de verificação positiva.[17]
>
> A delação anônima (*notitia criminis* inqualificada) não deve ser repelida de plano, sendo incorreto considerá-la sempre inválida; contudo, requer cautela redobrada por parte da autoridade policial, a qual deverá, antes de tudo, investigar a verossimilhança das informações.[18]

Quanto ao argumento de direito material, temos a lição de Nelson Hungria:

> Segundo o §1º do art. 339, "A pena é aumentada de sexta parte, se o agente se serve de anonimato ou de nome suposto". Explica-se: o indivíduo que se resguarda sob o anonimato ou nome suposto é mais perverso do que aquele que age sem dissimulação. Ele sabe que a autoridade pública não pode deixar de investigar qualquer possível pista (salvo quando evidentemente inverossímil), ainda quando indicada por uma carta anônima ou assinada com pseudônimo; e, por isso mesmo, trata de esconder-se na sombra para dar o bote viperino. Assim, quando descoberto, deve estar sujeito a um *plus* de pena.[19]

Percebe-se, claramente, que a melhor interpretação não é encontrada na visão de um único dispositivo constitucional, isoladamente, mas no cotejo do entrelaçamento de valores que defluem do texto constitucional, sistemática e principiologicamente orientado.

15 FREDERICO MARQUES, José. *Elementos de Direito Processual Penal*, p. 147.

16 TUCCI, Rogério Lauria. *Persecução Penal, prisão e liberdade*, p. 34-35.

17 MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*, p. 87.

18 CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*, p. 78.

19 HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao Código Penal*, p. 466.

6. A DENÚNCIA ANÔNIMA E A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL AO ANONIMATO

A Constituição Federal consagra a liberdade de pensamento e expressão, mas veda, expressamente, a manifestação anônima. Historicamente, a vedação do anonimato parece se dirigir, em especial, à liberdade de crítica, de imprensa, de opinião, viabilizando a responsabilização em face de excessos que atinjam direitos de terceiros: dignidade, honra, imagem, vida privada etc.

Não se pode negar à notícia de crime, endereçada à autoridade por qualquer instrumento de comunicação (telefone, correspondência manuscrita, impressa ou eletrônica etc.), a qualidade de manifestação do pensamento. A rigor, o cidadão que faz uso da prerrogativa da delação, deve-se identificar. Essa é a regra. Inegável, todavia, que, em situações peculiares ou excepcionais, o cidadão pode contribuir com a autoridade pública, na defesa dos interesses sociais de controle da criminalidade, sob o anonimato. É o que sucede, por exemplo, nos casos em que a revelação de sua identidade poderia comprometer concretamente sua própria segurança, não havendo efetividade, nesses casos, dos programas oficiais de proteção de testemunhas.

Há situação de colisão de interesses jurídico-constitucionais, que deve ser afastada pelo critério da *proporcionalidade*. Nesse caso, a limitação a direito individual do delatado só tem razão de ser se a delação materializar valores igualmente relevantes do sistema constitucional.

No processo de elaboração e conceituação do princípio da proporcionalidade, consagrou-se a ideia de que o exercício do poder-dever estatal é limitado, justificando-se restrições a direitos individuais somente por razões de *necessidade*, *adequação* e *prevalência do valor* a ser protegido em confronto com aquele a ser restringido. Além disso, a medida restritiva deve ser imposta, quando a lei o exigir, por decisão judicial, sempre motivada, em qualquer caso, pelas circunstâncias concretas[20].

Daí se pode registrar, numa primeira análise, que a notícia anônima de crime viola, em tese, o disposto no art. 5º, IV, da CR/88 e, como tal, não pode fundamentar, isoladamente, a instauração de inquérito policial ou a determinação judicial de medida que restrinja direito constitucionalmente assegurado (inviolabilidade do domicílio, do sigilo fiscal, bancário, das comunicações telefônicas, de dados etc.). Isso não significa, embora possa parecer paradoxal, que toda e qualquer notícia anônima de crime seja desconsiderada pela autoridade destinatária. Ao contrário, recebendo delação anônima, a autoridade tem o dever de verificar seu conteúdo e sua procedência – leia-se, verossimilhança das informações –, mediante a utilização de recursos ordinários de investigação que não violem frontalmente as liberdades públicas

20 A doutrina aponta dois pressupostos essenciais para a atuação do princípio da proporcionalidade: um, formal, o da legalidade; outro, material, o da justificação teleológica (a limitação a direito individual só tem razão de ser se tiver como objetivo efetivar valores relevantes do sistema constitucional). Cf. Nicolas Gonzalez-Cuellar Serrano apud FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo Penal Constitucional*, p. 53-54.

instituídas constitucionalmente. Confirmada a fidedignidade da delação, o procedimento formal será deflagrado, desvinculando-se a instauração e os consequentes elementos de convicção da notícia anônima original.

Com essa interpretação, o princípio da proporcionalidade não esvazia o conteúdo garantista das liberdades constitucionais. Ao contrário, complementa o princípio da reserva legal e reafirma o Estado de Direito, harmonizando os interesses constitucionais aparentemente conflitantes[21].

7. DENÚNCIA ANÔNIMA, VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À OBTENÇÃO ILÍCITA DE PROVAS E NULIDADE DERIVADA

O art. 5º, LVI, da CF/88 proclama a inadmissibilidade das provas obtidas por meios ilícitos. A vedação alcança tanto as provas obtidas com violação à norma de direito material (prova ilícita propriamente dita) quanto de direito processual (prova ilegítima). O sistema consagrado entre nós, no processo, é o do livre convencimento motivado, em que não há hierarquia prévia dos meios de prova. A liberdade probatória e o livre convencimento encontram na Constituição, porém, a limitação de seu alcance.

Uma prova, embora tomada e considerada em si mesma como lícita, *a priori*, não se reveste de idoneidade jurídica como meio de convencimento válido do Julgador se a ela chegar-se por intermédio de outra prova, sendo esta, a precedente, obtida ilicitamente. Nesses casos, ainda que em prejuízo da verdade material, mas na afirmação do interesse coletivo de respeito às liberdades públicas, deve ser descartada e repudiada – por mais relevantes que sejam os fatos nela consubstanciados[22].

Embora com repúdio de setor significativo da jurisprudência pátria[23], advoga-se a aplicação do princípio da proporcionalidade para que a prova obtida por meio ilícito seja considerada, em hipóteses de caráter excepcional e em casos extremamente graves, ao argumento de que nenhuma liberdade pública é absoluta. Seria possível, portanto, excepcionalmente, ponderar bens em conflito, prestigiando-se interesses de maior envergadura social em detrimento de individuais mais estreitos, como intimidade, sigilo de dados, liberdade de comunicação etc.[24]. Essas garantias são estabelecidas para o exercício de direitos, não para instrumentalização de crimes.

Várias "inviolabilidades" são previstas na Constituição como garantias de resguardo de direitos fundamentais: intimidade, vida privada, honra, imagem (art. 5º, X), domicílio (art. 5º, XI), sigilo das comunicações e dos dados (art. 5º, XII). A violação dessas garantias, se empreendida na persecução penal, renderia

21 Cf. Suzana de Toledo Barros apud *idem*.

22 STF, Ação Penal 307-3/DF, Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU 13.10.1995. No mesmo sentido o voto do Min. Celso de Mello.

23 STF, HC 74.678/DF, 1ª T., rel. Min. Moreira Alves, Informativo n. 75.

24 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, p. 124.

ensejo à formação de prova ilícita. Antônio Scarance Fernandes, sobre o tema, comenta:

> Em virtude do grande desenvolvimento da tecnologia, a vida privada, a intimidade, a honra da pessoa humana tornou-se mais facilmente vulnerável. Isso impõe ao legislador cuidado para, na outorga de mecanismos hábeis a eficiente repressão à criminalidade, não autorizar invasões desnecessárias ou desmedidas na vida da pessoa.
>
> Não é fácil, contudo, atingir o ponto de equilíbrio. De um lado, é necessário armar o Estado de poderes suficientes para enfrentar a criminalidade, crescente, violenta, organizada; por outro, deve o cidadão ter garantida a sua tranqüilidade, a sua intimidade, a sua imagem, e, principalmente, ser dotado de remédios eficazes para se contrapor aos excessos e abusos dos órgãos oficiais.
>
> Não se pode, em nome da segurança social, compreender uma garantia absoluta da privacidade, do sigilo, no processo penal, mas também não se pode conceber, em homenagem ao princípio da verdade real, que a busca incontrolada e desmedida da prova possa, sem motivos ponderáveis e sem observância de um critério de proporcionalidade, ofender sem necessidade o investigado ou o acusado em seus direitos fundamentais e no seu direito a que a prova contra si produzida seja obtida por meios ilícitos.[25]

Do confronto entre a vedação da prova obtida por meio ilícito e a proibição do anonimato, ambas erigidas ao plano constitucional, conclui-se que à delação anônima não se pode emprestar qualquer valor probatório. O raciocínio contrário representaria o aniquilamento do conteúdo da norma constitucional e, consequentemente, de garantia individual fundamental, o que não se admite, ainda que ao argumento da proporcionalidade.

De outra banda, não se pode olvidar que, em casos excepcionais, o cidadão não pode contribuir com a apuração de crimes, alguns com severa gravidade danosa social, identificando-se. O Estado não pode, a seu turno, prescindir dessa cooperação. Nesse sentido, aí, sim, com a aplicação legítima do princípio da proporcionalidade, a despeito de não possuir, propriamente, valor probatório, a denúncia anônima é instrumento válido para deflagração do poder investigativo do Estado. Sem que, a partir dela, isoladamente, determine-se a abertura de inquérito, autorizem-se medidas judiciais restritivas de garantias constitucionais ou formule-se em juízo a pretensão punitiva.

Se a delação anônima não tem valor probante, também não se submete, por outro lado, ao crivo da vedação à obtenção ilícita de provas. Noutras palavras, a conjugação dos incisos IV e LVI do art. 5º da Constituição Federal impede a consideração da delação anônima para a formação da convicção do julgador sobre o mérito da imputação, mas não impede que a autoridade pública seja acionada para que, verificada a procedência das informações, instaure-

25 FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo Penal Constitucional*, p. 83-84.

se, com base nessa investigação preliminar informal, o regular procedimento inquisitivo. Obviamente, as provas reunidas durante a investigação serão tomadas desvinculadas da delação anônima; analisadas, portanto, em si mesmas quanto à sua licitude.

O problema que surge da admissibilidade da investigação deflagrada por denúncia anônima diz respeito à aplicação da teoria dos frutos da árvore venenosa (*fruits of the poisonous tree*). Vimos que a denúncia anônima não possui, por si só, força probatória. Não pode fundamentar, isoladamente, sem o apoio em outros elementos de informação – ainda que dela decorrentes – instauração de procedimento formal de investigação criminal sem contrariar o mandamento constitucional que veda o anonimato.

Se a considerássemos prova obtida por meio ilícito, porque contrária à Constituição, ainda assim deveríamos delimitar a consequência da sua imprestabilidade, definindo se haveria contaminação de todas as demais provas dela resultantes.

É pertinente a indagação: incidiria, na hipótese, a comunicabilidade da ilicitude das provas, aplicação do princípio da *consequencialidade* em matéria probatória?

Embora a posição majoritária do STF seja no sentido de que a prova ilícita originária, sendo nula, contamina as provas dela decorrentes[26], que seriam nulas por derivação, a questão da denúncia anônima deve ser resolvida sob o prisma da ponderação proporcional dos bens conflitantes.

Sabemos que as liberdades públicas não podem ser usadas como "escudo protetor" para acobertar a prática de atividades ilícitas[27]. Não há uma causalidade (ou consequencialidade) inexorável entre a denúncia anônima e as provas produzidas no procedimento investigatório por ela deflagrado. Isso se dá também porque a denúncia anônima não traduz, em si mesma, modalidade probatória. Há, nela, apenas notícia de fato em tese criminoso que pode ser comprovado pelos meios idôneos previstos na legislação.

Na denúncia anônima, não temos ofensa direta a qualquer das inviolabilidades públicas asseguradas constitucionalmente (casa, comunicações telefônicas, dados bancários ou fiscais etc.), para além da esfera de intimidade individual. A denúncia anônima, sobretudo quando traz notícia de fatos de significativa nocividade social, não possui qualquer valor processual em si mesma. Apenas traduz, para a autoridade, o dever de diligenciar, em apuração perfunctória, superficial e sumária, a verossimilhança da informação. Ou seja, implica o dever de averiguar a existência do crime para posterior comprovação de sua materialidade e autoria em sede de investigação criminal formal. O

26 STF, HC 69.912-0/RS, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 16.12.1993, DJU 25.03.1994. QO no MS 21.750, 24.11.93, Rel. Min. Carlos Velloso. HC 72.588/PB, rel. Min Maurício Corrêa, 12.06.1996, Informativo n. 35. HC 73.351/SP, rel. Min. Ilmar Galvão, 09.05.1996, Informativo n. 30. HC 73.510-0/SP, rel. Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça, Seção I, 12.12.1997, p. 65.565.

27 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, p. 127.

inquérito policial decorrente será instaurado com base nos elementos de informação colhidos nessa "apuração prévia" – *verificação de procedência das informações*, na dicção do Código de Processo Penal.

Essa desvinculação das provas em relação à denúncia anônima originária se estabelece axiologicamente, numa exegese constitucional teleologicamente orientada para a consagração dos valores constitucionais que têm por fundamento a supremacia do interesse público sobre o privado – sem que isso represente, no caso da denúncia anônima, esvaziamento do conteúdo de quaisquer garantias individuais. Noutras palavras, tal hermenêutica se fundamenta no princípio da proporcionalidade, que, no caso, opera a desvinculação – a quebra da causalidade (ou consequencialidade) –, impedindo a contaminação das provas legitimamente reunidas no inquérito policial[28].

Afinal, não se pode ignorar a existência de um fato ilícito somente em função da procedência do seu conhecimento[29]. A denúncia anônima não é prova, mas notícia de fato criminoso que se pode (ou não) validamente comprovar. Não há vício de origem capaz de contaminar toda a persecução.

A verificação da procedência das informações autoriza o descarte da delação, substituindo-a por completo, de modo que as investigações formalmente instauradas nascem desvinculadas, normativamente (à luz da proporcionalidade), da notícia inaugural, em homenagem ao interesse social de apuração dos fatos criminosos.

No que diz respeito à denúncia anônima, desde que respeitados determinados parâmetros e observados certos critérios, de acordo com o raciocínio que vem sendo estruturado até aqui, não há o risco de sua aceitação constituir estímulo à violação de garantias individuais fundamentais, como ocorreria, por exemplo, na admissão de confissão obtida por tortura, de prova testemunhal prestada em escuta telefônica clandestina etc. A prevalecer tese contrária, bastaria que o criminoso providenciasse sua denúncia anônima ou formulasse, ele próprio, autoacusação anônima para impedir o sucesso da investigação contra sua pessoa, pois tudo que viesse a ser produzido seria considerado ilícito em virtude de contaminação – no caso, forjada[30].

Por fim, vale lembrar que o nexo que une a notícia de crime, os elementos de formação da *opinio delicti* no inquérito e as provas no processo é normativo. Da mesma maneira, na teoria do Direito Processual, o liame entre uma prova e outra, dela derivada, não é ontológico. O princípio da proporcionalidade, assim, atua como elemento de aperfeiçoamento e interpretação axiológica do nexo entre as provas, desvinculando, normativamente, a notícia de crime das provas produzidas na persecução penal.

28 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. A Constituição e as provas ilicitamente obtidas, *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 337, p. 125-134.

29 STJ, HC 38.093, rel. Min. Gilson Dipp.

30 FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo Penal Constitucional*, p. 89.

Há, assim, no tema da denúncia anônima, uma relativização da teoria dos frutos da árvore venenosa, não sua negação. Com isso estabelecemos, no plano teórico, o princípio da incomunicabilidade normativa da ilicitude das provas em referência à notícia do crime, por atuação do postulado da proporcionalidade.

8. CRITÉRIOS DE VALIDADE DAS INVESTIGAÇÕES ORIGINADAS DE DENÚNCIA ANÔNIMA

8.1. Necessidade de registro e controle da notícia anônima pelos órgãos de Defesa Social: anonimato ou sigilo?

Quem delata (apresenta *notitia criminis*), dando causa à abertura de inquérito policial, exerce um direito (art. 5º, II e §§1º e 5º, CPP), e fazendo-o de maneira regular, não pratica crime, sendo suficiente a verdade subjetiva para afastar o dolo, como leciona Bitencourt[31]. Com efeito, o legislador não poderia incriminar conduta identificada pelo exercício regular do direito de petição.

Por outro lado, quando o agente dá causa à instauração de inquérito em desfavor de sujeito passivo determinado, conhecendo sua inocência e imputando-lhe a prática de crime, pratica infração contra a administração da justiça. A norma constitucional que veda o anonimato é concretizada, no plano infraconstitucional, para os fins do direito penal, com a responsabilidade do denunciante caluniador, assim entendido, na dicção do art. 339 do Código Penal, quem dá causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente. Se o agente se serve do anonimato ou de nome suposto, a pena é aumentada (§1º).

Isso nos leva à conclusão de que a autoridade pública que recebe notícia de crime deve providenciar o registro da qualificação do delator, quando se identificar, ou dos dados acessíveis quando da transmissão da notícia, para a hipótese de necessidade futura de identificação, de acordo com o meio utilizado para a comunicação do fato.

Se o Poder Público fomenta a participação da comunidade na apuração de crimes e identificação de seus autores, mediante serviços especiais (disque-denúncia, sítios na internet etc.), deve estruturá-los em obediência à legislação. Vale dizer, primeiro deve informar ao cidadão se a notícia anônima de crime será admitida e verificada. Deve, além disso, diferenciar entre as hipóteses em que não é necessária a identificação do delator e aquelas em que sua identificação será mantida sob sigilo. Finalmente, nos dois casos, deve manter registro da origem da notícia, de acordo com os recursos tecnológicos compatíveis (como

31 BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*, p. 517.

endereço eletrônico do remetente de e-mail, número de telefone identificado e gravação da chamada originada etc.).

Essas providências mínimas, de um lado, permitiriam a comprovação de que a notícia do crime foi espontaneamente apresentada por qualquer do povo, desestimulando a produção de prova ilegal e clandestina pelo aparato policial (como escutas telefônicas desautorizadas etc.), que poderiam ser artificialmente transformadas em denúncias anônimas. De outro, possibilitariam investigações futuras de identificação do delator, para a hipótese de sua responsabilidade por denunciação caluniosa.

Caso contrário, a norma do §1º do art. 339 do CP seria letra morta.

8.2. Necessidade de verificação de procedência das informações

A denúncia anônima não pode fundamentar, direta e imediatamente, qualquer ato formal de persecução penal, seja no inquérito, seja no processo. Ao receber a delação, a autoridade deve verificar se a notícia de crime veiculada apresenta, no contexto fático, qualquer indício de verossimilhança. Não se exige uma confirmação em nível de certeza, mas de possibilidade concreta, consubstanciada em circunstâncias fáticas que indiquem a materialidade do crime e levantem suspeita de autoria.

Embora a regra seja a publicidade dos atos processuais, aí incluído o inquérito policial, é da essência da investigação ser ela sigilosa. A autoridade poderá se valer, portanto, para verificação da procedência das informações veiculadas em denúncia anônima, de qualquer modalidade lícita de investigação, ressalvadas as hipóteses constitucionais de "inviolabilidades". Ou seja, a autoridade policial, apoiada estritamente na denúncia anônima, não poderá pleitear a expedição de mandado de busca e apreensão domiciliar, a quebra do sigilo das comunicações telefônicas etc., mas poderá efetuar levantamentos de campo, infiltrar agentes, realizar campanhas e buscas pessoais, entrevistar pessoas, de modo a reunir, ainda que em simples comunicação de serviço firmada por agentes de polícia, elementos de convicção capazes de fundamentar o início do procedimento formal de investigação, com todas as medidas a ele inerentes.

Dessa maneira, a denúncia anônima será descartada do ponto de vista processual. A verificação da procedência das informações substituirá, para os fins da persecução criminal, integralmente a delação anônima, desvinculando totalmente o procedimento e as provas nele produzidas daquela *notitia criminis* original. Em suma, a mediação entre a denúncia anônima e as provas produzidas a partir da investigação formal é feita pela verificação da procedência das informações.

8.3. Denúncia anônima como fundamento de busca e apreensão domiciliar, quebra do sigilo das comunicações telefônicas, de dados bancários ou fiscais, medidas assecuratórias e cautelares diversas da prisão

O ordenamento jurídico-constitucional protege de violação vários interesses, erigidos, então, ao ápice da hierarquia das normas. É o que acontece com a casa, com a privacidade das comunicações, com os dados bancários, fiscais, patrimoniais etc. Algumas encontram disciplina legal específica, outras se incluem na previsão genérica da proteção da vida privada e da intimidade (art. 5º, X, CR/88). Esses interesses ou bens, integrantes do patrimônio jurídico do cidadão, não são protegidos de maneira absoluta, a despeito da inclusão no nível constitucional.

Sempre que houver necessidade de preservar outro bem de maior valor, também amparado constitucionalmente, a aferição da justa causa para violação será apreciada em cada caso concreto, de acordo com o princípio da proporcionalidade.

A própria Constituição autoriza a busca e apreensão domiciliar precedida por ordem judicial e executada durante o dia, embora a casa seja o asilo inviolável do indivíduo. A interceptação telefônica, admitida pela Constituição Federal nos termos da lei (art. 5º, XII, CR/88), tem suas hipóteses de admissibilidade reguladas pela Lei n. 9.296/96.

Em todos os casos em que a Constituição assegura determinado interesse com a chancela da inviolabilidade, a denúncia anônima não pode fundamentar decisão judicial em sentido oposto, ressalvadas hipóteses excepcionalíssimas. É que a busca e apreensão cumprida em domicílio, a interceptação telefônica e a quebra do sigilo de dados de uma maneira geral exigem um mínimo razoável de indícios de atividade criminosa.

Se há notícia anônima de comércio de drogas ilícitas numa determinada casa, a polícia deve, antes de representar pela expedição de mandado de busca e apreensão, proceder a diligências veladas no intuito de reunir e documentar outras evidências que confirmem, indiciariamente, a notícia. Se confirmadas tais evidências, com base nesses novos elementos de informação, o Juiz deferirá o pedido; se não confirmadas, não será possível violar o domicílio, sendo a expedição de mandado desautorizada pela ausência de justa causa. O mandado expedido exclusivamente com apoio em denúncia anônima será abusivo. O mesmo raciocínio se aplica à interceptação telefônica, mormente porque a lei não admite, por disposição expressa (art. 2º, Lei n. 9.296/96), a determinação judicial da medida quando não houver indícios razoáveis de infração penal punida com reclusão e quando a prova puder ser feita por outros meios disponíveis, vale dizer, meios que não se contraponham a inviolabilidade constitucionalmente assegurada.

Também às medidas assecuratórias previstas no art. 125 e seguintes do Código de Processo Penal se aplica a assertiva da impossibilidade de deferimento com base em notícia anônima, exclusivamente. Tais medidas são autênticas *cautelares*, que reclamam, por isso, demonstração *in concreto* de sua necessidade. Necessidade que se apoia na presença de indícios veementes (art. 126, CPP) ou, na expressão genérica aplicável às medidas instrumentais correlatas, "fumaça do bom direito". O regime das medidas acautelatórias, por isso, é incompatível com a determinação judicial apoiada apenas em denúncia anônima.

O mesmo raciocínio se aplica, agora, às cautelares típicas[32]. Com efeito, a Lei n. 12.403/2011, que trouxe nova redação para o art. 319, estatuindo o rol "das outras medidas cautelares", ampliou significativamente a tutela de urgência no processo penal.

A ideia que inspirou o projeto é aplicar, sempre que suficiente e adequado (proporcionalidade) aos seus fins, como alternativa à prisão provisória, outra medida. Essas "outras cautelares" (entre elas, a fiança), assim, podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa – inclusive vinculadas à liberdade provisória, como condicionantes de sua manutenção.

Diz, então, o art. 319, que são medidas cautelares diversas da prisão: I - comparecimento periódico em juízo, no prazo e nas condições fixadas pelo juiz, para informar e justificar atividades; II - proibição de acesso ou frequência a determinados lugares quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o investigado ou acusado permanecer distante desses locais para evitar o risco de novas infrações; III - proibição de manter contato com pessoa determinada quando, por circunstâncias relacionadas ao fato, deva o indiciado ou acusado dela permanecer distante; IV - proibição de ausentar-se da Comarca[33] quando a permanência seja conveniente ou necessária para a investigação ou instrução; V - recolhimento domiciliar no período noturno e nos dias de folga quando o investigado ou acusado tenha residência e trabalho fixos; VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais; VII - internação provisória do acusado nas hipóteses de crimes praticados com

32 Entendemos que o rol é exemplificativo, nada impedindo que o juiz, com base no poder geral de cautela, determine outras medidas, desde que fundadas em critérios análogos aos que informam as hipóteses dos incisos I a IX do art. 319, do CPP, bem como inspiradas, no plano concreto, nas diretrizes gerais do art. 282. Entendimento diverso poderia levar, em alguns casos, à decretação da prisão preventiva prioritária, quando o atual sistema procura reservá-la apenas para as hipóteses em que as outras cautelares se revelem insuficientes ou inadequadas. Podemos identificar, assim, a título exemplificativo, como hipóteses implícitas de medidas cautelares diversas da prisão: a) suspensão de habilitação para condução de veículo automotor, aeronave ou embarcação; b) suspensão de autorização para porte de arma de fogo, ainda que funcional; c) suspensão do licenciamento e impedimento de transferência de veículo automotor; d) bloqueio de bens, direitos ou rendimentos, ainda que provenientes de relação de emprego ou remuneração pelo exercício de função pública, quando se tratar de investigado ou acusado em local incerto e não sabido etc.

33 Originalmente, o projeto previa, também, a proibição de ausentar-se do país, que, apesar de suprimida do texto, continua contemplada. Primeiro porque, se o juiz pode estipular, como medida cautelar, a proibição de o indiciado ou acusado ausentar-se da Comarca, também pode valer-se de menor restrição, ou seja, proibição de ausentar-se do estado ou do país. Segundo, porque o próprio art. 320 do CPP diz que "a proibição de ausentar-se do país será comunicada pelo juiz às autoridades encarregadas de fiscalizar as saídas do território nacional, intimando-se o indiciado ou acusado para entregar o passaporte, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas".

violência ou grave ameaça, quando os peritos concluírem ser inimputável ou semi-imputável (art. 26 do Código Penal) e houver risco de reiteração; VIII - fiança, nas infrações que a admitem, para assegurar o comparecimento a atos do processo, evitar a obstrução do seu andamento ou em caso de resistência injustificada à ordem judicial; IX – monitoração eletrônica.

O juízo de adequação e necessidade, na fase da investigação ou do processo propriamente, dificilmente autorizaria a decretação de uma das medidas cautelares elencadas sem que, concretamente, houvesse violação frontal de inviolabilidade constitucional, muito embora a Lei n. 12.403 preveja que o pedido de medida cautelar se submete ao contraditório, salvo os casos de urgência ou de perigo de ineficácia da medida (art. 282, §3º, CPP) – que, no caso, poderia, inclusive, ser diferido. Reza o § 4º desse mesmo dispositivo processual que, no caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas, o juiz, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público, de seu assistente ou do querelante, poderá substituir a medida, impor outra em cumulação ou, em último caso, nos termos do art. 312, parágrafo único, decretar a prisão preventiva[34].

9. VALOR PROBATÓRIO DA DENÚNCIA ANÔNIMA

Tanto a prisão decorrente de condenação recorrível quanto de decisão de pronúncia, suprimidas que foram pela reforma do CPP (2011), dependiam de apoio no conjunto probatório validamente reunido na instrução criminal. Não haveria espaço para condenação ou pronúncia com base em denúncia anônima, que não tem valor probatório autônomo. Se não há condenação ou pronúncia com base em denúncia anônima, é lógico que não pode haver seus corolários, expressos nas duas modalidades de prisão ora analisadas.

A manifestação de vontade sob o anonimato, analisada isoladamente, contraria o texto constitucional.

Isso é o que basta para concluirmos que a denúncia anônima não possui valor probatório e não pode, por isso mesmo, influenciar validamente a formação da convicção do Juiz. Entretanto, tal assertiva não equivale a dizer que a denúncia anônima, em qualquer circunstância ou contexto, seja inconstitucional e absolutamente imprestável aos fins da persecução penal. A denúncia anônima tem caráter meramente informativo, capaz de deflagrar o exercício legítimo do poder de polícia investigativa (judiciária) do Estado. As provas produzidas em procedimento instaurado a partir de denúncia anônima nascem desvinculadas de sua origem, por força do princípio da proporcionalidade.

Com a verificação da procedência da informação veiculada na denúncia anônima, imperativo que se impõe à autoridade pública como dever

34 Tal qual na disciplina anterior da prisão provisória, o juiz poderá revogar a medida cautelar ou substituí-la quando verificar a falta de motivo para que subsista, bem como voltar a decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem. A prisão preventiva será determinada apenas quando não for cabível a sua substituição por outra medida cautelar menos gravosa (art. 282, §6º, e art. 319).

constitucional, a notícia de crime originalmente apresentada é descartada e integralmente substituída pelas novas informações, autênticos elementos de convicção aptos à formação da *opinio delicti*. Essas informações irão fundamentar a instauração do procedimento formal, a futura ação penal, a instrução processual e assim sucessivamente. Não há nulidade original que pudesse contaminar todo o procedimento porque a verificação da procedência das informações contidas na denúncia anônima é, em si, constitucional, fruto de interpretação constitucional que supera colisão de interesses jurídicos de idêntica estatura.

Ao se negar valor e força probatória à denúncia anônima, em suma, define-se que ela não exerce diretamente nenhuma conexão entre a persecução penal e a imputação nela inserida, permanecendo, no processo, alheia ao mérito, desprovida de *status* processual autônomo e despida de qualquer reflexo de direito material.

10. PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E PESQUISAS NO ÂMBITO DA CORREGEDORIA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A NECESSIDADE DE SE FIXAR DIRETRIZES E LIMITES CLAROS PARA A ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CASOS DE DENÚNCIA ANÔNIMA

Dada a relevância da matéria, foi instaurado no âmbito da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais Procedimento de Estudos e Pesquisas, disciplinado no art. 60 do Regimento Interno da referida Corregedoria, com o fim de realizar pesquisas, estudos e reuniões para discussão e amadurecimento das controvérsias envolvendo o tema visando a fixar orientações, inclusive em forma de enunciados, que possam facilitar o trabalho da Corregedoria e dos seus órgãos neste campo tão polêmico e importante que envolve a proibição de anonimato e a denúncia anônima.

Observou-se que existem várias normas, decisões e posições divergentes envolvendo a possibilidade do uso de denúncias anônimas. Cabe ressaltar aqui o disposto no art. 13, item 2, da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, incorporada pelo ordenamento pátrio por meio do Decreto n. 5.687/06, o qual prevê que a *Cada Estado parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento do órgão pertinente de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção* e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado *de acordo com a presente Convenção*.

As ponderações e análises realizadas nos tópicos anteriores sobre a denúncia anônima aplicam-se ao trabalho de fiscalização disciplinar exercido pelas Corregedorias do Ministério Público, a Corregedoria Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos

Estados. Por isso, a deflagração do procedimento preliminar administrativo, em qualquer de suas modalidades ou denominações (sindicância investigativa etc.), dado seu caráter preparatório ao exercício de pretensão sancionatória disciplinar, está submetida, como condicionante de sua legitimidade, às garantias constitucionais que conformam o devido processo legal, sendo imprescindível que sejam fixados limites claros para atuações dos órgãos correcionais do Ministério Público.

Nesse contexto, as investigações das infrações disciplinares é atribuição imediata das Corregedorias institucionais, remanescendo (com autonomia de mesma envergadura) as possibilidades de controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público, via Corregedoria Nacional (art. 130-A, § 3º, incisos I, II e III, da CR/1988). Tanto a Corregedoria Nacional quanto as Corregedorias internas de cada uma das unidades dos Ministérios Públicos da União e dos Estados devem se sujeitar a esses limites constitucionais e fixar diretrizes que evitem em suas atividades de fiscalização disciplinar o desrespeito às garantias constitucionais fundamentais, que também devem proteger os membros e os servidores do Ministério Público.

11. CONCLUSÕES

1. Os órgãos do Estado encarregados de investigar e perseguir a prática de infrações administrativas, assim como ocorre na seara criminal, não podem, a pretexto do exercício de atividades realizadas sob as rubricas da Inteligência ou da investigação propriamente dita, ofender o sistema de garantias constitucionais que permeiam o devido processo legal.

2. Malgrado as garantias fundamentais, na democracia, admitam ponderação e flexibilização, por não constituírem direitos absolutos, não se pode, sob o mero argumento da preponderância do interesse social (princípio da vedação da proteção insuficiente) sobre o individual (princípio da proibição de excesso), aniquilar as inviolabilidades constitucionais.

3. Sobre a possibilidade de a atividade disciplinar acobertar manifestações anônimas de vontade, especialmente veiculadores de notícias vinculadas aos ilícitos administrativos, ainda que com reflexos na responsabilidade penal, conclui-se que:

a) a manifestação anônima de vontade é inconstitucional, mas a notícia anônima encaminhada à Autoridade Pública responsável pela apuração nem sempre viola a Constituição, de acordo com a aplicação do princípio da proporcionalidade;

b) notícia anônima não autoriza, isolada e imediatamente, a instauração do processo administrativo disciplinar; ou seja, não pode deflagrar e fundamentar, por si só, a instauração de procedimento investigatório sindicante;

c) a mediação entre a denúncia anônima e a instauração legítima do procedimento investigatório é feita pela adequada *verificação da procedência das informações*, desde que não ocorra, na análise e na efetivação dessas diligências precárias, violação de liberdades públicas de maior envergadura e garantidas constitucionalmente;

d) a autoridade, ciente da prática de infração administrativa por "denúncia anônima", se e desde que acompanhada de um mínimo lastro (concreto e com objeto específico) indiciário, tem o dever de apurar, mediante cognição sumária, sigilosa (como regra) e célere, a relevância fática e a coerência lógica da informação (juízo de verossimilhança), reunindo elementos de convicção capazes de fundamentar a instauração formal do procedimento disciplinar, projetando-se a desvinculação axiológica da persecução com a peça apócrifa;

e) a "denúncia anônima" (por si só e sem que se faça acompanhar de um certo "protótipo do corpo de delito") não deve servir de base à representação pela determinação judicial de medidas assecuratórias (arts. 125 e 134, CPP), busca e apreensão domiciliar (art. 240, §1º, CPP c/c art. 5º, XI, CR/88) ou quebra de sigilo de dados (fiscais, bancários etc.) ou de comunicações (Leis n. 6.538/78 e n. 9.296/96 c/c art. 5º, XII, CR/1988);

f) os escritos anônimos não possuem força probatória nem podem ser incorporados formalmente ao procedimento administrativo formal, salvo quando se demonstrar que foram produzidos pelo próprio imputado ou quando constituírem elementos do corpo de delito ou da infração administrativa;

g) a Constituição impede a consideração da denúncia anônima para a formação da convicção do julgador sobre o mérito da imputação;

h) a "denúncia anônima" não contamina as provas produzidas na sindicância investigativa e no processo dela decorrentes, desde que observados alguns princípios e critérios, ora sistematizados; ou seja, as provas produzidas no procedimento deflagrado por denúncia anônima não nascem contaminadas pela ilicitude do anonimato, em virtude da incidência do princípio da proporcionalidade.

4. Todas essas considerações aplicam-se ao trabalho de fiscalização disciplinar exercido pelas Corregedorias do Ministério Público (a Corregedoria Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias dos Ministérios Públicos da União e dos Estados).

5. Assim, a deflagração do procedimento preliminar administrativo, em qualquer de suas modalidades ou denominações (sindicância investigativa etc.), dado seu caráter preparatório ao exercício de pretensão sancionatória disciplinar, está submetida, como condicionante de sua legitimidade, às garantias constitucionais que conformam o devido processo legal.

6. A investigação das infrações disciplinares é atribuição imediata das Corregedorias institucionais, remanescendo (com autonomia de mesma

envergadura) as possibilidades de controle externo pelo Conselho Nacional do Ministério Público, via Corregedoria Nacional (art. 130-A, § 3º, incisos I, II e III, da CR/1988).

7. As diligências imediatas e precárias que decorrem de notícias anônimas impõem redobrada cautela, devendo ser desconsideradas de plano as que se limitam a, genericamente, referir-se à pessoa do delatado, sem a indicação de objeto concreto a ser investigado ou sem o devido lastro documental indiciário mínimo que lhes assegure credibilidade capaz de mitigar o caráter anônimo de sua origem.

REFERÊNCIAS

Agravo Regimental no Inquérito n. 355/ RJ (2002/0132706-7); DJ 17.05.2004. HC100042-MC/RO, Rel. Min. Celso de Mello: informativo do STF, outubro de 2009.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *A Constituição e as provas ilicitamente obtidas*. v. 337, Rio de Janeiro: Revista Forense, p. 125-134.

BARROSO, Luis Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Renovar, 2002.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal*: parte especial, 6ª ed, vol. 5, São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, J J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed, São Paulo: Almedina, 2003.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*, 22ª ed, São Paulo: Saraiva, 2015.

FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo Penal Constitucional*, 7ª ed., São Paulo: RT, 2012.

FREDERICO MARQUES, José. *Elementos de Direito Processual Penal*, 3ª ed., Campinas: Millennium Editora, 2009.

HUNGRIA, Nelson; DOTTI, René Ariel. *Comentários ao Código Penal*, 7ª ed., Rio de Janeiro: GZ, 2016.

LEONE, Giovanni; et al. *Il Códice di Procedura Penale*: illustrato articolo per articolo, Milano: Società editrice libraria, 1937.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*, 3 v., Rio de Janeiro Freitas Bastos, 1954.

MIRANDA, Darcy Arruda. *Comentários à Lei de Imprensa*: Lei n.o 5.250, de 1967, sôbre a liberdade de manifestação do pensamento e da informação, 2 v., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MIRABETE, Julio Fabbrini. *Processo Penal*, 17ª ed., São Paulo: Atlas, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 32ª ed., São Paulo: Gen|Atlas, 2016.

SARMENTO, Daniel. *A ponderação de interesses na Constituição Federal*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 35ª ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

STF, Ação Penal 307-3/DF, Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, DJU 13.10.1995.

STF, HC 69.912-0/RS, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 16.12.1993, *DJU* 25.03.1994. QO no MS 21.750, 24.11.93, Rel. Min. Carlos Velloso. HC 72.588/PB, rel. Min Maurício Corrêa, 12.06.1996, Informativo n. 35. HC 73.351/SP, rel. Min. Ilmar Galvão, 09.05.1996, Informativo n. 30. HC 73.510-0/SP, rel. Min. Marco Aurélio, Diário da Justiça, Seção I, 12.12.1997, p. 65.565.

STF, HC 74.678/DF, 1ª T., rel. Min. Moreira Alves, Informativo n. 75.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*, 35ª ed., 4 v., São Paulo: Saraiva, 2013.

TUCCI, Rogério Lauria. *Persecução Penal, prisão e liberdade*, São Paulo: Saraiva, 1980.

VILAS BOAS, Marco Antônio. *Processo Penal Completo*, São Paulo: Saraiva, 2001.

A TERCEIRA ONDA DA FUNÇÃO ORIENTADORA NA ÁREA AMBIENTAL E O PROTAGONISMO DAS CORREGEDORIAS

The third wave guiding function in environmental area and the leadership of Public Prosecution's Office

Alexandre Lima Raslan[1]

Recebido em 07.11.2016
Aprovado em 16.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Função orientadora. 3. Estado da arte: duas ondas na área ambiental. 4. Terceira onda: inovação. 5. O que o Direito não trata. 5.1. Aptidão inata ou adquirida. 5.2. Idolatria da litigiosidade e efetividade. 5.3. Consciência dos limites. 6. Plataforma. 7. Conclusões. Referências.

RESUMO: A função orientadora das corregedorias do Ministério Público na área ambiental vem sendo exercida por meio de recomendações e de manuais de atuação. Tais iniciativas representam as duas primeiras ondas desta função. É preciso inovar. O empoderamento técnico-jurídico do órgão de execução não se esgota nestas práticas. Uma terceira onda deve visar ao aperfeiçoamento funcional, preparando-o operacional e pessoalmente para a função institucional da defesa do meio ambiente. Para tanto, há de se promover a atuação em rede dos órgãos ministeriais utilizando a plataforma de recursos, meios e instrumentos disponíveis.

ABSTRACT: *The guiding role of the internal affairs of the prosecution in the environmental area has been exercised through recommendations and action manuals. These initiatives represent the first two waves of this function. We must innovate. The technical and legal empowerment of the implementing agency does not end these practices. A third wave should be directed to functional improvement, preparing the operational and personally to the institutional role of environmental protection. Therefore, there to promote the network performance of ministerial bodies using the resources platform, available means and instruments.*

PALAVRAS-CHAVE: Corregedorias. Ministério Público. Orientação. Meio ambiente.

KEYWORDS: *Public Prosecution's Office. Guiding. Environment.*

1 Mestre em Direito das Relações Sociais: Direitos Difusos, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP. Doutorando em Direito Constitucional na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo FADISP. Pós-graduado *(lato sensu)* em Direito Processual Penal na Universidade Católica Dom Bosco UCDB. Pós-graduado *(lato sensu)* em Direito Civil: Direitos Difusos na Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Membro do Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Membro da Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental. Vice-Presidente para o Centro-Oeste do Instituto o Direito por um Planeta Verde. Diretor Administrativo da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso do Sul. Membro Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público CNMP (2013-2016).

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público tem consciência de que os membros, desde o recém-ingresso, necessitam de constante orientação para melhor cumprir as funções institucionais, notabilizando-se a área ambiental pela dinamicidade, multiplicidade e variedade que a temática envolve.

A transversalidade da atuação na defesa do meio ambiente exige o conhecimento técnico-jurídico e o preparo do membro para as dificuldades na compreensão de elementos de outras áreas do conhecimento, na capacidade de abordar adequadamente os demais atores e de negociar uma solução consensual, além de reconhecer o momento em que a judicialização é necessária.

Para tanto, a integração das corregedorias com outros órgãos do Ministério Público para a implantação e execução de uma política permanente voltada ao aperfeiçoamento dos membros é pressuposto para que se vá além dos atos recomendatórios e manuais de atuação.

As corregedorias têm a função de orientar e fiscalizar os órgãos de execução no desempenho funcional e, por isso mesmo, devem protagonizar a política de empoderamento técnico-jurídico e operacional dos membros na área ambiental, ombreando-se aos demais órgãos da Administração Superior, Centros de Apoio Operacional etc.

2. FUNÇÃO ORIENTADORA

De início, cumpre ressaltar que a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Emenda Constitucional nº 45 de 2004, inovou, sobretudo, na instituição de órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro, nos moldes dos artigos 130 e 130-A da Constituição Federal. A inovação constitucional também trouxe a previsão da função de Corregedor nacional, que deve ser exercida por um daqueles conselheiros que integre o Ministério Público, representando uma das mais importantes criações advindas de tantas emendas constitucionais.

A Corregedoria Nacional é, à primeira vista, comumente compreendida como destino de reclamações e denúncias atinentes aos membros do Ministério Público e aos serviços auxiliares[2], o que recebe destaque na redação do inciso I do § 3º do artigo 130-A. A lei complementar do Ministério Público da União[3] e a lei orgânica nacional do Ministério Público[4], anteriores à emenda mencionada, preveem as corregedorias respectivas, cujas funções tradicionais inspiraram a

2 PANSIERI, Flávio. Comentário ao artigo 130-A. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1538-1539.

3 BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 67.

4 BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17.

atual simetria constitucional, consagrando modelo institucional de órgão de controle interno[5].

Anote-se que a atuação disciplinar se dá *a posteriori*, centrando-se em fatos concretos, é tópica, limitando-se a determinados membros, tendo exclusivamente a perspectiva sancionatória. Contudo, a visão restritiva não corresponde exatamente com o perfil e a integral vocação das corregedorias, nacional ou locais.

Ao contrário, há, sim, outra faceta embutida no perfil das corregedorias e que, gradativamente, vem despertando o interesse institucional, ainda que incipiente[6]: a realização de inspeções e correições gerais. Exemplo elucidativo é o intenso trabalho desenvolvido pela Corregedoria Nacional, no cumprimento do inciso II do § 3º do artigo 130-A da Constituição Federal e o artigo 67 e seguintes do Regimento Interno do CNMP.

Assim, para além da temática disciplinar, a pesquisa acerca da infraestrutura, da gestão administrativa e do desempenho operacional dos Ministérios Públicos, nesta perspectiva considerados particularmente como unidades ou ramos independentes e autônomos, vem sendo desenvolvida e aprimorada pela Corregedoria Nacional desde a sua instalação[7].

E é justamente o resultado desta pesquisa que pode subsidiar o Plenário do CNMP a regulamentar práticas administrativas, uniformizando procedimentos tendentes à melhoria da organização, do funcionamento e do controle dos serviços do Ministério Público, conforme o artigo 73 do Regimento Interno do CNMP. E é nesta atividade que não possui, em regra, a perspectiva disciplinar que o órgão correcional assume protagonismo institucional na potencial proposição de recomendações orientadoras etc.

Mas, é precisamente no inciso X do artigo 18 do Regimento Interno do CNMP que reside o que se pode denominar de função orientadora típica da corregedoria nacional, consistindo na expedição pelo Corregedor Nacional de recomendações orientadoras, de natureza não vinculante, destinadas ao aperfeiçoamento das atividades dos membros, órgãos e serviços auxiliares do Ministério Público, nos processos e procedimentos de sua competência.

Simetricamente, a lei orgânica nacional do Ministério Público[8] prevê, expressamente, que os respectivos corregedores poderão exercer a função orientadora, de natureza não vinculante. Interessante destacar que a lei complementar do Ministério Público da União[9] não prevê a possibilidade da

5 GARCIA, Emerson. *Ministério Público*: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 348-350.

6 GARCIA, Emerson. *Ministério Público*: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 234.

7 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Corregedoria Nacional. *Inspeções e Correições*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em: 31 out. 2016.

8 BRASIL. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17, inciso IV.

9 BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Legislação *on line*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 63.

edição de orientações pelo corregedor. Apesar do silêncio, tal legitimidade decorre da função de órgão fiscalizador das atividades funcionais e da conduta dos membros, havendo, por exemplo, no caso do Ministério Público Federal, regulação por meio do Regimento Interno da Corregedoria e Resolução do Conselho Superior.

A doutrina também reconhece a função orientadora das corregedorias. Emerson Garcia[10] afirma que as recomendações aos órgãos de execução configuram relevante instrumento para a consecução dos objetivos correcionais, apesar do caráter não vinculante, encontrando tais orientações limite no princípio da independência funcional, o que justifica o caráter não normativo daquelas.

Hugo Nigro Mazzilli[11] exorta a função orientadora na expedição de recomendações não vinculantes, destinadas aos órgãos de execução, esclarecendo que tais orientações não possuem caráter vinculativo quando se trata de atos de atividade-fim. Entretanto, as recomendações possuem viés normativo quando se destinam a regular a atividade-meio.

Emerson Garcia[12] é textual em apontar que, de acordo com o princípio da independência funcional, o pleno exercício das funções é adjetivado pela liberdade de consciência e pela vinculação à ordem jurídica, "não estando vinculados às recomendações expedidas por órgãos superiores" quando se tratar do exercício de atribuições institucionais, por expressa previsão constitucional (art. 127, § 1º). Para José Adércio Leite Sampaio[13] a independência funcional é corolário da autonomia externa, preservando os membros em face de outros membros, órgãos e instâncias ministeriais.

A respeito da atividade-fim, CNMP firmou entendimento em defesa de sua incolumidade em razão do princípio da independência funcional, editando o Enunciado nº 6[14], que prescreve que: os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Enfim, a compreensão fidedigna da função orientadora das corregedorias deve considerar sempre, além da cautela para garantir o respeito à independência funcional, o juízo crítico prévio da necessidade concreta da edição de recomendações, o que deve ser feito com parcimônia, sob pena da banalização de instrumento destinado ao incremento da eficiência dos órgãos de execução.

10 GARCIA, Emerson. *Ministério Público*: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 349.

11 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005, p. 38-39.

12 GARCIA, Emerson. *Ministério Público*: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 143-144.

13 SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao artigo 127. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1521-1522.

14 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Enunciado nº 6*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/atos-e-normas/norma/124/&highlight=WyJlbnVuY2lhZG8iXQ==>. Acesso: 31 out. 2016.

3. ESTADO DA ARTE: DUAS ONDAS NA ÁREA AMBIENTAL

Ordinariamente as corregedorias dos Ministérios Públicos brasileiros vêm editando as conhecidas recomendações, sendo que no mais das vezes tais orientações visam a desembargar dúvidas, ratificar disposições cogentes ou, ainda, complementar este ou aquele modo de proceder, para dar cumprimento adequado a determinado desdobramento administrativo etc. A isto se pode denominar de primeira onda.

Há alguns anos, de modo extraordinário e inovador, adotou-se como prática nos Ministérios Públicos brasileiros a edição, por intermédio das corregedorias, dos manuais de atuação funcional, que eram elaborados com a contribuição de outros órgãos da Administração Superior, de Centros de Apoio Operacional das mais diversas áreas temáticas etc. Há exemplos em todo o Brasil, valendo a referência aos Ministérios Públicos de São Paulo[15], Minas Gerais[16], Paraná[17] etc., bem como ao Ministério Público da União, cuja edição cabe à Escola Superior do Ministério Público da União[18]. Tem-se aqui a segunda onda.

Assim, tanto a edição de atos administrativos orientadores ou, simultaneamente, da publicação de manuais de atuação, por exemplo, demonstra a relevância da expedição de recomendações de caráter não normativo, revelando-se extremamente úteis e eficazes para a adequada atuação funcional, especialmente para os recém-ingressos na carreira.

E é justamente na atuação em defesa do meio ambiente que inúmeras dificuldades surgem, para além do conhecimento jurídico específico das teorias. A repartição de competências constitucionais em matéria ambiental, tanto legislativa quanto material, expõe dificuldades de ordem técnica e organizacional, inclusive para os mais experientes.

É evidente, portanto, que essas duas ondas impulsionadoras da função orientadora das corregedorias mantêm a importância transcendente, mas, como a experiência demonstra, já alcançaram o clímax e não conseguem elevar a um ponto mais elevado a eficiência que a sociedade anseia do Ministério Público na área ambiental. É preciso inovar.

15 MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/ManualAtuacao.html>. Acesso em: 31 out 2016.

16 MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/manual-de-atuacao-funcional/>. Acesso em: 31 out. 2016.

17 MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=555>. Acesso em: 31 out. 2016.

18 ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Manual de Atuação*. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/manuais-de-atuacao>. Acesso em: 31 out. 2016.

4. TERCEIRA ONDA: INOVAÇÃO

O cenário que se apresenta diante do órgão de execução na defesa do meio ambiente pode ser sintetizado naquilo que emerge, de modo objetivo, das principais dificuldades operacionais com potencial para deter ou atrasar a marcha de uma atuação profícua: a considerável quantidade de leis e regulamentos (federais, estaduais e municipais) que se sobrepõem reciprocamente; a constante edição, revogação e atualização das normas técnicas específicas para cada tipologia de impacto ambiental; a multiplicidade e a diversidade de órgãos públicos nas três esferas do Poder Executivo, que comumente atuam aquém do patamar mínimo do princípio constitucional da eficiência. Pois bem.

As dificuldades da atuação na defesa do meio ambiente estariam ultrapassadas se, hipoteticamente, fossem apenas esses os percalços que recheiam as relações envolvidas na busca de solução de conflitos envolvendo o meio ambiente, como nos demais direitos difusos. Mas, ainda há algo mais sensível que, por vezes, mesmo estando presente nas preocupações institucionais, acaba sendo preterido por uma série de entraves e imprevistos que assolam a gestão administrativa.

O resultado da intrincada equação em que a atuação na área ambiental se apresenta não se aperfeiçoa com a edição de recomendações orientadoras ou a publicação de manuais. Tais iniciativas são, sim, mais do que meros expedientes burocráticos, são utilíssimas. Contudo, não são suficientes. Há um elemento que não se transforma ou não se aprimora com o cumprimento das recomendações nem mesmo com a consulta, leitura e aplicação nos casos concretos das lições dos manuais de atuação.

E este elemento é o membro do Ministério Público. Apesar de preparado tecnicamente, tendo feito, no mínimo, o suficiente para a aprovação, confirmação do vitaliciamento, promoções na carreira etc., ainda precisa, permanentemente, receber instruções necessárias para aprimorar a atuação, finalística ou não. A elevação do grau de eficiência do órgão de execução arrastará consigo o fortalecimento institucional, consequência óbvia que, mesmo assim, deve ser revisitada permanentemente.

Ainda que todas as evidências tornem tal afirmação uma tautologia, o aperfeiçoamento funcional é uma das atividades que necessita de maior empenho por parte do Ministério Público brasileiro, que deveria tornar permanente a qualificação e a reciclagem de conhecimentos diretamente ligados ao cotidiano do exercício das funções institucionais, por exemplo, na defesa do meio ambiente.

E é justamente aqui que se abre a oportunidade para que as corregedorias protagonizem a terceira onda da função orientadora. É preciso inovar. Ir além daquilo que, ordinariamente, faz parte da formação acadêmica e profissional

dos membros. Mas, isto exige uma nova postura institucional. É preciso falar sobre o que o Direito não trata.

5. O QUE O DIREITO NÃO TRATA

Sem qualquer receio de produzir equívocos é possível afirmar que o sucesso ou o fracasso no processo concretizador que envolve a temática dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos está diretamente relacionado com a aptidão pessoal e o preparo profissional do representante do órgão de execução legitimado à ação civil pública, ao ajustamento de conduta etc.

Negando o maniqueísmo que contrapõe as partes num conflito de interesses, não se pode deixar de anotar que a aptidão pessoal e o preparo profissional daqueles que estão empenhados na defesa do meio ambiente contribuem para o resultado exitoso ou frustrante da atuação na defesa deste direito difuso[19], em especial.

A complexidade teórica dos temas jurídicos relacionados com os direitos difusos não é o único obstáculo a ser enfrentado. Reconheça-se que numa considerável proporção há situações concretas em que apesar de apreendida a teoria não há condições objetivas para a adoção de uma solução jurídica, consensual ou não[20]. A celebração de ajustamento de conduta, por exemplo, não encerra qualquer controvérsia jurídica, pois, uma vez assinado, deve ser cumprido, integralmente. E a melhor comprovação da atuação funcional exitosa é a modificação da realidade visada.

Há situações em que mesmo diante da sofisticação teórica a solução concreta para a controvérsia é de simplicidade assustadora. Mas, por dificuldades atávicas ou despreparo profissional dos atores envolvidos, a recusa, por exemplo, ao ajustamento da conduta aos estritos termos da lei se apresenta contraproducente, repetindo-se alhures.

Como exemplo se pode invocar uma situação corriqueira. Há, em todos os municípios, lei municipal que obriga proprietários e possuidores de imóveis urbanos a manterem tais imóveis limpos, em condições higiênico-sanitárias adequadas. A finalidade é por demais óbvia: manter o ambiente urbano livre de fauna sinantrópica (ratos, baratas etc.), de vetores de diversas doenças, como a dengue, chikungunya, zika, leishmaniose etc.

Mas, diante do crescimento populacional urbano e da consequente especulação imobiliária, há considerável quantidade de edificações e lotes de

19 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 70-119.

20 Há alguns anos, em uma cidade do interior do estado de Mato Grosso do Sul, o Promotor de Justiça atuou, provocado pelo Conselho Regional de Farmácia, para que as farmácias somente funcionassem sob a responsabilidade de um profissional de nível superior devidamente habilitado: o farmacêutico (Lei 5.991/1973, art. 15). Na época havia na cidade seis estabelecimentos comerciais exercendo tal atividade. Contudo, não havia sequer um farmacêutico naquela cidade ou em local próximo o suficiente. Não houve recusa por parte dos comerciantes ao ajustamento de conduta. Mas, apesar da adequação da proposta de ajuste, concluiu-se que o ajustamento de conduta seria inócuo sob a perspectiva de transformação da realidade. Atualmente, a situação se encontra regularizada.

terrenos que permanecem desocupados objetivando pressionar a alta de preços para venda, locação etc. Entretanto, apesar da obviedade, não são poucas as vezes em que não se consegue consensualmente a simples e eficiente retirada, por exemplo, do mato, dos entulhos e do lixo.

Nesses casos, as justificativas são as mais variadas, indo desde a não concordância pura e simples com a constatação reduzida a laudo de vistoria do órgão municipal competente até o eloquente silêncio às tentativas de solução consensual. Nestas hipóteses, a adoção de providências judiciais, civis e criminais é o que resta. E é justamente o percurso da atuação do membro do Ministério Público até este momento que deve ser objeto das preocupações de uma política orientadora, para além da construção de repositório de recomendações, manuais etc.

Não há dúvida de que as explicações para os desencontros durante a atuação funcional não encontram lugar exclusivamente no Direito. Na cronologia das mazelas que envolvem a defesa dos interesses difusos as questões técnico-jurídicas não ocupam os primeiros lugares, notadamente as específicas da área ambiental. Há, portanto, algo que o Direito não trata.

5.1. Aptidão inata ou adquirida

Não se pode esperar ou exigir que todos aqueles que porventura estejam atuando na defesa de interesses difusos tenham aptidão pessoal inata para compreender, atuar e obter resultados satisfatórios na tutela do meio ambiente.

A primeira dificuldade que se apresenta é a deficiência com que os temas ambientais são transmitidos durante a graduação. Nela se dá a primeira oportunidade em que, com alguma e rara seriedade, a temática ambiental deve ser tratada com certo grau de comprometimento. A irresponsabilidade das instituições de ensino no trato do Direito ambiental e sua transversalidade é gritante, sendo regra o oferecimento de tal conteúdo apenas como optativa, em dias e horários nada apetitosos. Infelizmente, o mesmo acontece com as demais temáticas dos direitos difusos.

Assim, a ausência da transmissão pedagógica adequada acerca da complexa perspectiva de institutos da propriedade, da responsabilidade civil e da solidariedade, entre outros, soma-se àqueles preconceitos que o ideal liberal extremado, inconscientemente ou não, permanece animando as ideias e as ações da sociedade brasileira ainda no século XXI. E isso acaba por afetar a atuação do membro do Ministério Público, que provém daquele ambiente acadêmico claudicante.

Não é incomum se deparar com alunos de graduação com aversão ao Direito ambiental. Tais estudantes são potenciais candidatos ao ingresso na carreira do Ministério Público. E mais: apesar dos esforços dos professores de Direito ambiental, não é possível promover um giro paradigmático na

compreensão dos alunos da graduação com a realidade pedagógica reinante. A permanecer como se encontra tal situação, valerá a máxima: enquanto uns fingem que ensinam outros fingem que aprendem o Direito ambiental. Não se responsabilize o membro, pois, como irá apreciar tema que mal foi apresentado?

E isto, não se pode negar, influirá na atuação funcional do membro do Ministério Público caso algo não for idealizado e realizado a tempo.

5.2. Idolatria da litigiosidade e efetividade

Depois da protocolar apreensão dos paradigmas do Direito ambiental na graduação, o que se estende aos demais ramos da Ciência jurídica, sem exceção, os bacharéis ingressam no mercado de trabalho ávidos por conflitos, por criá-los ou mantê-los.

A idolatria da litigiosidade é, subliminarmente, a matéria mais ensinada em sala de aula. Sem perceber, professores e alunos não se dão conta de que estão despreparados para buscar alternativas ou soluções consensuais para as situações conflituosas que transbordem a individualidade. Muitos acreditam que a judicialização encerra o compromisso com a efetividade, uma vez que a fantasia construída pelos relatórios e estatísticas de produtividade desloca o conflito para o Judiciário.

Como consequência, tanto membros do Ministério Público quanto os demais profissionais não conseguem, com facilidade, iniciar, manter ou concluir tratativas tendentes a solucionar amistosamente situação ofensiva a interesses difusos sem que utilizem, desnecessariamente, a postura e o discurso iconográficos legados pela graduação: bons profissionais do Direito são medidos por suas vitórias em conflitos judicializados.

Tem-se, portanto, dois aspectos a serem enfrentados: um é o preparo técnico-jurídico e o outro é o preparo emocional. Aquele serve para conhecer os limites impostos pela técnica na discussão das questões jurídicas. Este, importantíssimo, subsidiando o ambiente com atmosfera convergente para os esforços rumo ao resultado efetivo.

Não se pode abdicar do conhecimento técnico nem da capacidade de conviver e aceitar diferenças de entendimento, inicialmente insuperáveis, durante as tratativas para a busca da resolução do conflito. Ambas *expertises* são indissociáveis no patrimônio de um bom negociador. Contudo, cabe aqui uma ponderação: não obstante o domínio da técnica, a solução consensual está em permanente risco de fratura pelo excesso de vaidade dos profissionais envolvidos, bem como da desnecessária performance emulativa que, na imensa maioria das vezes, tem como conteúdo pontos irrelevantes à solução da controvérsia ambiental.

Muito se fala, e também muito se vê, das posturas profissionais marcadas pela inadequação na proposição e contraposição dos termos e condições postas

como pressupostos para a solução da controvérsia, além da absoluta negação ao ajuste integral da conduta. É preciso preparar e aprimorar os membros do Ministério Público para este ambiente.

5.3. Consciência dos limites

Pois bem, admitindo que haja profissionais preparados técnica e emocionalmente para uma discussão séria e animada pelo restabelecimento, conservação e preservação de direitos difusos, ainda assim há necessidade de preparar os profissionais do Direito para extrair o máximo de efetividade para a defesa do meio ambiente, em especial. Sim, ser um bom negociador não pressupõe ser um bom técnico, mero cumpridor de recomendações orientadoras ou seguidor fiel dos manuais de atuação. Aqui o Direito não produz efeitos cogentes.

Acrescentar à formação profissional do membro do Ministério Público a capacidade de alcançar soluções concretas será de grande proveito para a sociedade. Inicialmente, será a maior contribuição para fazer frente à idolatria da litigiosidade. É certo que no outro vértice está a efetividade dos direitos, no caso, os difusos de viés ambiental. E aqui cabe uma ponderação óbvia, mas, necessária: quando se fala em negociação, suas técnicas e instrumentos, não se está adotando como referencial a solução consensual a qualquer custo.

Em verdade, profissionais técnica e emocionalmente preparados para a busca de solução para controvérsias jurídicas, que tenham aptidão natural ou adquirida para a negociação, sabem muito bem os limites legais a serem respeitados. E mais: sabem em que momento a negociação se torna improdutiva quando, então, outras alternativas se abrem para a tentativa de solução do conflito.

Enfim, o reconhecimento do potencial frutífero da negociação, o que se deve fazer mediante a permanente consciência dos limites legais, exige dos envolvidos comprometimento com a conquista de dividendos difusos simultaneamente com a conservação de direitos e garantias individuais.

Precisamente nas questões que envolvem o Direito ambiental essa simultaneidade deve estar sempre no horizonte dos membros, uma vez que já não se crê na defesa do meio ambiente como entrave ao desenvolvimento. Ao contrário, pois, os mais hábeis já se conscientizaram que é possível, comprovadamente possível, que atividades econômicas possuam infraestrutura, logística e operação balizados por exigências constitucionais e legais que atendam aos interesses sociais, a exemplo da higidez ambiental.

A experiência no trato de questões envolvendo a defesa do meio ambiente demonstra que é possível medir o nível de eficiência diante de situações concretas. Como índices de medida, podem ser considerados, por exemplo, o nível de tensão jurídica, econômica e emocional necessários para emprestar

termo à questão controvertida. Neste momento nada melhor do que os exemplos.

Com absoluta certeza há no Ministério Público brasileiro inúmeros e variados exemplos que podem servir de inspiração, podendo ser replicados com ajustes que acudam as particularidades locais, temporais e factuais. Tudo isso tem potencial para promover maior atenção para as nuances dos problemas a serem enfrentados, revelando as soluções possíveis do ponto de vista técnico e jurídico, culminando na elaboração de estratégias de abordagem dos atores envolvidos e responsáveis pela regularização ambiental.

Replicar as experiências, expondo os temas, aspectos jurídicos, êxitos e frustrações na atuação fazem parte da terceira onda que se propõe ser protagonizada pelas corregedorias. E aqui se impõe uma nota relevante: o acompanhamento e avaliação da atividade-fim pressupõe a disponibilização ao membro de meios para o desenvolvimento de habilidades que incrementem as funções institucionais, o que não deve se restringir às orientações da atividade-meio.

Por fim, a solução encontrada e que deverá ser executada para por termo à controvérsia e modificar a realidade não advirá de uma moldura orientadora rígida a conformar a atuação do membro do Ministério Público na defesa do meio ambiente. Não há dúvida de que as situações concretas guardarão singularidades, mas, certamente, o aperfeiçoamento funcional orientado dotará os órgãos de execução de instrumental variado e, sobretudo, já experimentado em casos análogos. Para isso, sobejam meios e instrumentos.

6. PLATAFORMA

Pois bem, a oportunidade para a terceira onda permanece aberta. Resta, então, que se lance ao uso dos meios e instrumentos existentes naquilo que se pode denominar de *plataforma*, compreendida como o conjunto de recursos, meios e instrumentos proporcionados pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e pelos Ministérios Públicos.

E, para que a plataforma sustente as constantes necessidades dos órgãos de execução, há de se promover, por exemplo, a integração em rede das corregedorias e das unidades de capacitação[21], nacional ou local.

Dessa forma, empregando as tecnologias disponíveis, será possível, com economia e amplo alcance, prover os órgãos de execução de orientações visando à eficaz concretização, por exemplo, dos planejamentos estratégicos[22] que

21 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 146/2016*. <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resoluo_146.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

22 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 147/2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

destacam as prioridades locais e regionais para a atuação na defesa do meio ambiente.

7. CONCLUSÕES

O exercício de atribuições ou competências institucionais necessita de revisão periódica. O abandono de práticas que se apresentam inócuas ou a adição de medidas adequadas às exigências do dinamismo dos tempos atuais é imprescindível para que as corregedorias protagonizem a terceira onda da função orientadora na área ambiental.

As recomendações orientadoras e os manuais de atuação devem ser objeto de constante revisão, uma vez que se tratam de atos que se exaurem no momento da publicação, sofrendo desde então um processo de desatualização inexorável.

Por isso mesmo, a preparação dos membros para a atuação na defesa do meio ambiente, provendo-os de capacidade técnico-jurídica e *expertise* operacional, é imprescindível para elevação no nível de eficácia da atividade-fim. Assim, é de se acreditar que o trabalho correicional *a posteriori* sofrerá decréscimo, diante do incremento na conduta geral na condução dos conflitos na área ambiental.

Enfim, as corregedorias devem protagonizar a instituição de uma política permanente destinada a concretizar a vocação orientadora na área ambiental, considerando todo o patrimônio amealhado e procurando inovar diante das novas exigências sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 67.

_____. Lei Complementar nº 75, de 25 de maio de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 63.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17.

_____. Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 31 out. 2016. Artigo 17, inciso IV.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Corregedoria Nacional*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/inspecoes-e-correicoes>. Acesso em: 31 out. 2016.

_____. *Enunciado nº 6*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/atos-e-normas/norma/124/&highlight=WyJlbnVuY2lhZG8iXQ==>. Acesso: 31 out. 2016.

_____. *Resolução nº 146/2016*. <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resoluo_146.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

_____. *Resolução nº 147/2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_147.pdf>. Acesso em: 31 out. 2016.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. *Manual de Atuação*. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/manuais-de-atuacao>. Acesso em: 31 out. 2016.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público*: organização, atribuições e regime jurídico. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Ministério Público*. 3. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2005.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoes-tecnicas/manual-de-atuacao-funcional/>. Acesso em: 31 out. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/home/banco_imagens/flash/ManualAtuacao/ManualAtuacao.html>. Acesso em: 31 out 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. *Manual de Atuação Funcional*. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=555>. Acesso em: 31 out. 2016.

PANSIERI, Flávio. Comentário ao artigo 130-A. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Comentário ao artigo 127. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CURSO DE INGRESSO E VITALICIAMENTO: UMA POSSÍVEL E NECESSÁRIA ABORDAGEM PROFISSIONALIZANTE E HUMANÍSTICA

Course of Admission and Formation for Prosecutors: a possible and necessary professionalizing approach and humanistic

Alexandre Reis de Carvalho[1]
Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho[2]

Recebido em 04/11/2016
Aprovado em 17/01/2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Curso de ingresso e vitaliciamento. 2.1. Estratégia metodológica e eixos estruturantes. 2.1.1. A formatação profissionalizante. 2.1.2. O conteúdo humanístico e comportamentalista. 2.1.3. A formação continuada (realizada em etapas intercaladas). 2.1.4. Educação andragógica. 2.2. Escolha da equipe pedagógica e capacitadores (docentes). 2.3. Visitas técnicas e relatórios de estudo. 3. Atividades e experiências produzidas no CIV-MPM. 3.1. Cronograma e desenvolvimento das atividades. 3.2. Conteúdo programático. 3.3. Boas práticas e lições aprendidas. 3.3.1. Fatores internos. 3.3.2. Fatores externos. 3.4. Resultados alcançados. 4. Considerações finais. Referências.

RESUMO: Promover a indução e efetivação de políticas públicas e **atuar** como **agentes de transformação social**, inclusive extrajudicialmente têm sido constante **desafio** aos membros e servidores do Ministério Público brasileiro.

Contudo, **agentes de transformação social não nascem prontos; são formados**. A realidade laboral e o cotidiano funcional da atividade ministerial têm revelado que o profundo conhecimento do ordenamento jurídico pátrio e seu contemporâneo e correto manejo não são mais suficientes para capacitar (e transformar) o membro do Ministério Público em efetivo agente de transformação social; mais do que conhecimento científico e experiência profissional, são necessárias a internalização de **valores** e **habilidades** e a externalização de **posturas** e **atitudes**.

A melhor oportunidade na carreira do membro de qualquer ramo do Ministério Público para desenvolver e internalizar – com eficácia e resultados expressivos – esses valores, habilidades, atitudes e comprometimento profissional de autêntico agente de transformação social revela-se no **curso de formação** para os recém-ingressos membros do MP brasileiro. Essa é a **ponte de ouro** para a construção do ideário de um Ministério Público forte, independente, **transformador** e **a serviço** da sociedade brasileira.

1 Promotor de Justiça Militar em Curitiba/PR. Especialista em Direitos Humanos e Trabalho pela Escola Superior do Ministério Público da União. Pós-graduado em Ministério Público e Ordem Jurídica pela Fundação Escola Superior do MPDFT. Diretor-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Militar e Humanitário. Coordenador do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar (2013-2015).

2 Advogada. Pós-graduada em Docência do Ensino Superior, Administração Pública e Direito Militar.

O presente estudo abordará algumas experiências – a partir do estudo, planejamento e execução do primeiro Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar (2013-2015) – e apresentará propostas que possam contribuir para a **implementação de mudanças significativas** e **inovadoras** na formatação, conteúdo, metodologia e abordagem na realização dos Cursos de Ingresso e Vitaliciamento, que **resultem** na **formação** (e não somente informação) **de membros** conhecedores das suas individualidades, contexto e missão institucional, realidades regionais e nacional, com competências humanísticas e comportamentais (valores, habilidades e atitudes) para **atuar** como **agentes de transformação social**, conscientes e resolutivos.

ABSTRACT: *The prosecutors and servants of the Brazilian Prosecution Service have been constantly **challenged to act** as **social transformation agents** by promoting, inducting and implementing, even extra-judicially, public policies.*

*However, **social transformation agents are not born ready, but rather formed**. The Prosecution Service day-by-day activities and functional reality have revealed that the deep knowledge about our country's laws and their contemporary and proper ways of use are no longer enough to make a Prosecution Service member an effective agent of social transformation. Internalizing **values** and **skills** and outputting **correct postures** and **attitudes** require more than scientific knowledge and professional experience.*

*The best opportunity in the prosecutor's career to develop and internalize - effectively and significant results - these values, abilities, attitudes and professional commitment to genuine social transformation agent is revealed in the **course of admission and formation** for freshmen members of Brazilian Military Public Prosecution Service. This is the **golden bridge** to the construction of the ideario (mindset) of a public prosecutor strong, independent, **transformer** and the service of Brazilian society.*

*This article will discuss some experiences - from the study, planning and execution of the first course of admission and formation for Military Prosecutors (2013-2015) – and will present **proposals** that can contribute to the **implementation of significant and innovative changes** in the format, content, methodology and approach in achieving of admission courses and formation that **result in the formation** (and not only information) **of** knowledgeable **prosecutors** of their individualities, context and institutional mission, regional and national realities, with humanistic and behavioral skills (values, abilities and attitudes) **to act as agents of social transformation**, conscious and resolute.*

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Curso de Formação. Curso de Ingresso e Vitaliciamento. Promotor de Justiça. Agente de transformação social.

KEYWORDS: *Prosecution Service. Course of admission and formation. Prosecutor. Agent of social transformation.*

1. INTRODUÇÃO

No perfil pós-constitucionalista do Ministério Público brasileiro e sua missão de promover a indução e **efetivação das políticas públicas** para transmudação de garantias meramente formais em materiais, numa nação multicultural em desenvolvimento como a nossa, passou a prevalecer o entendimento de que o **desafio** dos membros e servidores do Ministério Público brasileiro é **atuar** como **agentes de transformação social**, promovendo a concretização, **inclusive extrajudicialmente**, de direitos e garantias fundamentais. (ALMEIDA, 2012)

Porém, essa atuação ministerial transformadora não se constrói nos bancos das academias de Direito nem tampouco no dia seguinte à aprovação dos árduos concursos públicos de provas e títulos para as carreiras de membro (e servidor) do Ministério Público. ***Agentes de transformação social são feitos; não nascem prontos***. Em nível coletivo e institucional, a construção de um Ministério Público resolutivo e indutor de políticas públicas demanda **programas de ação (e capacitação)** institucional planejado, organizado, coordenado e **contínuo**.

A enorme concorrência e o elevado grau de exigência presentes nos concursos públicos, em especial para as carreiras jurídicas de Estado, têm selecionado bacharéis em Direito com sólido, amplo e atualizado conhecimento científico (alguns ingressam com experiência no magistério e em outras carreiras jurídicas, livros publicados, mestrado e até doutorado), extraordinária capacidade de análise e solução de problemas técnico-jurídicos, comprovada determinação, tenacidade e disciplinada rotina laboral (de estudo). Contudo, **a realidade** do cotidiano laboral do Ministério Público **tem demonstrado que as lacunas, deficiências e problemáticas que envolvem a atuação dos seus membros não estão relacionadas com o campo cognitivo ou intelectual destes**.

Ocorre que as diversas fases do certame de admissão ao cargo de membros do MP brasileiro **não contemplam** formas de perscrutar a inteligência emocional; resistência pessoal a situações de sobrecarga, pressão ou estresse; equilíbrio na vida pessoal, familiar e profissional; capacidade de trabalho em equipe; habilidade na interlocução individual, grupal e interinstitucional; autoconhecimento; capacidade gerencial administrativa e de pessoas; tampouco na aferição da consciência situacional-institucional do novo membro, ou seja, da compreensão e aceitação da missão de "servidor público", estrutura, objeto e formas de atuação do Ministério Público respectivo, dos modelos de administração da justiça pelos tribunais brasileiros nem do seu conhecimento e sensibilidade com a realidade social do País ou com a realidade do ser humano.

A ausência desse diagnóstico humanístico e comportamental, aliada ao intenso e complexo cotidiano laboral e à nem sempre fácil compreensão e conjugação, clara e equilibrada, dos princípios que regem o Ministério Público (em especial, da excessiva valorização do princípio da independência funcional), por vezes, têm contribuído para o isolamento no ambiente de trabalho, **falta de interação com a sociedade**, intolerância, perda de motivação, desconexão com o "real do trabalho", **falta de contentamento e de realização pessoal** e profissional, disputas e conflitos interpessoais, sofrimento e adoecimento. Afinal, todo e qualquer profissional, inclusive os das carreiras jurídicas, é – antes, durante e além do exercício profissional – ser humano envolto em sentimentos, anseios e emoções que os fazem especiais, dignos e únicos. Inevitavelmente, o resultado dessas ocorrências atinge diretamente a qualidade

e a quantidade de um serviço essencial, intransferível e transformador prestado pelo Ministério Público e por seus membros à sociedade.

O ideal de prosperidade do jurista americano, alheio ao lado humano, preocupado com resultados estatísticos e com a retribuição financeira se mostra insuficiente para a realização de uma sociedade justa, igualitária e livre de corrupção. O foco do jurista deve ser o bem-estar da sociedade e a sua realização humana. Por isso, o planejamento e a realização dos **Cursos de Formação** devem ter como fio condutor o resgate e desenvolvimento de conteúdos humanísticos e comportamentalistas – pessoais, profissionais, relacionais, afetivos e gerenciais, como será detalhado, o que motivou o constituinte derivado a introduzir a exigência constitucional contida na EC n. 45, de 08/12/2005.

Igualmente, tais cursos devem ter por objetivo apresentar, debater e internalizar princípios, valores morais e de vida, atitudes, programas, estratégias institucionais, práxis específicas da atividade-fim e a gestão por competências, entre outras capacidades de gestor público; pois **esse é o momento** em que os **membros** recém-ingressos encontram-se **mais abertos** e **desejosos** de novos **ideais** e **conteúdos** e menos influenciados por fatores imponderáveis do cotidiano.

O Curso de Formação (denominação tecnicamente mais apropriada e completa) é a **oportunidade de ouro** para a construção do Ministério Público forte, independente, **transformador e a serviço da sociedade**, consoante estudos elaborados pela Rede de Capacitação do Ministério Público Ibero-Americano (RECAMPI, 2015) e conclusões do II Encontro Nacional – Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras (II Carta de São Paulo por um Ministério Público Transformador).

Nesse contexto, o presente estudo propõe a **implementação de mudanças significativas e inovadoras** na realização dos Cursos de Formação (que, no âmbito do MPU denominou-se Curso de Ingresso e Vitaliciamento) para os recém-empossados Procuradores da República, Procuradores do Trabalho e Promotores de Justiça, a partir do estabelecimento da **formatação profissionalizante, conteúdo humanístico-comportamental**, realização em **etapas intercaladas**, ao longo do período do estágio probatório, e o emprego da **educação andragógica**, o que **possibilita** a **formação de membros** (e instituição Ministério Público) **com valores, habilidades e atitudes humanísticas** e institucionais para **atuar** de **modo resolutivo** e, principalmente, **preventivo** nas principais conflituosidades de interesses sociais.

2. CURSO DE INGRESSO E VITALICIAMENTO

A realização de **curso oficial de preparação** realizado ou reconhecido por escola nacional de formação ou aperfeiçoamento de magistrados (igualmente exigidas para os membros Ministério Público brasileiro) é mandamento constitucional estabelecida no art. 93, inc. IV, combinado com o art. 129, § 4º, da CF/88, ambos com redações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 45, de 08/12/2004, e constitui etapa obrigatória ao processo de vitaliciamento.

Invariável as explícitas e implícitas motivações políticas, sociais e jurídicas do legislador constituinte derivado, nenhuma norma infralegal tratou de regulamentar essa exigência constitucional, o que tem possibilitado a existência de distintas abordagens e estratégias metodológicas, execuções e resultados nos Cursos de Formação de cada Ministério Público que integra o Ministério Público brasileiro; apesar de todos esses ramos possuírem a mesma missão, funções e princípios institucionais, tanto no plano constitucional quanto legal (LC n. 75/93 e Lei n. 8.625/93).

Em relação a tanta diversidade e questionada eficácia dos cursos de ingresso e vitaliciamento, os itens 63, 16 e 79 da citada **II Carta de São Paulo** para um Ministério Público Transformador (2015) **contêm conclusões no sentido de que os cursos de formação** dos agentes políticos do Ministério Público em estágio probatório, realizados pelas Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos (CEAFs), **devem ser repensados**, visando à adoção de um formato interdisciplinar, **dada a inadequação da preponderância da dogmática jurídica na formação universitária e nos concursos de ingresso**. Igualmente, é necessária a modificação do modelo de escolha dos membros do Ministério Público, com o desenvolvimento de instrumentos de **seleção de candidatos** preparados para **lidar com políticas públicas** e **direitos humanos**.

No âmbito infraconstitucional, as leis orgânicas do MPU e MP dos estados atribuem às respectivas Corregedorias o acompanhamento do estágio probatório; enquanto compete ao Conselho Superior de cada ramo decidir sobre o cumprimento (ou não) do estágio probatório. Portanto, esses órgãos da Administração Superior devem ter destacado e ativo papel na idealização, normatização, planejamento e supervisão dos respectivos cursos de formação.

Até recentemente, o Conselho Nacional do Ministério Público havia editado duas Resoluções acerca de conteúdos programáticos (compulsórios e pontuais) a serem incluídos nos currículos dos cursos de formação: Resoluções **CNMP n. 93/2013 e n. 25/2014**.

Entretanto, a **Resolução CNMP n. 146**, de 21/06/2016 criou a **Unidade Nacional de Capacitação do Ministério Público (UNCMP)**, que nasce com atribuições de "regulamentar os cursos oficiais para o ingresso, a formação inicial e o aperfeiçoamento dos membros", promover o credenciamento e

controle desses cursos, estabelecer critérios de notas, elaborar tabela de remuneração de professores e fixar o "modelo didático-pedagógico do **ensino profissional e humanístico**" para os membros do MP, entre outras tarefas.

Destacando a necessidade da **formação profissionalizante** dos cursos de formação, o presidente do CNMP declarou que o objetivo principal da UNCMP é oferecer cursos de treinamento e produzir uma "cultura institucional própria do Ministério Público". Para o Dr. Rodrigo Janot, é preciso que promotores e procuradores tenham conhecimento suficiente para que investigações de lavagem de dinheiro sejam homogêneas, seja no Amazonas ou no Rio Grande do Sul; ou seja, são necessários cursos para superar "aquilo que as escolas clássicas de Direito não oferecem para nossa profissão" e "não se aprende em nenhuma escola como investigar, interrogar e negociar, nem técnicas de tratamento de dados telefônicos".

Embora não tenha sido abordada na **Resolução CNMP n. 146**, de 21/06/2016, a definição do que seja **formação humanística**, o seu respectivo conteúdo programático (mínimo ou essencial) e outras discussões acerca dessa temática podem ser encontrados em estudos técnicos da ciência do ensino-aprendizagem (diversos autores) e, no âmbito jurídico, encontram-se na Resolução CNJ n. 75/2009, Resolução ENFAM n. 02/2016 e nos autores REALE (2005), COMPARATO (2007), MATOS (2011), AYRES BRITO (2012) e MACIEL (2012).

Em síntese, há diversos estudos e projetos-pilotos[3] que demonstram **ser possível e necessário** que os cursos de formação e aperfeiçoamemto dos Membros do MP, por meio de **formatação profissionalizante** e **conteúdo humanístico-comportamentalista**, de **ordem comum**, selecionados a partir das melhores experiências, práxis e lições já aprendidas na formação de membros de todos os 30 Ministérios Públicos do Brasil, **produzam** o incremento, eficiência, economia e **consolidação** na **identidade**, unidade, indivisibilidade e **maturidade**, de **um único Ministério Público**, dito **brasileiro**.

2.1. Estratégia metodólogica e eixos estruturantes

Nesse contexto, propõe-se a **implementação de mudanças significativas** e **inovadoras** na realização dos Cursos de Formação para os recém-empossados Procuradores da República, Procuradores do Trabalho e Promotores de Justiça, a partir do estabelecimento da **formatação profissionalizante** (em contraposição ao tradicional modelo teórico-dogmático expositivo de sala de aula), **conteúdo humanístico-comportamental** (em contraposição ao conteudismo técnico-jurídico), realização em **etapas**

3 O Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar tem sido reconhecido como projeto-piloto que alcançou, com algum êxito, a proposta de ser curso de formação profissionalizante com conteúdo predominantemente humanístico e comportamentalista.

intercaladas (o que permite a concomitância da prática laboral com a formação orientada), ao longo do período do estágio probatório, e o emprego da **educação andragógica** (conceito de educação voltada para o adulto), o que **resulta** na **formação de membros** (e da Instituição Ministério Público) **com valores, habilidades e atitudes humanísticas e institucionais para atuar de modo resolutivo** (JATAHY, 2012) e, principalmente, **preventivo** nas principais causas dos problemas sociais, o que, nas palavras do então Ministro Sepúlveda Pertence, representa o exercício constitucional de uma magistratura ativa na defesa da ordem jurídico-democrática (ALMEIDA, 2012).

2.1.1. A formatação profissionalizante

A opção pela **formatação profissionalizante** proporciona que as abordagens didáticas e metodologias de ensino sejam selecionadas e orientadas, predominantemente, ao emprego efetivo de cada conhecimento no planejamento, processo decisório e executório do cotidiano **pessoal** (realidade e desafios, construção de valores, realização de justiça social, atuação ética, uso equilibrado do poder e prestígio, comunicação interpessoal etc.) e **profissional** (elaboração de peças e simulação de sustentação oral em julgamentos, emprego de técnicas e utilização de ferramentas institucionais de apoio à atividade finalística, desenvolvimento na área de interlocução interinstitucional e na gestão administrativa e de pessoas, análises de cenário, alinhamento com o planejamento estratégico institucional, liderança, atuação interagências e em força-tarefa etc.). Essa **formatação profissionalizante contrapõe-se** ao modelo teórico-dogmático expositivo de sala de aula, ainda, predominante, nos bancos escolares e das academias de Direito (inclusive nas pós-graduações).

Portanto, a realização de **atividades fora do ambiente de sala de aula** tem a finalidade de construir e desenvolver competências (que vão além de vertente cognitiva) que se aproximem ao máximo da completude das atribuições e realidade do cotidiano das instituições e atores com interlocução ou parceria na atuação ministerial: Poder Judiciário, nas suas várias instâncias, Advocacia (pública e privada), Poder Legislativo, Poder Executivo (órgãos de segurança pública, órgãos de fiscalização, agências regulatórias, presídios e órgãos de privação de liberdade, hospital de internação psiquiátrico [medidas de segurança]), organismos da sociedade civil organizada, comunidades carentes, representações de classe e projetos sociais etc.

A oportunidade para "quebrar" a rotina de gabinete e de fóruns dos membros do Ministério Público e proporcionar-lhes conhecimentos da realidade social, que somente podem ser adquiridas nessas interlocuções e compreensões diretas com os atores e contextos da "vida como ela é", de forma previamente orientada e uniformizada pela equipe pedagógica, como forma e possibilidade de estudo de campo e, posterior, dinâmicas de grupo entre os membros em

formação – com reflexões acerca do papel e possível atuação resolutiva do Ministério Público naquelas realidades – parece ser a eficaz e concreta forma de **conquistar "mentes e corações" ministeriais** vocacionados para a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de fortalecer os princípios da unidade e indivisibilidade institucional. A mesma metodologia aplica-se aos treinamentos de combate à macrocriminalidade.

Nesse sentido, são as orientações e conclusões trazidas na *X Asamblea General de RECAMPI*, ocorrida em **abril de 2015**:

> *Para adquirir competencias, se recomienda formar a los futuros jueces y fiscales a través de metodologías que se basen en un **65 % de práctica** y solo un **25 % de observación** y un **10 %** de competencias para aplicar el conocimiento, la metodología se debería centrar **en escucha**. Em consequência, si el principal objetivo de la atividade de fomación es el dessarollo de competências para aplicar el conocimiento, la metodologia, asi como clases interactivas, casos prácticos, juegos de roles, simulaciones de juicios, ejercicios interactivos y ejercicios de resolución de problemas*

e, em especial, a realização de

> ***visitas de estudio** (policía, centros penitenciarios, servicios sociales, etc.) tanto a nivel nacional como internacional, seguidas de debates, reflexiones y práctica, talleres interactivos basados en un único o en varios temas con casos prácticos/cuestiones de debate, que se hayan elaborado previamente y de forma ocasional*

afinal,

> *estas **actividades externas** centradas en poner al juez o fiscal en contacto con la realidad social, permiten adquirir un conocimiento de primera mano, sin intermediarios, con el fin de alcanzar un reconocimiento social que debe regir el periodo inicial de la formación. Otro objetivo de las actividades es alentar el diálogo entre los actores jurídicos con los que tendrá que estar en contacto el juez o fiscal. (destaques e grifos do autor)*

2.1.2. O conteúdo humanístico e comportamentalista

Não se promove a justiça (nem tampouco justiça social) somente com sólida formação jurídica e boa vontade. Para o educador suíço Johann Pestalozzi (*apud* SOËTARD, 2010), a formação do indivíduo e a construção do conhecimento passa necessariamente pelas **dimensões da "mente, mãos e coração"** (*Kopf, Herz und Hand*). De igual forma, no universo corporativo contemporâneo, os fundamentos e princípios que estruturam a "gestão da competência" têm se concentrado no estudo e desenvolvimento tridimensional das competências humanas: **conhecimento, habilidade e atitude** (TCU, 2013; CNMP, 2014).

Por isso, buscou-se o **conteúdo humanístico-comportamentalista** para contrapor-se ao conteudismo técnico-jurídico, uma vez que estes conhecimentos (técnico-jurídicos), ainda que específicos e aprofundados, podem ser encontrados nos manuais de Direito, Administração e Governança Pública, nos livros de doutrina e na jurisprudência.

Portanto, optar por desenvolver conteúdos humanísticos e comportamentalista possibilita a identificação e reflexão das questões de ordem pessoal, familiar, social, laboral, intrainstitucional e interinstitucional – direta ou indiretamente – na realização das atribuições do Promotor ou Procurador, seja na prestação jurisdicional do Estado ou na via extrajudicial, assim como na gestão administrativa e de pessoal nas diversas unidades de lotação.

Aspectos como o autoconhecimento, psicodinâmica do trabalho, higidez física e mental, vida familiar, estruturas e relações sociais, finanças pessoal, gerenciamento do estresse, consumismo, (a arte da) comunicação e convivência no trabalho em equipe, *midia training*, discursos criminológicos, política criminal, justiça restaurativa, a promoção de justiça na sociedade contemporânea, ética, cidadania, atualidades e realidades sociais, políticas e econômicas, atuação resolutiva do MP, políticas públicas devem fazer parte da preparação cognitiva, afetiva, axiológica e atitudinal para o aprofundamento de temas e atividades próprias da atuação ministerial.

Para tanto, o **conteúdo programático – mínimo e comum –** dos cursos de formação deve resgatar a consciência ontológica e teleológica da **função primária do membro do Ministério Público, que é servir a causa pública** e, igualmente, de que **todo o aparato estatal** e ferramental institucional **disponíveis ao "Promotor de Justiça" destinam-se exclusivamente às atividades de servir a sociedade** na qual se está inserido. Afinal – e muito além do positivismo pátrio e histórico – o radical latino ***minister***, que dá origem às palavras ministério e ministro, **significa servo ou ajudante**, **aquele que se diminui para servir à causa maior do que si próprio**.

Por isso, faz-se necessário o desenvolvimento da consciência situacional dos novos membros, objetivando-se a construção conjunta e consequente internalização de valores autênticos e coerentes com as premissas legais que tutelam a atuação ministerial, a fim de que práticas ministeriais isoladas (e questionáveis) não interfiram nesse processo de formação e amadurecimento funcional.

Sem prejuízo ou desvalor da relevantíssima independência funcional, tem sido pacífico o atual entendimento de que, cada vez mais, é necessária a colaboração e **atuação interagências** para enfrentar a organização, mobilidade e criatividade dos grupos que infringem a lei, sendo essencial, portanto, a capacitação e aplicação nas habilidades de interlocução interinstitucional, comunicação, empatia e confiança; o que se constrói

fortemente com a valorização equilibrada dos princípios institucionais da unidade e indivisibilidade.

Ser autoridade, sem ser autoritário; ser apaixonado pelo trabalho, sem ser apegado ou dependente da instituição e das liturgias do cargo; ser eficaz e eficiente no trabalho, sem se tornar obsessivo ou descuidado com a própria vida pessoal; manter-se atualizado e capacitado, sem se tornar presunçoso ou arrogante; ser forte e tenaz, sem ser agressivo ou inflexível; ser respeitos e gentil, sem ser frágil ou omisso; enfim, **servir sempre a causa pública e não permitir ser servido ou servir-se dos direitos e prerrogativas do cargo** – são mais do que questões intrínsecas a cada indivíduo; são capacidades e valores que devem ser desenvolvidos e renovados em todos os membros do Ministério Público brasileiro.

2.1.3. A formação continuada (realizada em etapas intercaladas)

A realização do Curso de Formação em etapas intercaladas tem a finalidade de **não submeter** os recém-ingressos membros a uma **longa e ininterrupta atividade** de formação e capacitação (mínimo de 360 h/a – ao longo de 12 a 18 meses), pois além de (a atividade acadêmica ininterrupta) ser extremamente cansativa para qualquer pessoa adulta, os aprovados no concurso são egressos de estressante jornada de estudo e elevada tensão emocional; além, é claro, do inevitável e desgastante afastamento do convívio familiar, às vezes remontando à época do concurso. Dependendo a cidade de origem do novo membro, um fim de semana é muito pouco tempo para a visitação das suas raízes familiares.

De igual modo, a longa espera produzida pela conclusão de curso de formação, na eventual modalidade ininterrupta, frustrará a expectativa e motivação inicial para a nova e tão esperada carreira e, ao mesmo tempo, interfere negativamente no aprendizado, na participação e proatividade dos discentes. Por mais empolgantes e inéditas que sejam as atividades do curso, a "cabeça" dos novos membros estará sintonizada nas expectativas da nova cidade, nova residência, realização do transporte do veículo e móveis, nova escola para os filhos, novo trabalho para o(a) esposo(a) etc. O rendimento acadêmico, na modalidade ininterrupta, é baixo e a tensão emocional é alta.

Além do mais, a utilização de **etapas intercaladas** possibilita que os novos membros possam construir o conhecimento, concomitantemente ao enfrentamento dos desafios e dúvidas inerentes ao início do novo mister. Dessa forma, a motivação para participar de cada nova etapa e o desenvolvimento das atividades eram marcadas pela ativa participação dos discentes, com intervenções pertinentes, densas e contextualizadas com a realidade funcional.

A natural **troca de experiências presencial** realizada entre os discentes, que se encontram na mesma situação laboral (curso de formação e estágio probatório) – que ocorrem nos intervalos, deslocamentos e até mesmo

nas atividades e encontros extracurso – complementam a construção do conhecimento aplicado, de forma extraordinária, e também proporcionam o surgimento do espírito de grupo, unidade e amizades.

Para a coordenação e, igualmente, para os órgãos (escola ou unidade ministerial de capacitação e administração superior do respectivo ramo) envolvidos no planejamento, coordenação e execução do curso, é muito positiva a realização em módulos, a fim de não sobrecarregar a estrutura de apoio ao curso e, principalmente, permitir a execução de importantes, pontuais e generalizados ajustes em cada nova etapa.

Para tanto, revela-se fundamental a realização de avaliações do curso ao término de cada etapa, envolvendo discentes, docentes, órgãos da administração superior e equipe de coordenação pedagógica, objetivando a identificação, análise e implementação dos **ajustes acadêmicos, humanísticos e comportamentais necessários.** Além do mais, essas avaliações parciais a cada etapa do curso (e não dos discentes, mas a partir destes) são relevantes para a formulação do Relatório Final de Atividades, a ser entregue para a respectiva Procuradoria-Geral, Corregedoria, escola ou unidades de capacitação entre outros órgãos, e servir de memória para o aperfeiçoamento de cursos futuros, intercâmbio com outros ramos, tanto na formação quanto no aperfeiçoamento.

2.1.4. Educação Andragógica

A andragogia (do grego: *andros* – adulto; e *gogos* – educar) foi definida por Malcom Knowells, no século XX, como **a arte e ciência de ajudar o adulto a aprender**, em oposição à Pedagogia, que cuida do ensino de crianças, onde o foco está no educador. Os adultos, devido às experiências que já adquiriram e o conhecimento construído a partir da realidade, buscam desafios e soluções que façam diferença em suas vidas. Eles aprendem melhor quando o assunto tem relação com sua vida diária. O aluno adulto diferencia-se dos demais na consciência de que precisa daquele conhecimento e que este lhe faz falta.

No modelo andragógico, o professor é considerado um facilitador, e como tal, sua **relação com os alunos é horizontal**, tendo como principal característica o diálogo, o respeito, a colaboração e a confiança. O clima propício para o ensino-aprendizagem, segundo a educação andragógico, tem como características o conforto, a informalidade e o respeito, garantindo assim que o aluno se sinta seguro e confiante. A andragogia, enquanto modelo para o ensino-aprendizagem de adultos, é caracterizada pela participação dos alunos, pela flexibilidade e pelo foco no processo, ao invés da ênfase no conteúdo.

A **educação de adultos** (ou para adultos) tem como princípios: a necessidade dos adultos em saber a finalidade, o "porquê" de certos conteúdos e aprendizagens; a facilidade dos adultos em aprender pela experiência; a percepção dos adultos sobre a aprendizagem como resolução de problemas; a

motivação para aprender é maior se for interna (necessidade individual), e se o conteúdo a ser aprendido ser de aplicação imediata; e os adultos trazem uma bagagem de experiências que podem contribuir para sua própria aprendizagem.

O conhecimento da metodologia utilizada na educação andragógica é **fundamental** para o **êxito transformador** (e não somente informador) **do curso**, desde a sua fase de concepção, planejamento geral e específico, escolha dos temas e respectivos capacitadores até a individualização e realização de cada atividade.

2.2. Escolha da equipe pedagógica e capacitadores (docentes)

Rubem Alves (2007), ao descrever a escola dos seus sonhos, afirma que os "Mestres Zen" eram educadores estranhos, esquisitos; pois, tinham como objetivo "desensinar" seus discípulos para que (estes) pudessem ver, a partir do novo, como nunca tinham visto. Nietzsche, seu filósofo favorito, dizia que "a primeira tarefa da educação é ensinar a ver"; enxergar para aquém e para além do mundo (e da sua individualidade e instituição).

O objetivo de qualquer curso de formação (e não somente de informação) deve ser o de desenvolver competências humanas para que o aluno consiga ver o que está diante dos seus olhos e, ao mesmo tempo, enxergar além daquilo que lhes é dado e mostrado, ou seja, formar pessoas e profissionais que busquem, interroguem e não se conformem com verdades postas e, então, consigam transformar a realidade.

Nesse contexto de (trans)formação, em que o foco está no discente (e não no conteúdo), a metodologia pedagógica a ser adotada no curso deve ter o objetivo de desconstruir verdades e valores postos para que os discentes possam aprender a ver o que antes não viam (aquém e além do positivismo do seu mister). Por isso, a diversidade na formação e origem dos capacitadores é fundamental para não se (re)produzir mais do mesmo; o que, geralmente, ocorre nos cursos em que somente colegas de profissão (ainda que especialistas e experientes) falam para colegas de profissão. Em um curso de formação de agentes de transformação social, não há espaço para diálogos tradicionais e verticalizados, do professor (superior) para o aluno (inferior ou inexperiente).

Os discentes adultos necessitam ver, ouvir e sentir outras culturas e realidades para poder desconstruir os seus "saberes" e reconstruí-los a partir dessas novas experiências, reflexões e sensações; enfim, sentirem-se motivados a aprender a partir de um outro olhar. Por isso, a equipe pedagógica e de docentes devem acreditar-se e conduzir-se como "agentes de (trans)formação" de "agentes de transformação social".

De acordo com o *compendio de mejores prácticas en formación inicial del Fiscal Iberoamericano* da RECAMPI (2015), "*el proceso de formación inicial es un proceso profesional que se centra en el desarrollo de las capacidades*

y competencias en vez de en el conocimiento teórico." Neste sentido, "*puede que se requiera la experiencia de profesores, otros profesionales jurídicos y especialistas (p. ej. catedráticos de universidad, abogados, agentes de las fuerzas del orden, psicólogos, expertos en comunicación, expertos forenses, expertos en TI, expertos en idiomas, secretarios, etc.).*" Igualmente, "*es de suma importancia explorar los conocimientos y competencias previas* [dos alumnos], *ya que el futuro Fiscal participará fácilmente en un intercambio de ideas, así como en actividades con un valor práctico inmediato, pero será reacio a seguir la teoría sin práctica*." Assim, para lograr "***resultados a largo plazo***, *los alumnos adultos deberían participar en actividades que promuevan la resolución de problemas, el* ***intercambio de experiencias*** *y la* ***autoconcienciación***." (destaques do autor)

Muito mais do que transmitir informação, conhecimento teórico e cumprir currículo (conteúdos que se pode obter com um mínimo de autodidatismo), os capacitadores (*formadores*) devem priorizar o desenvolvimento de habilidades e atitudes éticas e de comprometimento, cidadania, democracia, responsabilidade e transformação social: valores que não se aprendem, de modo formal e acadêmico, mas se entranham, organizam e praticam no dia a dia, de uma forma constante, coerente e consistente.

Após a estruturação, formatação e definição do conteúdo programático, a identificação e **escolha da equipe pedagógica** e dos **discentes** é o **fator** (subjetivo) **mais desafiador** e **relevante** para o **êxito do curso**, destacadamente, porque valores e atitudes serão transmitidas pelos capacitadores por meio de suas posições, comportamentos e testemunhos. Tal processo deve ser pensado coletivamente, com a participação direta da alta administração do respectivo ramo do Ministério Público (atividade-fim e atividade-meio), escola superior ou unidade de capacitação e, se possível, com o assessoramento de especialistas[4] da área de educação para adultos.

Para tanto, os capacitadores "*deberán demostrar que saben gestionar de forma eficaz la formación de adultos y que saben aplicar metodologías de formación y evaluación adecuadas, competencias tecnológicas, cualidades personales, ética y deontología*". Em outras palavras, os

> *formadores deberán cumplir con altos estándares éticos y mantener una clara distinción entre sus opiniones y creencias personales y la ética profesional, manteniendo las necesidades de los participantes de la formación judicial en el núcleo del pensamiento y actuación profesional, y tratándolos como personas*

4 No CIV-MPM, a experiência profissional, acadêmica e pessoal da coautora Rebecca Aguiar Eufrosino da Silva de Carvalho – que é Advogada, esposa de Promotor de Justiça, professora e pós-graduada em Docência do Ensino Superior, Direito Militar e Administração Pública – foi fundamental para contribuir com visão distinta da imagem que o Ministério Público tem de si mesmo e, ainda, com as principais ideias referentes à estratégica metodológica e eixos estruturantes, em especial quanto ao conteúdo humanístico-comportamentalista e emprego da educação andragógica.

ao mesmo tempo, "*deberán ser capaces de trabajar en grupo y* ***coordinar sus actividades con otros formadores, siempre de conformidad con las normas establecidas por la institución.***" (destaques do autor)

Por fim, e principalmente por tratar-se de curso conduzido no âmbito do Ministério Público, o processo de seleção e contratação dos *formadores*, independentemente de como se oriente, "*debe ser objetivo, transparente, flexible y basado en los méritos*" e, igualmente, calcados nas qualidades profissionais, acadêmicas, pessoais, ética e atitudinais destes capacitadores.

Por fim, a equipe pedagógica do curso deve ser responsável pela coordenação e acompanhamento presencial da execução de todas as atividades, realizando as aberturas e apresentação dos capacitadores, atuando como mediador, quando necessário, registrando os objetivos alcançados ao término de cada dia de trabalho e, principalmente, atuando como tutor ou facilitador dos novos Membros frente aos pequenos desafios iniciais, de ordem profissional e pessoal, na nova profissão. Deve, ainda, ser responsável pelo desenvolvimento da disciplina e cumprimento das obrigações e deveres por parte dos discentes, mas jamais atuar como avaliador, fiscal ou auxiliar do órgão correcional, que possui a exclusividade do acompanhamento (e relatoria) do desempenho funcional no estágio probatório.

No curso de formação, os membros discentes são o centro do processo; no estágio probatório, o conteúdo do desempenho funcional é o objeto principal.

2.3. Visitas técnicas e relatórios de estudo

Para a concretização da sugerida formação profissionalizante, com conteúdo humanístico-comportamentalista ("mentes, mão e coração"), revela-se fundamental a realização de atividades acadêmicas e práticas, que incluam ***visitas técnicas***, o que constituem ***visitas de estudos e atividades externas*** "*centradas en poner al juez o fiscal en contacto con la realidad social, permiten adquirir un conocimiento de primera mano, sin intermediarios, con el fin de alcanzar un reconocimiento social que debe regir el periodo inicial de la formación*". (RECAMPI, 2015)

De igual modo, a **II Carta de São Paulo** orienta que o Ministério Público deve **ficar mais perto da população**, abrindo-se as portas da instituição para um **diálogo** franco e aberto **com movimentos sociais organizados** e com as instâncias de participação popular. Igualmente, deve priorizar a **atuação preventiva**, realizando um **trabalho junto à sociedade** para identificar seus anseios e dar respostas a eles, trabalho que, sem dúvida, exigirá novos métodos e **maior investimento na atuação extrajudicial**, por exemplo, por meio de reconhecimento e valorização pela Instituição do **envolvimento de membros** do Ministério Público **em projetos sociais**. Igualmente, faz-se necessária a transformação da persecução penal tradicional em persecução

penal estratégica, que tem por objetivo a **resolução de problemas sociais**, destacando a redução da violência estrutural, da conflituosidade social e, em consequência, a diminuição da epidemiologia da violência e quantidade de crimes, por meio do estudo dos processos de criminalização e de vitimização.

Na mesma linha de pensamento neoconstitucionalista, a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP tem convidado todos os membros do MP a enviarem contribuições com vistas à criação de (minuta de Resolução para uma) **Política de Atuação Resolutiva do Ministério Público** (CDDF/CNMP, 2016).

Para tanto, as **visitas técnicas** devem ser **precedidas de orientação** acerca das suas finalidades, sequência dos eventos, informações essenciais e do tema jurídico proposto como objeto a ser pesquisado. Após o término das visitas, cada grupo temático deve elaborar, na modalidade a distância, o **relatório de estudo**, por escrito; e, no prazo fixado, enviar para a coordenação do curso de formação. Na etapa seguinte, cada grupo temático fará a apresentação oral do seu relatório e, em seguida, haverá debates entre todos os membros e grupos temáticos, com a atuação da coordenação do curso como mediador.

Ao término das apresentações, cada grupo temático poderá fazer alterações julgadas necessárias, uma vez que esses temas e relatórios poderão ser utilizados como ponto de partida para o desenvolvimento dos Trabalhos de Conclusão do Curso (para obtenção do título de **pós-graduação *lato sensu***, em **Direito Aplicado ao Ministério Público**, no caso da Escola Superior do MPU) ou publicação em revista especializada do respectivo ramo.

Para cada nova etapa do curso, os grupos eram renovados; e essa interação mais próxima, em rodízio, permite a construção de amplo conhecimento interpessoal, apoio mútuo, confiança, unidade e aprendizado de todos com todos.

3. ATIVIDADES E EXPERIÊNCIAS PRODUZIDAS NO CIV-MPM

A partir das orientações normativas e diretrizes contidas na Resolução n. 74/CSMPM/2012, que tratou do Curso de Ingresso e Vitaliciamento no âmbito do Ministério Público Militar (CIV-MPM), a equipe pedagógica do CIV/MPM promoveu, desde o início de 2013, reuniões preparatórias com a Direção da ESMPU e diálogos com orientadores pedagógicos de CIV de outros ramos do MPU, o que possibilitou identificar boas práticas, lições aprendidas e vulnerabilidades no planejamento e realização de cursos dessa natureza.

Em seguida, verificou-se que o conteúdo programático aplicado nos CIV dos ramos coirmãos possuía pouca compatibilidade e aproveitamento com as especificidades da atuação do Ministério Público Militar, o que demandou a construção de grade temática própria e inédita, afinal era o primeiro CIV no âmbito do MPM, após a promulgação da EC n. 45/2004.

A conjugação desse cenário de oportunidades e experiências institucionais recentes e históricas levou a equipe pedagógica a construir, **a partir de 2013**, as já mencionadas **estratégias metodológicas e eixos estruturantes próprios**.

3.1. Cronograma e desenvolvimento das atividades

O CIV-MPM teve início em 02 dezembro de 2013 e foi concluído em 13 março de 2015. O curso foi realizado em cinco etapas, sendo:

1º período: 02 a 13/12/2013 – Brasília;

2º período: 10 a 21/03/2014 – Brasília, Goiânia e Anápolis;

3º período: 18 a 29/08/2014 – Brasília, Manaus, São Gabriel da Cachoeira e Yauretê/AM;

4º período: 03 a 14/11/2014 – Brasília, Itatiaia, Resende e Rio de Janeiro; e

5º período: 02 a 13/03/2015 – Brasília.

Durante os 16 meses de duração do CIV-MPM, foram ministradas 390 horas/aulas, presenciais e a distância, distribuídas em **288 atividades e palestras**, que contaram com a participação de **83 instituições**. A descrição de todas as atividades, conteúdos programáticos, 12 visitas técnicas, **12 relatórios de estudos**, colaboradores e capacitadores do curso encontram-se no Relatório Técnico do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar (MPM, 2015). Como destaque das visitas técnicas, além de Organizações Militares das Forças Armadas estratégicas, citam-se 02 presídios militares, hospital psiquiátrico, comunidade do complexo da Maré, TCU, CGU, Instituto Nacional de Criminalística, região amazônica da "cabeça do cachorro" (alto do rio Negro, na fronteira com a Colômbia) e escritório da ONU em Brasília.

3.2. Conteúdo programático

O conteúdo programático – distribuído nos três módulos e diretrizes estabelecidos em Resoluções próprias do Conselho Superior do MPM e da Escola Superior do Ministério Público da União – teve carga horária distribuída a critério da equipe pedagógica:

1. Módulo Teórico (114 h/a): 1.1 – Ministério Público (35 h/a); 1.2 – Humanístico e Comportamentalista (65 h/a); e 1.3 – Organização e orientação do curso (14 h/a).

2. Módulo de Interlocução Interinstitucional e com a sociedade (54 h/a).

3. Módulo Profissionalizante (222 h/a): 3.1 – Criminal (78 h/a); 3.2 – Controle externo da atividade policial e sistema prisional (27 h/a); 3.3 – Direitos Difusos e Coletivos (28 h/a); 3.4 – Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (54 h/a); 3.5 – Direito Internacional (10 h/a); e 3.6 – Combate à corrupção e improbidade administrativa (25 h/a).

Os conteúdos humanísticos e comportamentalistas também foram desenvolvidos em diversas atividades do módulo profissionalizante, especialmente naquelas em que foram realizadas no âmbito externo e realidade social (comunidade do complexo da Maré, faixa de fronteira da região amazônica, presídios militares, hospital psiquiátrico, polícia técnica e judiciária, escolas de formação militar, entre outras).

3.3. Boas práticas e lições aprendidas

Importante destacar que todos os aprovados no certame de 2013 (11º CPJM), empossados e não empossados, participaram de todas as atividades do CIV-MPM, desde o seu início, o que proporcionou uniformidade na formação dos novos membros e expressiva economia de recursos temporais, materiais e humanos, uma vez que não foi necessário realizar (replicar) etapas complementares do curso para alguns poucos membros. Para tanto, requisitou-se a cessão dos não empossados que, coincidentemente, eram servidores públicos de outros órgãos, para serem comissionados no MPM; não havia integrantes da iniciativa privada.

A participação de membros do 1º e 2º grau, integrantes da alta administração do MPM e de servidores especializados (psicologia, psicodinâmica do trabalho, docência, comunicação social etc.) na orientação, coordenação e execução integral do curso foi importante e exitoso fator de planejamento e desenvolvimento do Curso.

Especial destaque deve ser dado na valiosa, sólida e ilustrada contribuição dos membros do último grau da carreira na transmissão de conhecimentos específicos e riquíssimas experiências profissionais e pessoais aos novos membros. Obteve-se 100% de participação dos Subprocuradores do MPM nas mais diversas etapas do processo de formação: desde a seleção (banca examinadora do 11º CPJM), passando pela formação propriamente dita (módulo teórico, interlocução ou profissionalizante), incluindo o acompanhamento das atividades externas, ao longo do curso. Sem dúvida, essas contribuições foram pontos altos na formação dos novos Promotores de Justiça Militar e aumento da integração, unidade e indivisibilidade no MPM.

De modo análogo, a expressiva participação de órgãos externos, na qualidade de colaboradoras ou capacitadoras no CIV, proporcionou o fortalecimento da imagem institucional junto às agências e instituições com as quais o MPM atua, ainda que esporadicamente.

A consequente ampliação da interlocução interinstitucional com a sociedade, órgãos e entidades parceiras no curso, ocorrida ao longo do desenvolvimento do CIV, permitiu a aquisição recíproca de conhecimentos atuais e inéditos, que têm proporcionado, desde então, maior qualidade, respeitabilidade, credibilidade e eficiência nos serviços realizados diretamente pelos novos membros junto ao jurisdicionado e à sociedade.

Por outro lado, o ineditismo na realização do Curso – nesta metodologia e formatação – e a enorme especificidade do público-alvo, atividades e atribuições inerentes ao MPM foram os maiores desafios e óbices a serem superados por todos os envolvidos: equipe pedagógica, órgãos colaboradores e capacitadores.

Como contribuição para as próximas gerações e edições do CIV, destaca-se a necessidade de antecipado planejamento (10 a 12 meses de antecedência do início do curso), dedicação dos coordenadores pedagógicos em regime de exclusividade (se possível), para o acompanhamento direto e integral de todas as atividades do Curso; o que não foi possível na primeira edição do CIV-MPM, mas que se conseguiu contornar com o regime de dedicação parcialmente exclusivo, apoio incondicional da alta Administração da PGJM e formação de equipe multidisciplinar, motivada e de elevada competência.

Nessa mesma esteira contributiva, vale destacar a necessidade de orientar as condutas dos membros discentes por ocasião dos debates realizados durante as aulas e visitas técnicas, assim como a presença atuante da coordenação pedagógica como "moderador" dessas atividades, a fim de prevenir discussões inócuas ou situações indesejáveis, em especial aos palestrantes, que na maioria das vezes são integrantes da alta administração das suas respectivas instituições e colaboradores voluntários no Curso, atendendo convite do Procurador-Geral.

Para tanto, estabeleceu-se que os novos Promotores de Justiça, por ocasião das atividades do CIV, não estariam no exercício efetivo de suas funções ministeriais (atividade finalística); mas sim, na qualidade de discentes em estágio probatório, o que foi bem recebido e trouxe aperfeiçoamento na interlocução e aprendizado acadêmico.

3.3.1. Fatores internos:

– Pontos Fortes: Apoio pleno e participação ativa da alta administração do MPM. Compartilhamento de importantes experiências, comunicações rápidas, trâmites administrativos simples e constante apoio técnico por parte da Escola Superior do Ministério Público da União foram fundamentais para a flexibilidade operacional e êxito do curso. Disponibilidade para que todos os aprovados no concurso participassem do CIV, empossados e não empossados, evitando a realização de outras edições do mesmo Curso. Realização em 05 etapas, intercaladas, ao longo de 16 meses, permitindo o aprofundamento gradual da complexidade das questões trabalhadas e despertando maior

motivação e participação nas etapas sucessivas. Participação de membros do 1º grau e servidores na coordenação e execução integral do Curso.

– **Pontos Fracos:** Ineditismo na realização do Curso, pois foi o primeiro curso de ingresso e vitaliciamento realizado no âmbito do MPM, após o advento da EC 45/2004. Enorme especificidade do público-alvo, atividades e atribuições inerentes ao MPM. Inevitável necessidade de ajustes ao término de cada etapa do curso. Expressivo custo com diárias e passagens, que demandaram planejamento antecipado, no exercício financeiro anterior. Necessidade do afastamento das atividades funcionais dos coordenadores (no mínimo 3 integrantes) para o acompanhamento direto e integral das atividades do curso, ainda que em revezamento.

3.3.2. Fatores externos:

– **Oportunidades:** Fortalecimento da imagem institucional junto às agências e instituições com as quais o MPM atua conjuntamente, as quais participaram como colaboradores ou capacitadores no Curso. Ampliação da interlocução interinstitucional com a sociedade e órgãos e entidades parceiras. Construção de conhecimentos atuais e inéditos, que tem proporcionado, desde então, maior qualidade, respeitabilidade, credibilidade e eficiência nos serviços realizados diretamente pelos novos membros junto ao jurisdicionado e sociedade como um todo.

– **Ameaças:** Necessidade de orientar as condutas dos membros discentes (coordenação) e atuar como moderador nos debates realizados durante as aulas e visitas técnicas, a fim de prevenir situações constrangedoras aos palestrantes e instituições envolvidas. Planejamento, apoio logístico, segurança e coordenação sincronizada, atenta e precisa para a execução das atividades externas.

3.4. Resultados alcançados

A partir da utilização dessa abordagem inovadora (estratégia metodológica, eixos estruturantes e conteúdo programático já referenciados), os resultados alcançados pelo CIV-MPM – no desenvolvimento de competências cognitivas, sociais e afetivas – surpreenderam e superaram as expectativas da equipe pedagógica e da alta Administração do MPM.

Os efeitos positivos projetaram-se por todo o Ministério Público Militar (Procuradoria-Geral, Procuradorias de Justiça, atividade-fim, atividade-meio) e, igualmente, entre as pessoas e instituições colaboradoras e parceiras na realização do CIV, uma vez que esses agentes externos tiveram a oportunidade de interagir e conhecer melhor o cotidiano e atribuições dos Promotores de Justiça Militar e do MPM; e, então, surpreenderam-se com a multiplicidade, relevância e real utilidade da atuação desse ramo especializado do Ministério

Público brasileiro. Conquistou-se mentes e corações de importantes agentes políticos e formadores de opinião.

Tal avaliação foi validada e reafirmada por integrantes das várias instituições e agências que participaram como capacitadores e colaboradores do CIV-MPM, que externaram elogios à chefia do MPM pela capacidade de interlocução e o conhecimento da realidade social em que o MPM tem sido chamado a atuar. A título de exemplo: o conhecimento da realidade institucional e social proporcionado no CIV, no que se refere à região Amazônica, por exemplo, desenvolveu e fortaleceu enormemente a atuação conjunta da polícia Judiciária Militar e órgãos de Segurança Pública com o MPM, assim como no controle externo atividade policial realizada pelas Forças Armadas, na prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços e ambientais.

De igual modo, nas demais regiões do Brasil, a experiência adquirida com o curso e, em especial com as visitas técnicas, facilitou e melhorou a atuação conjunta do MPM com as Forças Armadas, seja na prevenção e repressão a crimes previdenciários militares, fraudes no sistema de saúde e em licitações e contratos administrativos, apreensão e tráfico de substâncias entorpecentes, controle externo da atividade policial, decorrente da atuação das forças de estabilização e pacificação em comunidades carentes, na região metropolitana do Rio de Janeiro, emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, entre outras atividades, fatores que se revertem diretamente àquela população e sociedade como um todo.

As atividades de avaliação realizadas ao término de cada período do curso – imprescindíveis para concretizar o desenvolvimento das competências e transformações ora referenciadas proporcionaram, de forma concreta e pragmática, o necessário conhecimento dos resultados alcançados. Segue relato de membro discente, por ocasião da avaliação final do CIV:

> Reputo que a experiência adquirida no CIV foi extremamente positiva e que merece ser repetida nas próximas turmas de novos membros do Ministério Público. Chamou-me a atenção no projeto o fato de o curso ser estruturado em eixos multidisciplinares, que não concentraram a preparação do membro apenas nos temas jurídicos. Em verdade, o conteúdo metajurídico foi o mais intenso, possibilitando uma formação holística, que muito auxiliou em questões quotidianas, como relacionamento com servidores, saúde mental dessas pessoas, humanização do réu no processo penal, evitando sua coisificação.
>
> Também foi surpreendente o planejamento de inserção dos novos membros no universo das Forças Armadas que, de forma paulatina, propiciou o conhecimento dessas Instituições, consideradas, de forma predominante, o ambiente em que os fatos avaliados na atividade fim acontecem. Essa inserção deu-se não só por palestras muito bem idealizadas, como também por visitas diversas às Unidades, permitindo

> que o grupo conhecesse a formação e as dificuldades de atuação dos militares, por exemplo, em faixa de fronteira.
>
> (Cícero Robson Coimbra Neves, Promotor de Justiça Militar em Bagé/RS. Agosto de 2015).

Outro importante resultado alcançado decorreu da planejada utilização de capacitadores e colaboradores externos, o que promoveu positiva reflexão crítica acerca dos usos e costumes, dogmas e papel do Ministério Público e, ainda, a renovação da autoimagem, valores, formas de atuação e interlocução do Promotor de Justiça Militar, aproximando-o dos primados da promoção da justiça social e da consciência do servir a causa pública. Especificamente, nos conteúdos e temas de natureza jurídica, utilizou-se sempre dois ou mais capacitadores, em conjunto, para desenvolverem tais atividades, sendo, ao menos, um integrante dos quadros do MPM, a fim de trabalhar ou fazer interface com as especificidades deste ramo.

Para tanto, tiveram participação no CIV-MPM membros dos quatro ramos do MPU e de todos os graus da carreira, além de Ministros do STF, STJ, STM e TCU, entre outros atores das carreiras jurídicas – Magistrados, Advogados, Defensores Públicos da União, Delegados e Peritos da Polícia Federal e Civil do DF, Analistas da CGU, TCU e MPU – Oficiais-Generais e Oficiais Superiores das Forças Armadas, Professores universitários, Psicólogos, Teólogos, Pedagogos, Médicos, Educadores Físicos, etc., em atividade e aposentados.

> De todas as experiências acumuladas no período do CIV, acredito que os modelos que mais agregaram valor ao crescimento profissional e que devem servir de paradigma a futuras capacitações foram as visitas técnicas. Esta forma de aprendizado conjuga dois vértices importantes na formação dos membros: aprimoramento do aspecto humanístico (o que verte em um senso de justiça mais aprimorado) e respeitabilidade em suas atividades perante os jurisdicionados (cosmovisão da realidade que perpassa o seu trabalho).
>
> As visitas que destaco como fundamentais na trajetória do CIV foram a visita ao interior da comunidade carente do Complexo da Maré, na cidade do Rio de Janeiro, e ao Pelotão de Fronteira de Yauaretê/AM, na fronteira do Brasil com a Venezuela. Cito essas duas experiências dado à sensibilidade e, muitas vezes, à instabilidade dos conflitos (de todas as ordens) que ali se desenvolvem e que escapam da mera aplicação da Lei de maneira fria e instrumental.
>
> Em síntese, quero parafrasear os ensinamentos de Lutero, para quem 'a maior força de uma cidade é ter muitos cidadãos instruídos', e concluir que a maior força de um Ministério Público é ter promotores e procuradores humanizados e sensíveis ao ambiente que os permeia.
>
> (Luiz Felipe Carvalho Silva, Promotor de Justiça Militar em Manaus/AM. Agosto de 2015).

Aliada a essa cosmovisão da Justiça, Direito e do papel dos Poderes e Órgãos de Estado, a formatação profissionalizante e conteúdo humanístico-comportamentalista utilizado proporcionou real e perceptível mudança comportamental, competencial e de valores nos novos Membros, o que gerou gradativa mudança omnidirecional nas pessoas, estruturas e processos que integram o Ministério Público Militar. A irradiação e reflexos dessas edificantes e necessárias mudanças foram e continuam perceptíveis.

No campo externo, as transformações e os resultados obtidos podem ser mensurados por meio do incremento da visibilidade, respeitabilidade e credibilidade que toda a Instituição MP vem experimentando, em todas as regiões do País, e no reconhecimento público e judicial de que há elevada maturidade e eficiência nos serviços realizados diretamente pelos novos membros do MPM junto ao jurisdicionado e à sociedade como um todo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs-se a analisar a formatação, conteúdo, metodologia e abordagem na realização dos cursos de formação, exigidos pela EC n. 45/2004, como requisito necessário ao processo de vitaliciamento, e identificar que o profundo conhecimento do ordenamento jurídico pátrio e seu contemporâneo e correto manejo, avaliados nos concursos públicos de provas e títulos – e nos consequentes cursos de formação – não têm sido o suficiente ou eficaz o bastante para dotar de competências (transformar) o membro do Ministério Público em efetivo agente de transformação social; mais do que conhecimento científico e experiência profissional, são necessários a internalização de **valores** e **habilidades** e a externalização de **posturas, comprometimentos** e **atitudes**.

A questão central do trabalho foi apresentar propostas para a **implementação de mudanças concretas, significativas** e **inovadoras** na estratégia metodológica e eixos estruturantes dos futuros Cursos de Formação, que **resultem** na **formação** (e não somente informação) **de membros** conhecedores das suas individualidades, contexto e missão institucional, realidades regionais e nacional, com competências humanas e comportamentais (valores, habilidades e atitudes) para **atuar** como **agentes de transformação social,** conscientes e efetivos.

Para tanto, compartilharam-se as experiências adquiridas ao longo do planejamento, execução e avaliação do (primeiro) Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar, no período de dezembro de 2013 a março de 2015, em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União; assim como as **boas práticas recomendadas pela** Rede de Capacitação do Ministério Público Ibero-Americano (RECAMPI, 2015) e conclusões publicadas na **II Carta de São Paulo** para um Ministério Público Transformador (2015).

Destacou-se que a melhor oportunidade na carreira do membro de qualquer ramo do Ministério Público para trabalhar, desenvolver e internalizar – com eficácia e resultados expressivos – esses conhecimentos específicos, valores, habilidades, posturas e atitudes de autêntico agente de transformação social revela-se no **curso de formação** para os recém-ingressos membros do MP brasileiro. Essa é a **ponte de ouro** para a construção do ideário de um Ministério Público forte, independente, eficazmente combativo, transformador e a serviço da sociedade brasileira.

Para tanto, procurou-se sensibilizar os diversos atores e instituições envolvidas nesse processo de que **a exigência constitucional contida na EC n. 45/2004** não deve ser entendida como um direito funcional ou subjetivo dos membros ou da instituição Ministério Público, mas como **um dever** destes **em favor à sociedade**; esta, sim, a real detentora da garantia constitucional de uma prestação jurisdicional (e extrajudicial) eficaz, resolutiva e célere a ser assegurada e realizada pelo Estado e seus agentes e servidores.

REFERÊNCIAS

II Carta de São Paulo para um Ministério Público Transformador. Conclusões do II Encontro Nacional – Ministério Público: Pensamento Crítico e Práticas Transformadoras. São Paulo, 09 a 12 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwpob_page.show?_docname=2575635.PDF>. Acesso em: 30/09/2016.

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam*: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. 7ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALMEIDA, C. G.; BRITTO, M. J. P.; GERVASIO, L. P. (coords.). *Gestão por competências no MPDFT:* conceitos, metodologias e experiências dos ramos do MPU / Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília: MPDFT, Escritório de Gestão por Competências, 2015.

ALMEIDA, G. A. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: *Jus*PODIVM, 2012.

ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: *Jus*PODIVM, 2012.

ALVES, R. *A escola que sempre sonhei sem imaginar que pudesse existir*. 10 ed. Campinas: Papirus, 2007.

AYRES BRITTO, C. *O humanismo como categoria constitucional*. 1ª ed., 2ª. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. *Decreto nº 5.707, de 23/02/2006*. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei n. 8.112/1990. Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2015/10/relatorio-tecnico-civ.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

CARVALHO, A. R. *et alli* (coords.). *Relatório Técnico do Curso de Ingresso e Vitaliciamento para Promotores de Justiça Militar*. Brasília: Procuradoria-Geral de Justiça Militar, 2015. Disponível em: <http://www.mpm.mp.br/portal/wp-content/uploads/2015/10/relatorio-tecnico-civ.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

CHOUKR, F. H. Ministério Público e Políticas Públicas. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: *Jus*PODIVM, 2012.

COMPARATO, F. K. *ÉTICA:* direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Resolução CNJ nº 75, de 12/05/2009*. Dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_75b.pdf>. Acesso em: 30/09/2016.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. *Acordo Conjunto de Resultados CNMP/2014*. Evento: "Ação Nacional Estruturante – Multiplicando a Estratégia: Gestão por Competências". Florianópolis/SC, 21/08/2014.

DEJOURS, C. *O fator humano*. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

DINEY, J. M. *O que é educação humanística*. Pensamentos e opiniões. Publicado em 19/04/2011. Disponível em: <https://josedineymatos.wordpress.com/2011/04/19/164/>. Acesso em: 30/09/2016.

ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados "Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira". *Resolução ENFAM nº 2, de 08/06/2016*. Dispõe sobre os programas para a formação e o aperfeiçoamento de magistrados e regulamenta os cursos oficiais para o ingresso, a formação inicial e o aperfeiçoamento de magistrados e de formadores

JATAHY, C. R. C. 20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; e BOSENVALD, N. (orgs.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3ª ed. Salvador: *Jus*PODIVM, 2012.

KAHNEMAN, K. *Rápido e Devagar:* duas formas de pensar. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

MACIEL, J. F. R. *Formação Humanística em direito*: uma responsabilidade social. Brasília: Carta Forense, 03/05/2012. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/formacao-humanistica-em-direito-uma-responsabilidade-social/8642>. Acesso em: 30/09/2016.

MENDES, A. M. Aspectos Psicodinâmicos da Relação Homem-Trabalho: as contribuições de C. Dejours. *Psicologia, ciência e profissão*, n. 1, pp. 34-38. 1995.

_____. Psicanálise, Trabalho e Práticas Clínicas. Conferência. In: IV Congresso Brasileiro de Psicodinâmica e Clínica do Trabalho, Manaus, 2015. *Anais*. Manaus: GEPSAT/CEREST, 2015.

REALE, M. *Variações sobre o Humanismo*. São Paulo/SP, em 22/10/2005. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/varhuma.htm.>. Acesso em: 30/09/2016.

RECAMPI – Rede de Capacitação do Ministério Público Ibero-Americano. *Compendio de mejores prácticas en formación inicial del Fiscal Iberoamericano*. Documento marco de trabajo en el X Asamblea General de RECAMPI. Madrid, abril de 2005. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/recampi/rede-de-capacitacao-do-ministerio-publico-ibero-americano-recampi>. Acesso em: 30/10/2016.

SOËTARD, M. *Johann Pestalozzi*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, ed. Massangana, 2010.

TCU – Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3.023/2013*. Plenário. Processo interno: RL 022.577/2012-2. Relator Min. MARCOS BEMQUERER. Julgado em 13/11/2013. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=3023&anoAcordao=2013>. Acesso em: 30/09/2016.

RECOMENDAÇÕES EM CORREIÇÃO ORDINÁRIA: ORIENTAÇÕES PARA OTIMIZAÇÃO DE DESEMPENHO FUNCIONAL

Recommendations in ordinary eyre: guidelines for functional performance optimization

Paulo Roberto Dantas de Souza Leão[1]
Anísio Marinho Neto[2]
Mac Lennon Lira dos Santos Leite[3]
Francisco Hélio de Morais Júnior[4]
Alexandre Matos Pessoa da Cunha Lima[5]
Leonardo Dantas Nagashima[6]

Recebido em 30/09/2016
Aprovado em 18/01/2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Conceito de correição. 3. Itens de avaliação previstos na Resolução n. 149/2016-CNMP. 4. Técnicas para aferição do desempenho funcional. 5. Conclusões. Referências.

RESUMO: O presente artigo se destina a expor técnicas para uma segura e eficiente avaliação do desempenho de membros do Ministério Público quando sujeitos à fiscalização das respectivas corregedorias em correição ordinária, identificando as recomendações ofertadas em correição ordinária expedidas em decorrência da avaliação do trabalho desempenhado como oportunidade para a exteriorização de orientações ao membro correicionado visando à otimização de seu desempenho funcional. A exposição do conteúdo se inicia com uma análise introdutória sobre a definição e a finalidade das correições ordinárias no normal exercício da atividade correicional, desenvolvendo-se com a exposição de técnicas como o levantamento de dados de produtividade, comparação da realidade estrutural e de desempenho entre promotorias de semelhante atribuição, aferição do nível de excelência no trabalho desempenhado pela unidade ministerial a partir de consulta à comunidade e medidas correlatas, concluindo-se pela indispensabilidade de utilização dessas técnicas para uma avaliação isenta e eficiente e consequente realização de segura orientação correicional.

ABSTRACT: *This article is intended to expose techniques for safe and efficient evaluation of performance of prosecutors when subject to inspection of their Internal Affairs*

1 Procurador de Justiça e Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

2 Procurador de Justiça e Corregedor-Geral Adjunto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

3 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

4 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

5 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

6 Promotor de Justiça e Promotor Corregedor do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

in ordinary eyre, identifying the recommendations issued as an opportunity for the externalization of guidelines to optimize their functional performance. The exhibition content begins with an introductory analysis of the definition and purpose of the ordinary eyre in the normal course of inspection activities, developing with exposure techniques such as raising productivity data, comparing the structural reality and performance between prosecutors of similar assignment, measuring the level of excellence in the work performed by the unit through community consultation and related measures, concluding the indispensability of use of these techniques for a exempt and efficient assessment and hence to carry out safe orientation.

PALAVRAS-CHAVE: Corregedoria. Correição ordinária. Avaliação de desempenho. Produtividade. Proatividade. Resolutividade. Recomendação. Orientação. Ministério Público.

KEYWORDS: *Internal Affairs. Ordinary Eyre. Performance evaluation. Productivity. Proactivity. Resoluteness. Recommendation. Orientation. Prosecution.*

1. INTRODUÇÃO

O Ministério Público, enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, como previsto no art. 127, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, em sua missão de "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis", deve, para bem exercê-la, estar sujeito a mecanismos de fiscalização, dentre os quais avulta em preponderância a realizada por suas corregedorias[7], porque compostas por membros que gozam de experiência no exercício da atividade ministerial[8] e porque, sendo internas, encontram-se mais propícias ao resguardo dos princípios constitucionais[9] da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, ínsitos à Instituição por força do art. 127, § 1º, da Carta Magna, preservando o Ministério Público de indevidas ingerências externas sem, no entanto, deixar desprovidos de avaliação, orientação e fiscalização os órgãos do Parquet.

Analisando a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público no que toca às funções correicionais, Emerson Garcia[10] sintetiza que:

7 Em palestra sobre o tema "Corregedorias e o Ministério Público Resolutivo", proferida durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, realizado entre os dias 21 e 23/09/2016 em Brasília, Marcelo Pedroso Goulart salientou, dentre outros aspectos, a importância de colocar-se, ao lado das tradicionais funções correicionais de orientar e de fiscalizar, a de avaliar, citando como exemplo disso a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Goiás, o que é confirmado pela redação do art. 24 da Lei Complementar Estadual n. 25/1998, daquele Estado, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 75/2009 (disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=7069>. Acesso: 30/09/2016), a seguir reproduzida: "Art. 24. A Corregedoria Geral do Ministério Público é o órgão da administração superior encarregado de orientar e fiscalizar as atividades funcionais e a conduta dos membros do Ministério Público, bem como de fiscalizar e avaliar os resultados das metas institucionais e atividades dos demais órgãos da administração e dos órgãos auxiliares da atividade funcional".

8 Segundo o art. 16, *caput*, da Lei n. 8.625/1993, "o Corregedor-Geral do Ministério Público será eleito pelo Colégio de Procuradores, dentre os Procuradores de Justiça, para mandato de dois anos, permitida uma recondução, observado o mesmo procedimento", ao passo que, nos termos do art. 18, caput, da mesma Lei, "o Corregedor-Geral do Ministério Público será assessorado por Promotores de Justiça da mais elevada entrância ou categoria, por ele indicados e designados pelo Procurador-Geral de Justiça".

9 Como anota Dirley da Cunha Jr. (In: *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014, p. 154), "os princípios constitucionais, portanto, são as pautas normativas máximas de uma Constituição que refletem a sua ideologia e o modo de ser compreendida e aplicada".

10 In: *Ministério Público*: Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 224.

> A Corregedoria-Geral, considerada órgão da Administração Superior do Ministério Público pelo art. 5º, IV, da Lei nº 8.625/1993, tem a sua atividade finalística voltada à orientação e à fiscalização dos Procuradores e dos Promotores de Justiça. Trata-se de órgão de controle interno que deve velar pelo aperfeiçoamento da atividade desenvolvida pelos referidos agentes e pelos respectivos órgãos administrativos que integram: as Procuradorias e as Promotorias de Justiça (art. 6º). Além disso, é responsável pelo desenvolvimento da atividade persecutória no âmbito disciplinar, devendo recepcionar as notícias de irregularidade nos órgãos de execução e apurar aquelas que possuam alguma idoneidade. Para alcançar tais objetivos, deve colher informações junto aos órgãos fiscalizados com a realização de correições e inspeções (art. 17, I), sendo legítimo que delegue o exercício de tais atividades aos seus assessores (art. 18), conclusão que deriva da constatação física de não ser o Corregedor-Geral onipresente. Tratando-se de inspeção das atividades de Procurador de Justiça, deverá encaminhar relatório reservado ao Colégio de Procuradores, relatório este que terá índole eminentemente comunicativa, não condicionando ou restringindo a atuação da Corregedoria-Geral (art. 19, § 2º).

2. CONCEITO DE CORREIÇÃO

Prevê o art. 17, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.625/1993 que:

> 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;
>
> [...]
>
> IV — fazer recomendações, sem caráter vinculativo, a órgão de execução[11]; [...].

O conceito de correição encontra-se no art. 3º, § 1º, da Resolução n. 149, de 26 de julho de 2016, do egrégio Conselho Nacional do Ministério Público, abaixo reproduzido:

> Art. 3º
>
> [...]
>
> § 1º Para fins desta resolução, a correição é o procedimento de verificação ampla do funcionamento eficiente dos órgãos, unidades, cargos ou serviços do Ministério Público, havendo ou não evidências de irregularidade, sendo que a correição ordinária é o procedimento ordinário e periódico e,

11 Ao ensejo, Carlos Roberto de Castro Jatahy (In: *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 148) adverte: "Deve-se ressaltar, por oportuno, que as decisões administrativas da Administração Superior não se confundem com as recomendações e naquelas há a obrigatoriedade de atendimento pelo membro da Instituição, consoante se afere do artigo 43, XIV, da LONMP, que inclui entre os deveres do membro do Ministério Público 'acatar, no plano administrativo, as decisões dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público.' Constata-se, assim, que o princípio hierárquico disciplinar-administrativo existe no Ministério Público, e que os preceitos administrativos não são abrangidos pela independência funcional".

> por sua vez, a correição extraordinária é o procedimento extraordinário e eventual.

A finalidade das correições, de acordo com o art. 2º da Resolução ora em comento, é a de "verificar a regularidade do serviço e a eficiência da atividade da unidade ou do membro, adotando medidas preventivas ou saneadoras, bem como encaminhando providências em face de eventuais problemas constatados".

Para uma adequada publicidade do ato, permitindo a colaboração da sociedade com a eficiência da fiscalização correicional, foram estabelecidas, pelos incisos de seu artigo 3º, algumas rotinas mínimas, tais como: contato com juízes, autoridades locais, representantes da Ordem dos Advogados do Brasil; disponibilidade para colher sugestões ou reclamações de quaisquer interessados acerca dos serviços prestados pela unidade ou órgão, podendo realizar, para tal fim, audiência pública; divulgação prévia do calendário de correições ordinárias e respectivos locais por internet, intranet ou imprensa oficial, com antecedência mínima de trinta dias; e comunicação à chefia da unidade ou ao membro interessado com antecedência mínima de cinco dias.

Como se nota, apresenta-se deveras importante a abrangência do conceito de correição contido na Resolução n. 149 do Conselho Nacional do Ministério Público, pois, além de se preocupar com a avaliação do membro do Ministério Público, ainda deixou claro que a efetividade do trabalho desempenhado e a consequente repercussão desse trabalho para a sociedade são prioritários, na medida em que estabeleceu que a unidade ministerial também deve ser correicionada a cada três anos, independentemente do tempo de designação do membro do Ministério Público na unidade correicionada.

3. ITENS DE AVALIAÇÃO PREVISTOS NA RESOLUÇÃO N. 149/2016-CNMP

O que se apresenta como de maior relevância para o objeto deste artigo, porém, é o que consta no art. 4º da Resolução, nos seguintes termos:

> Art. 4º Nas correições serão observados, entre outros, os seguintes aspectos:
>
> I – descrição das atribuições do órgão de execução ou da unidade;
>
> II – informações referentes ao órgão de execução (data de assunção na unidade, residência na comarca ou local onde oficia, participação em curso de aperfeiçoamento nos últimos seis meses, exercício do magistério, se responde ou respondeu a procedimento de natureza disciplinar e, se for o caso, qual a sanção disciplinar, se, nos últimos seis meses, respondeu cumulativamente por outro órgão/unidade; se nos últimos seis meses recebeu colaboração e/ou se afastou das atividades;
>
> III – regularidade no atendimento ao público, estrutura de pessoal, estrutura física e sistema de arquivo;

IV – sistema de protocolo, registro, distribuição e andamento de feitos internos (inquérito civil público, notícia de fato, procedimento administrativo, procedimento preparatório, procedimento preparatório eleitoral, procedimento investigatório criminal, carta precatória do Ministério Público etc.) e de feitos externos (processos judiciais, procedimentos policiais etc.);

V – verificação quantitativa da entrada e saída de feitos externos e de movimento dos feitos internos, individualizado por membro lotado na unidade, no período a ser delimitado pelo Corregedor-Geral, o qual não deverá ser inferior a três meses;

VI – regularidade formal dos feitos internos, em especial a correta utilização das Tabelas Unificadas do Ministério Público, o cumprimento dos prazos de conclusão e prorrogação previstos nos atos normativos específicos, a movimentação regular, a duração da investigação e o grau de resolutividade (termos de ajustamento de conduta firmados e ações ajuizadas);

VII – produção mensal de cada membro lotado na unidade, bem como saldo remanescente;

VIII – cumprimento dos prazos processuais;

IX – verificação qualitativa, por amostragem, das manifestações do membro correicionado;

X – atendimento ao expediente interno e ao expediente forense, em especial o comparecimento às audiências judiciais ou sessões dos Tribunais e/ou Órgãos Colegiados;

XI – comparecimento em reuniões em conselhos de controle social;

XII – cumprimento das resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público que determinam a realização de visitas/inspeções, em especial do controle externo da atividade policial, das inspeções em estabelecimentos prisionais, da fiscalização em unidades de cumprimento de medidas socioeducativa de internação e semiliberdade, e da inspeção dos serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes;

XIII – experiências inovadoras e atuações de destaque;

XIV – avaliação do desempenho funcional, verificando-se, inclusive, a participação e a colaboração efetiva nas atividades da unidade.

Como se nota, amplo é o leque de tópicos a serem observados pelas Corregedorias-Gerais quando da realização de correições, sejam ordinárias ou extraordinárias, cabendo a cada Corregedoria regulamentar as atividades de correição e inspeção previstas na Resolução sem descurar dessa previsão regulamentar geral e da legislação específica de regência.

Nessa esteira, muitas são as iniciativas que podem ser implementadas pelas Corregedorias-Gerais com vistas a uma avaliação quantitativa e qualitativa do desempenho funcional dos membros do Ministério Público, cabendo notar-

se que as correições podem ser realizadas não só quanto ao desempenho funcional do membro do Ministério Público (com a atribuição do conceito cabível e a previsão das recomendações adequadas ao aperfeiçoamento de sua atuação funcional), mas quanto à própria organização, estrutura e regular funcionamento da unidade ministerial em si, enquanto órgão administrativo que é (efetuando-se as recomendações adequadas à melhoria de seus processos organizacionais e comunicando aos demais órgãos da Administração Superior as deficiências quanto às quais são necessárias medidas de caráter administrativo para sua solução), a fim de que não haja, em razão da movimentação dos membros do Ministério Público na carreira, promotorias ou procuradorias de Justiça com mais de três anos[12] sem submissão a correição.

4. TÉCNICAS PARA AFERIÇÃO DO DESEMPENHO FUNCIONAL

Para tanto, a primeira e, a nosso ver, mais importante pergunta a ser feita é: em que aspecto a atuação do membro ministerial na comarca ou região modificou a realidade social, para, logo em seguida, indagar-se se essa modificação pode ser classificada como positiva, à luz da missão constitucional do *Parquet* e das expectativas da comunidade local, e em que medida o é.

Como visto, a preparação do ato correicional exige publicidade, divulgando-se o calendário de correições com um mínimo de trinta dias de antecedência e comunicando-se o agendamento do ato, ao membro a ser correicionado, pelo menos cinco dias antes do início da correição.

Essas comunicações, para além de darem execução ao princípio da publicidade em si, permitem que o membro que terá seu trabalho correicionado possa preparar-se adequadamente, seja providenciando as certidões, planilhas e demais documentos regularmente exigidos, seja impulsionando os processos e procedimentos que, até então, não puderam, por algum motivo, ser analisados.

Nisso não se deve, ressalte-se, ver com maus olhos o incremento de atuação que geralmente se vê nas datas imediatamente anteriores à correição, por se tratar de providência natural de membros formalmente comunicados da realização de correição, haja vista que a comunicação tem potencial para gerar no correicionado algum grau de receio de ser subavaliado, ainda que já possua um bom padrão de desempenho em sua rotina funcional. O que importa, em tais circunstâncias, é que a correição já começa a contribuir, desde antes de sua realização, para estimular os membros ao incremento de seu desempenho funcional, visando a colocarem em dia o rol de livros, pastas, planilhas e controles da promotoria ou procuradoria de Justiça e ao despacho ou devolução, com a manifestação devida, dos procedimentos extrajudiciais e

12 Prazo previsto no art. 1º, *caput*, da Resolução n. 149/2016-CNMP. No Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, porém, prevê o art. 34 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual n. 141, de 09 de fevereiro de 1996) que: "Art. 34. Compete ao Corregedor-Geral do Ministério Público, dentre outras atribuições: I — realizar correições e inspeções nas Promotorias de Justiça, pelo menos uma vez por ano, remetendo relatório reservado ao Colégio de Procuradores de Justiça; II — realizar inspeções nas Procuradorias de Justiça, pelo menos uma vez por ano, remetendo relatório reservado ao Colégio de Procuradores de Justiça".

dos processos judiciais que pendiam de apreciação ministerial, o que vem ao encontro da continuidade e da eficiência do serviço público.

Aliás, parece-nos adequado recomendar-se a todos os órgãos de execução do Ministério Público que possuam atribuições extrajudiciais, para o mesmo fim, que procedam, pelo menos uma vez ao ano, ou tanto que cientificados formalmente sobre o agendamento de correição ordinária pela Corregedoria, a inspeção nas suas promotorias de Justiça de lotação, para verificação do cumprimento dos despachos proferidos nos autos dos procedimentos extrajudiciais e do correto e regular preenchimento dos livros e pastas existentes na unidade ministerial.[13]

Noutra vertente, a divulgação do dia, hora e local da correição, bem como da possibilidade de manifestação de juízes, delegados, advogados e quaisquer outros interessados sobre a atuação do membro ministerial e a eficiência do serviço prestado pela unidade ministerial, despontam como fatores de estímulo à adoção, pelo membro, de conduta pública e particular irrepreensível, sem prejuízo de a Corregedoria avaliar com a devida ponderação o teor das sugestões, das críticas, das comunicações de ilicitudes e dos elogios que vierem a ser apresentados pela comunidade, especialmente quanto ao interesse subjacente à conduta do noticiante e à verossimilhança de suas alegações.

Iniciado, no entanto, o trabalho correicional propriamente dito, cabe à Corregedoria analisar se os documentos que compõem a rotina da unidade ministerial se encontram organizados segundo os atos normativos vigentes — geralmente indicativos de organização dos registros e dos documentos em livros, pastas, planilhas e controles físicos ou informatizados. Nesse ponto, é pertinente ressaltar que não é o mero atendimento à forma de identificação, classificação e arquivo estabelecida na normativa local que deverá determinar um bom ou um mau conceito sob o aspecto organizacional, embora se trate de item que integra a aferição correicional. Importa essencialmente considerar aqui, em verdade, se, ainda que organizadas de outro modo, estão as informações disponíveis para pronto acesso e arquivadas em condições de preservação da integridade dos documentos e autenticidade dos registros, uma vez que a forma não deve sobrepujar a finalidade.

Quanto aos processos judiciais, importa verificar-se não apenas o cumprimento formal dos prazos próprios e impróprios previstos na legislação em vigor, mas também, na medida do possível, se os atos praticados (segundo as peças disponíveis para consulta, e ainda que por amostragem) foram consentâneos com a atuação ministerial esperada para a fase do processo e os argumentos sustentados nos autos pelas partes, pela parte contrária ou pelo próprio magistrado, na fundamentação de seus atos.

13 Para tal fim, expediu-se, no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, a Recomendação n. 003/2008-CGMP, de 22 de setembro de 2008.

Pode-se, por exemplo, nesse aspecto, avaliar se houve requerimento de audiência de conciliação; tentativa extrajudicial de solução da lide paralelamente ao trâmite do processo judicial; escolha estratégica de diligências exigidas pela situação, para requerimento nos autos; contribuição com o juízo para o desfecho célere do processo, segundo as circunstâncias do caso; ajuizamento de medidas cautelares ou assecuratórias e formulação de pedidos de tutela antecipada antecedente, visando à proteção adequada do bem jurídico tutelado e ao resguardo da utilidade do processo, dentre outras medidas.

Desde já, cabe frisar-se a importância de ser dado tratamento prioritário à atuação extrajudicial, não sendo mais admissível que a atribuição judicial se sobreponha àquela, devendo o membro desincumbir-se de suas obrigações com o mesmo zelo em todas as áreas de atuação, respeitadas as prioridades legais e as situações de urgências decorrentes de circunstâncias do caso concreto, como risco concreto e iminente de perecimento de direito, preclusão ou prescrição.

Um campo de fervilhante discussão diz respeito à aferição do desempenho do órgão do *Parquet* na atividade extrajudicial, seja em razão do disposto no art. 3º, § 3º, do Código de Processo Civil (segundo o qual "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"), seja em razão da tendência de exigir-se a elaboração de planejamento estratégico pelo Ministério Público em níveis nacional e estadual, cabendo ao órgão de execução atuante na comarca, com a oitiva da população, a elaboração de seu plano de atuação segundo as carências e expectativas da comunidade local, com periodicidade mínima anual, respeitadas as balizas estabelecidas pelos níveis mais amplos do planejamento estratégico.

Para a aferição do desempenho funcional na atividade extrajudicial, revela-se de indiscutível utilidade a comparação estatística de dados de produtividade entre promotorias com semelhante atribuição, não descartadas as correlatas estruturas de pessoal e demais elementos que individualizam as comarcas, como a densidade populacional e o volume de demanda.

Dentre essas, há, por sua vez, necessidade de equiparação entre atividades de semelhante relevância jurídica — a exemplo do número de termos de compromisso de ajustamento de conduta firmados e de ações civis ajuizadas —, a fim de que não se comparem, como de igual peso, uma ação civil em matéria difusa de destacada complexidade e benefício social com um despacho extrajudicial que apenas prorrogue o prazo de conclusão de um procedimento e determine a reiteração de ofício não respondido.

Para tanto, não há como fugir-se à necessidade de investimento em novas tecnologias, como a virtualização das investigações, especialmente para permitir-se o trabalho remoto e a obtenção de dados estatísticos exatos

quanto à movimentação procedimental de cada unidade do Ministério Público, diminuindo-se o risco de erros e equívocos nos registros.

Sobre o uso da tecnologia na atuação ministerial, Pedro Borges Mourão Sá Tavares de Oliveira[14] assevera que:

> Segundo a teoria de Gordon Moore, um dos fundadores da Intel, a capacidade de processamento de dados da humanidade dobra a cada 18 meses, o que vem se provando verdadeiro desde que o conceito foi criado, em 1965. O inventor e empresário Ray Kurzweil, autor do livro The Singularity is Near ("A Singularidade Está Próxima") afirma que, por causa da taxa explosiva de desenvolvimento, o crescimento tecnológico no século 21 será equivalente a 20 mil anos de progresso na velocidade atual. Como faremos com tanta tecnologia? O Direito, elemento essencial para a existência e preservação de um ambiente sociológico que produza tal realidade, encontra-se em especial posição. Não tende a desdobrar-se de maneira ágil, respeitando um tempo de entendimento social. Porém, os sinais de ruptura dos padrões de velocidade da mudança são claros. Em tempos de *Big Data* e de redes sociais, conceitos e instrumentos que criam um inédito grau de cooperação entre os indivíduos, as análises do cotidiano são feitas por um número cada vez maior de indivíduos, qualificados por um fluxo crescente de informação. Estas circunstâncias, inexoravelmente, aceleram a dinâmica cognitiva e dialética que produz a evolução jurídica.
>
> Os que assistem e vivem estes processos são chamados a se posicionar ante a maior circulação do dado e do conhecimento. O elenco de cobranças aumenta e os sistemas são postos a prova de modo mais célere. Todo este contexto nos leva a perguntar o que deve ser feito e como os operadores do Direito podem reagir. [...] Para imaginar os novos papéis, ou como devem os Ministérios Públicos se conectar para o fim de prover para o cidadão mais informação e resultado, não é necessário conhecer temas como linguagem de computação ou mesmo características das formações de redes neurais. Basta identificar um nicho, uma informação ou conhecimento que a sociedade deseja consumir e obter. Analisar as plataformas existentes e indicar os dados que podem refluir do tecido social para o ente ministerial. Reciclando e ampliando a informação, podemos alimentar diversos ciclos produtivos e interativos internos que se traduzirão em objetivos estratégicos e resultados.

No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), tem-se utilizado com satisfatório sucesso o conjunto de dados extraídos do sistema "Carcará", o qual compila os números fornecidos pelos membros por meio de seus relatórios mensais de atividades. Todavia, está o MPRN em vias de informatizar integralmente o trâmite de seus procedimentos extrajudiciais e o controle de entrada e de saída de processos judiciais com a

14 A tecnologia e o Ministério Público Brasileiro: admirável mundo novo. *Revista do Ministério Público*: Edição Comemorativa. Rio de Janeiro: 2015, pp. 723 e 727.

implantação, já efetuada em várias promotorias, do sistema denominado "MP Virtual", com conclusão prevista para meados de 2017.

De todo modo, os dados dos relatórios mensais atualmente já permitem que se faça essa compilação e comparação de dados estatísticos, para que se perceba, por exemplo, se há mais instaurações que finalizações de investigação em dada promotoria, em comparação com outras de semelhante atribuição, e em que medida — buscando responder-se à pergunta inicialmente feita — a presença e a atuação funcional do membro do MPRN na respectiva comarca tem contribuído para o desencadear de uma positiva transformação social.

Nessa linha, pode-se citar o exemplo do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul com o projeto "Mapa Social", o qual foi inclusive premiado pelo CNMP em 2014[15] e consta do Banco Nacional de Projetos[16], no sentido de fornecer-se a cada membro, por ocasião de sua chegada à comarca em que atuará, um diagnóstico estatístico sobre a realidade social da comarca, permitindo que possa ele direcionar seu trabalho para a melhoria dos índices sociais e que, a seu turno, possa a Corregedoria-Geral, por ocasião de requerimentos de promoção ou remoção na carreira, aferir o grau de merecimento do membro a partir da intervenção e da transformação social que sua atuação funcional gerou para a comunidade.

Há, outrossim, indiscutível relevância em ponderarem-se os prazos formais de tramitação dos procedimentos extrajudiciais, segundo as normas regulamentares nacionais e estaduais em vigor, à luz do grau de eficiência do membro na obtenção dos resultados esperados.

De fato, nas diversas correições que diuturnamente as corregedorias realizam, não é difícil imaginar que sejam encontrados diversos procedimentos fora do prazo de análise ou conclusão estabelecidos. Todavia, o que importa considerar, nessas circunstâncias, é se a superação do prazo regulamentar esteve justificada pela complexidade do procedimento, pelo volume de demanda ordinária ou excepcionalmente submetida à avaliação do membro ministerial, ou pela estratégia adotada no procedimento visando a obter-se não só a finalização formal do procedimento em si, mas a solução do conflito social ou institucional subjacente, sendo certo — e isso vale inclusive para a atuação na seara judicial — que o foco deve ser a solução do conflito em si, e não apenas o arquivamento formal do procedimento, o que tem utilidade para evitar-se que, dentro em pouco, outra reclamação de semelhante natureza, fundada em fato ou documento novo, venha novamente aflorar na promotoria de Justiça.

15 Consoante matéria institucional disponível na página do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul na internet, o Mapa Social "é uma ferramenta que tem por objetivo reunir um conjunto de dados estatísticos divulgados por diferentes instituições e órgãos públicos que se relacionam às temáticas de atuação do Ministério Público. Para tanto, congrega relatórios com indicadores sociais dos municípios gaúchos, com vistas a oferecer a cada Promotor de Justiça uma visão geral da realidade em que atua, possibilitando a identificação de carências sociais nas diversas áreas de intervenção da Instituição, orientando, deste modo, a atuação ministerial". Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/transparencia/noticias/id36797.html>. Acesso: 29/09/2016.

16 Disponível em: <http://bancodeprojetos.cnmp.mp.br/visualizarPenProjeto.seam?cid=10043>. Acesso: 29/09/2016.

Há, ainda, a possibilidade de, após avaliação de todo o contexto de trâmite dos procedimentos extrajudiciais a cargo da unidade ministerial (incluindo o cálculo da média de tempo em que os autos permaneceram conclusos aguardando impulsionamento pelo membro, em face do tempo total de trâmite do procedimento, bem como o tempo gasto pela secretaria para cumprimento dos despachos nele proferidos), efetuar-se orientação no sentido de o membro ministerial priorizar o encerramento, com a medida cabível, dos procedimentos mais antigos, visando a que não se perca a oportunidade de resposta ministerial contemporânea às expectativas da sociedade quanto ao fato noticiado[17].

Esse mesmo contexto permite e recomenda que se avalie o desempenho funcional com base na proatividade — aqui entendida como a capacidade de iniciativa do membro ministerial na identificação de demandas sociais por conhecimento de ofício, bem como na participação em organismos públicos e privados parceiros do Ministério Público na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos de relevância social e na disponibilidade para diálogo com a comunidade por meio de palestras, aulas, reuniões, audiências públicas e atividades correlatas, com foco na prevenção — e na resolutividade — aqui entendida como a capacidade de busca voluntária e eficiente de soluções para as demandas identificadas, adotando-se medidas negociadas extrajudiciais que solucionem o conflito social em si e evitem a judicialização como primeira via, bem como que tenham foco ao instaurar e conduzir os procedimentos extrajudiciais, com escolha estratégica e razoável das diligências necessárias ao desfecho da investigação, além de manter-se um esforço constante para que haja equilíbrio entre o número de investigações iniciadas e o número de investigações finalizadas, a fim de não se inviabilizar o funcionamento da promotoria de Justiça.

Nesse prisma, insta gizar, neste momento, que a finalidade da correição deve ser, precipuamente, a de contribuir para o aperfeiçoamento do desempenho funcional dos membros do Ministério Público, com o que se otimizará a prestação do serviço ministerial e, assim, atendendo ao interesse público, o que, em última análise, contribui para o próprio incremento da legitimidade do Ministério Público enquanto instituição permanente, essencial e de envergadura

17 Quanto a isto, o art. 6º da Resolução Conjunta n. 001/2016-PGJ/CGMP/RN, publicada no DOE/RN de 28/06/2016, que "regulamenta as designações de membros do Ministério Público para auxílio em mutirões de processos judiciais, de procedimentos extrajudiciais e de sessões do júri popular", estabelece o seguinte: "Art. 6º A atuação dos membros participantes deverá ter como foco a resolutividade dos processos e procedimentos, de acordo com as seguintes diretrizes: I — inquéritos civis com mais de quatro anos de trâmite serão considerados urgentes e terão prioridade de análise, ressalvadas apenas as prioridades legais e situações de risco imediato de perecimento do direito; II — quando, praticadas as diligências investigatórias razoavelmente esperadas para o caso concreto, seu resultado não indicar probabilidade de êxito no prosseguimento da apuração, deverá o membro considerar a possibilidade de promover o arquivamento, sem prejuízo de sua posterior reabertura à luz de fatos novos, enquanto não ocorrer a prescrição; III — processos judiciais ou extrajudiciais com matéria assemelhada deverão ser analisados em bloco e preferencialmente pelo mesmo membro; IV — o membro deverá priorizar a aplicação das súmulas, dos enunciados e dos assentos dos Tribunais Superiores e dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público. Parágrafo único. Medidas que atrasem o desfecho dos autos somente poderão ser adotadas quando forem, fundamentadamente, tidas por imprescindíveis".

constitucional, com as atribuições de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.[18]

Trata-se, pois, de avaliar para bem orientar, sem prejuízo do regular exercício da função fiscalizatória, mas sem que esta última seja a tônica da atuação correicional.

É nesse sentido que devem ser compreendidas as recomendações comumente efetuadas como desfecho do relatório de correição ordinária: orientações ao membro para que, diante da constatação de uma atuação funcional aquém da esperada, sejam-lhe apresentadas as pendências encontradas e indicados os meios para sua solução ou superação, com a fixação de prazo razoável para tanto.

A orientação correicional, neste contexto, passa a ser o principal instrumento da Corregedoria para, periodicamente, acompanhar o desempenho dos membros do Ministério Público (instaurando-se, quando necessário, procedimento para acompanhar-se o atendimento ou não às recomendações formuladas, sem prejuízo de inserção da promotoria ou procuradoria de Justiça no calendário anual de correições seguinte) e dar-lhes a oportunidade do contínuo aprendizado e aperfeiçoamento, com vistas à construção de um Ministério Público forte e eficiente, porque fortalecido nas noções mais basilares de avaliação isenta e fundamentada em dados objetivos, tratando-se os integrantes da Instituição como profissionais dignos de credibilidade e oportunidade de melhoria, sem que se atue, primeiramente, com olhos desejosos de punição disciplinar.

Inclusive, Pedro Roberto Decomain, sobre o tema, esclarece que:

> [...] As duas tarefas — orientação e fiscalização — ombreiam-se em importância, mas a primeira deve receber alguma ênfase. Orientar os membros do MP no desempenho de suas funções institucionais pode ser de muito melhor efeito para as atividades da Instituição do que limitar-se a verificar eventuais deslizes profissionais ou de conduta. Recebendo o membro do Ministério Público orientação a tempo e modo, sobre como

18 Como sustenta Clever Rodolfo Carvalho Vasconcelos (In *Ministério Público na Constituição Federal: Doutrina Esquematizada e Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 7), "o Ministério Público, sem sombra de dúvidas, configura-se como um garante de existência e vigilância a todos os poderes constituídos no país, harmonizando-se e ao mesmo tempo sofrendo vigilância de toda a sociedade, seja por força de sua atuação administrativa ou mesmo processual, pelas partes e pelo juiz, definindo-se como instituição 'extra-poder', porque detentor de garantias especiais de poder, atribuídas pela Constituição Federal". E, no Prefácio da mesma obra, o Ministro CELSO DE MELLO, destacando a razão de ser do Ministério Público e sua legitimação, aduz: "Em uma palavra: é essencial reconhecer que não constitui — jamais constituirá — dever do Ministério Público, em um regime democrático, servir aos desígnios dos governantes ou realizar a vontade dos curadores do regime, pois as atribuições dessa magnífica Instituição da República revelam-se incompatíveis com a pretensão daqueles que buscam manipular o poder *pro domo sua*. O Ministério Público constitui, em realidade, o órgão propulsor — e defensor — do respeito às leis justas e legítimas, aquele que pugna pelo império da liberdade, que age com independência e que luta em favor dos que sofrem a opressão, seja esta ditada pelo arbítrio do Estado ou gerada pela iniquidade da exclusão social. Em assim agindo, e em sendo fiéis a essa irrenunciável missão, os membros do Ministério Público não apenas serão dignos da grande Instituição a que servem, mas merecerão, sempre, o respeito da coletividade por cujos interesses devem permanentemente velar".

> melhor possa desenvolver seu trabalho, podem evitar-se muitos equívocos, dos quais podem advir prejuízos para a coletividade toda.[19]

Tal forma de proceder não exclui, é bom que se frise, a possibilidade de determinar-se a extração de cópias para apuração, em apartado, dos motivos das deficiências encontradas, a fim de, identificando-se indícios de negligência ou dolo funcional, haver a devida instauração de sindicância ou processo administrativo disciplinar e a aplicação da sanção prevista em lei, mas de colocar-se como princípio reitor da atividade correicional rotineira não a pretensão sancionadora, mas o interesse restaurativo e contributivo com a continuidade e a eficiência da prestação do serviço público ministerial por meio das orientações ofertadas pela Corregedoria por ocasião das recomendações em relatório de correição.

Sintetizando, em tudo isso deve preponderar sempre o caráter orientador da atuação correicional, nos seguintes termos: identificadas falhas que, embora apontem para um desempenho funcional aquém do esperado, não necessariamente caracterizem indícios de falta funcional, que a Corregedoria indique as falhas no relatório da correição, aponte os meios disponíveis para seu saneamento e recomende ao membro a adoção das novas práticas e providências apontadas, fixando-se prazo razoável para informar se possui impugnação a fazer quanto aos termos do relatório, se acolhe ou não as recomendações efetuadas pela Corregedoria (e, não as acolhendo, sob que justificativas assim se conduz) e quais as medidas que adotará visando ao saneamento das pendências identificadas, sendo certo que tal oportunidade de manifestação interessa inclusive ao próprio órgão correicional, para que possa, continuamente, submeter seus métodos de avaliação a uma análise contextual de cabimento e razoabilidade, para aperfeiçoamento das próprias rotinas da Corregedoria, numa troca de experiências dialógica, em que todos têm algo a aprender com o outro.

Noutra vertente, a função orientadora a cargo dos órgãos correicionais deve ser exercida com o foco de estimular a implantação de uma nova realidade institucional, valendo, para isso, aplicar-se o que anota Carlos Roberto de Castro Jatahy[20]:

> Necessário, de imediato, a implantação de moderno sistema de administração organizacional, com utilização racional e planejada dos recursos orçamentários, que dote a Administração Superior e os órgãos de execução de suporte técnico e logístico para o pleno exercício funcional. Imperioso também dotar a Instituição de mecanismos informatizados para o **controle e acompanhamento** da atuação, *on line* de todas as Procuradorias e Promotorias de Justiça, implantando-se bancos de

19 In DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*: Lei nº 8.625, de 12.02.1993. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 146.

20 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*. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2016, pp. 51–53.

> dados diferenciados para cada Centro de Apoio Operacional. [...] Face ao exposto, afere-se que o **Novo Ministério Público** necessita consolidar sua identidade como **Agente de Transformação Social,** prestigiando, cada vez mais, sua condição de agente político comprometido com o Estado Democrático de Direito aqui instalado (e não completamente efetivado) pela Constituição de 1988. Cabe refletir como alcançar os patamares de excelência exigidos pela sociedade contemporânea, tendo em mente que as Instituições que não exercem suas funções a contento tendem a desaparecer ou serem suplantadas por outras. Por outro lado, em virtude da impossibilidade de crescimento ilimitado, mediante a criação de novos cargos/órgãos de execução, novos desafios deverão ser enfrentados pelo Ministério Público para atender eficazmente tanto as funções institucionais fixadas na Constituição como aquelas que lhe forem outorgadas pelo legislador. Novos parâmetros de eficiência devem ser implantados. Instrumentos de controle da atuação institucional devem ser consolidados. O desafio atual é atingir novos parâmetros de atuação institucional com racionalidade administrativa, informação, ética e, sobretudo, vontade política. Propõe-se, em suma, uma reflexão aos integrantes da Instituição quanto a tarefa de elevar o padrão do desempenho ministerial nos próximos tempos, devendo-se sempre levar em conta de que o Ministério Público e o Promotor/Procurador de Justiça possuem o potencial e a responsabilidade de contribuir, de maneira eficaz, para o fortalecimento da democracia e para a afirmação da cidadania em nosso país.

5. CONCLUSÕES

A par do exposto, conclui-se que a atividade correicional exercida por meio da realização de correições ordinárias, com a realização de recomendações, no relatório da correição, indicando-se as pendências encontradas, os meios de sua superação e o prazo em que o membro deverá manifestar-se sobre seu acolhimento e adimplemento, apresenta-se como relevante mecanismo de exercício da função correicional de orientação aos membros do Ministério Público.

Conclui-se, outrossim, que tal atividade orientadora deve apresentar-se como princípio reitor da atividade correicional, preponderando sobre a essência disciplinar sancionatória, mas que deve, para bem atingir sua finalidade, ser formulada, ao término do relatório da correição ordinária, com base em diversas técnicas de levantamento de dados sobre a produtividade e o desempenho funcional do membro avaliado, consoante as novas bases de dados e tecnologias disponíveis, a fim de que a orientação, para além de bem fundamentada, seja adequada ao fim pretendido, que é a otimização da prestação do serviço ministerial e, em última análise, o atendimento ao interesse público, com consequente incremento na legitimação social do *Parquet*.

REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 7º Congresso Nacional de Gestão do Ministério Público. *Inovar para o cidadão:* o desafio de criar experiências que gerem valor. Período: de 21 a 23 de setembro de 2016, em Brasília/DF.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Comentários à Lei Orgânica Nacional do Ministério Público:* Lei nº 8.625, de 12.02.1993. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público:* Organização, Atribuições e Regime Jurídico. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. *Curso de Princípios Institucionais do Ministério Público*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____. 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*. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

OLIVEIRA, Pedro Borges Mourão Sá Tavares de. A tecnologia e o Ministério Público Brasileiro: admirável mundo novo. *Revista do Ministério Público:* Edição Comemorativa. Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

VASCONCELOS, Clever Rodolfo Carvalho. *Ministério Público na Constituição Federal:* Doutrina Esquematizada e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2009.

O PROBLEMA DA IRRACIONALIDADE NA TOMADA DE DECISÃO: A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA NA ORIENTAÇÃO DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

The impact of implicit bias on decision-making: the United States Prosecutors training programs

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino[1]
Cláudio Henrique Portela do Rego[2]

Recebido em 26/10/2016
Aprovado em 20/01/2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. As dificuldades cognitivas impostas pela mente. 3. A atividade do Ministério Público e seus perigos implícitos. 3.1 Vieses cognitivos ligados à cor. Ou: de como a luz pode ofuscar. 3.2 Vieses cognitivos ligados à confirmação: visão de túnel, perseverança e outros fenômenos indesejáveis. 3.2.1 Viés da confirmação. 3.2.2 Viés do processamento seletivo de informações. 3.2.3 Viés da perseverança. 3.2.4 Viés da evitação de dissonância cognitiva. 4. Elementos de um programa de orientação funcional para membros do Ministério Público. 5. Conclusões. Referências.

RESUMO: Este trabalho adota como referencial teórico a ciência da cognição social implícita e estabelece uma conexão de seus postulados com a atividade do Ministério Público a partir de revisão bibliográfica de trabalhos sobre os órgãos de justiça norte-americanos. Essa comparação visa a incentivar a discussão sobre o tema aqui no Brasil, onde as corregedorias do Ministério Público possuem três papéis principais: de fiscalização, orientação e avaliação. O membro do Ministério Público deve ser capacitado em várias frentes, uma delas, ainda pouco falada, a da influência de vieses cognitivos implícitos na atividade ministerial. Para a ciência da cognição social, vieses cognitivos implícitos são os elementos e associações do subconsciente que facilitam o processamento de informações pelo homem, como a tendência de selecionar dados que confirmem, e nunca descartem, uma hipótese, ou a de dividir pessoas em categorias (brancos, negros, heterossexuais etc.). Este artigo procura elencar os vieses mais comuns na atividade do Ministério Público e as maneiras de neutralizá-los. São introduzidos vieses ligados a cor e etnia, à visão de túnel, ao processamento seletivo de informações, à perseverança e à evitação de dissonância cognitiva. Ao final, são demonstradas a importância de um programa de treinamento contínuo e algumas técnicas de mitigação dos vieses (controle ambiental, planejamento, rotina de revisão, criação de grupos de integridade profissional etc.).

ABSTRACT: *This article takes as theoretical framework the science of social cognition and establishes a connection with the prosecutorial activity in United States. This comparison aims to encourage discussion on the subject here in Brazil, where the offices of*

1 Chefe da Gabinete da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

2 Corregedor Nacional do Ministério Público.

professional responsibility have three major functions: to punish, regulate and evaluate. The ethical prosecutor must be trained on various aspects of his work, one of them being the influence of implicit bias. For the science of social cognition, implicit biases are the subconscious elements and associations that facilitate judgment, such as the tendency to confirm the original hypothesis or the division of people into categories (white, black, heterossexual etc). This essay seeks to demonstrate the most common implicit biases in prosecutorial activity and how to neutralize them. It introduces biases such as race, tunnel vision, selective information processing, belief perseverance and avoidance of cognitive dissonance. It is also shown the importance of continuous training for prosecutors, and some mitigation techniques (environmental control, planning, fresh looks, integrity groups etc).

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Vieses cognitivos implícitos. Tomada de decisão.

KEYWORDS: *Prosecution Service. Implicit Bias. Decision-making.*

1. INTRODUÇÃO

"Ser imortal é insignificante; exceto o homem, todas as criaturas o são, pois ignoram a morte; o divino, o terrível, o incompreensível, é se saber imortal"[3]. No conto *O imortal*, Borges define o critério da *consciência* como caracterizador da mortalidade. Ignorar a morte é ser imortal; o homem, ao contrário das outras criaturas, não a ignora; logo, o homem é mortal. E depois o contista argentino adiciona pitadas de contradição e ironia: "[...] o incompreensível é se saber imortal. Notei que, apesar das religiões, essa convicção é raríssima"[4].

A essa entidade denominada *consciência,* filósofos, literatos, juristas, cientistas de toda sorte dedicaram páginas de tratados. E uma vertente coletiva lhe foi extraída, a *cognição social*; e, do seu reverso, a *cognição social implícita*. Chegamos no mote deste trabalho, o seu referencial teórico. A cognição social implícita como o conjunto de elementos do subconsciente que influencia o modo como nos tratamos socialmente. "Toda linguagem é um alfabeto de símbolos cujo exercício pressupõe um passado que os interlocutores compartilham", disse Borges, em *O Aleph*[5].

Os capítulos a seguir visam ao tratamento de três assuntos interligados, utilizando-se do método de revisão bibliográfica: um, a ciência da cognição social implícita; dois, o seu objeto, os vieses cognitivos implícitos e como eles influenciam a atividade do Ministério Público; e três, os mecanismos de proteção contra vieses nefastos. O trabalho utilizará o conhecimento e a experiência sobre o assunto no direito norte-americano, enfocando nos aspectos de similaridade com o caso brasileiro.

De modo sumário, demonstra-se que o comportamento humano é fruto não apenas da consciência e da racionalidade, mas também de uma mecânica de associações subconscientes que, em última análise, forma reduções

3 BORGES, Jorge Luis. *O Aleph*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 19.

4 *Idem, Ibidem.*

5 *Idem*, p. 148.

simplificadoras (heurística) e estereótipos para lidar com uma quantidade infinita de informações aportadas todos os dias no cérebro.

Tais simplificações podem ser perigosas para membros de instituições como a Polícia, o Poder Judiciário e o Ministério Público, que devem julgar fatos de modo o mais objetivo possível. Por isso, os capítulos dois e três buscam descrever alguns dos vieses cognitivos implícitos mais danosos à atividade ministerial, e o capítulo quatro aponta elementos para uma estratégia de contra-ataque. De início, ficaremos com esta:

> Isto é um sonho, pura diversão de minha vontade, e, já que tenho um poder ilimitado, vou produzir um tigre.
>
> Oh, incompetência! Nunca meus sonhos sabem engendrar a almejada fera. O tigre aparece, sim, mas dissecado ou fraco, ou com impuras variações de forma, ou de um tamanho inadmissível, ou muito fugaz, ou tirante a cão ou pássaro.[6]

Não confie na memória.

2. AS DIFICULDADES COGNITIVAS IMPOSTAS PELA MENTE

Trovão e chuva. A associação é rápida e quase inevitável. Fumaça e fogo; tijolos e construção. Tais conjunções estão enraizadas na mecânica mais fundamental de nosso processo de pensamento. Aprendemos desde cedo a fazer associações de itens que comumente estão conjugados e a criar expectativas lógicas de coexistência entre eles: "*thunder and rain, for instance, or gray hair and old age*" (trovão e chuva, por exemplo, ou cabelo grisalho e idade avançada). A ciência da cognição social implícita sugere que os indivíduos nem sempre possuem controle (consciente e volitivo) do processo de percepção e julgamento, e, por conseguinte, de suas ações.[7]

A mente do indivíduo busca facilitar a tomada de decisão por fazer associações automáticas entre conceitos. Os exemplos dados acima trazem um recorte das mais banais conjunções: a trovoada nos ajuda a prever chuva e buscar abrigo. Contudo, há o lado nefasto desse processo mental: negro e criminalidade; mulher e fragilidade; idoso e incapacidade. Preconceitos implícitos de cor, por exemplo, são consistentes com a conclusão de que o ser humano utiliza a heurística de maneira automática e inconsciente para lidar com a enorme quantidade de informações disponíveis no mundo: associações ligadas à cor da pele facilitariam a ação por organizar uma imensidão de dados em categorias de pessoas.[8]

6 Conto *Dreamtigers*, de BORGES, Jorge Luis. *O fazedor*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 14.

7 IRWIN, John F.; REAL, Daniel L. *Unconscious Influences on Judicial Decision-Making*: The Illusion of Objectivity. McGeorge Law Review, v. 43, 2010, p. 2 e ss.

8 RICHARDSON, L. Song; GOFF, Phillip Atiba. *Implicit Racial Bias in Public Defender Triage*. Yale Law Journal, v. 122, 2013, p. 2629 e ss.

Viés cognitivo implícito (ou viés de cognição social) refere-se ao conjunto de elementos subconscientes que influenciam a forma de julgamento do indivíduo. De certo modo, o juízo estereotipado é inescapável ao homem, em razão de sua própria estrutura de raciocínio. O processamento automático de informações, em oposição ao controlado e voluntário, é realizado sem atenção, sem perda de energia, de maneira quase ilimitada.[9] Pode-se expressar um discurso de gênero igualitário, por exemplo, mas, na prática, deixar-se levar por uma associação não sentida entre mulher e ambiente doméstico, com consequências que vão da desproporção entre homens e mulheres no mercado de trabalho à violência de gênero.

Evidência clara das dificuldades trazidas por vieses cognitivos implícitos vem do *Implicit Project*, pesquisa conjunta das Universidades de Harvard, Washington e Virginia com aproximadamente sete milhões de testes via internet (é o maior repositório de dados sobre vieses cognitivos do mundo). A maioria dos participantes demonstrou atitudes subconscientes de favorecimento em relação a determinados grupos sociais, quais sejam: jovens, brancos, fisicamente capazes, magros e heterossexuais.[10]

Pesquisas apontam que vieses cognitivos implícitos podem ser os responsáveis por muitas das disparidades étnicas da sociedade norte-americana. Rachlinski e colaboradores testaram a influência dos vieses ligados a cor e etnia no Poder Judiciário dos Estados Unidos. Cento e trinta e três juízes, selecionados de diferentes circunscrições, foram submetidos ao teste, que chegou a conclusões da seguinte ordem: (1) juízes, assim como os demais integrantes da sociedade, possuem vieses cognitivos implícitos ligados a cor e etnia; (2) esses vieses podem afetar a decisão nas ações judiciais, principalmente quando há desatenção quanto a essa influência; (3) quando os juízes estão atentos à possibilidade de influência dos vieses cognitivos em suas decisões, e os monitoram efetivamente, conseguem escapar dos estereótipos danosos.[11]

A ciência da cognição social implícita, locus da teoria dos vieses cognitivos implícitos, examina processos mentais que operam fora da consciência e do controle volitivo. Diversas pesquisas demonstram que os sentimentos, os pensamentos, as percepções, as ações, as decisões e os comportamentos humanos são influenciados por fatores extrínsecos à consciência e à vontade. O pensamento racional requer energia, deliberação, reflexão, regra, vagareza, controle e habilidade cognitiva; o irracional trabalha com contexto, associação, automação, velocidade.[12]

9 STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/implicit-bias/>. Acesso em: 17 de outubro de 2016.

10 KANG, Jerry; LANE, Kristin. *Seeing Through Colorblindness*: Implicit Bias and the Law. UCLA Law Review, v. 58, 2010, p. 465.

11 RACHLINSKI, Jeffrey J.; JOHNSON, Sheri Lynn; WISTRICH, Andrew J.; GUTHRIE, Chris. *Does Unconscious Racial Bias Affect Trial Judges?* Notre Dame Law Review, v. 84, n. 3, 2009, p. 1205 e ss.

12 NANCE, Jason P. *Student Surveillance, Racial Inequalities,* and Implicit Racial Bias. 66 Emory Law Journal, 2016, p. 59 e ss.

Por conta disso, Sustein e Jolls afirmam que, na formulação e interpretação de regras legais, legisladores e cortes judiciais deveriam prestar atenção às melhores evidências disponíveis sobre o comportamento real das pessoas, método chamado de realismo comportamental *(behavioral realism)*. Pode-se, dessa maneira, mitigar vieses cognitivos mediante estratégias legais, tais como o incentivo à diversidade, a proibição de ambientes hostis e estereotipados, a implementação de ações afirmativas, entre outros.[13]

Realismo comportamental é uma vertente acadêmica desenvolvida por cientistas do direito e da psicologia. A escola do realismo comportamental procura "naturalizar" o Direito por tornar a lei mais consentânea com os entendimentos modernos sobre o comportamento humano e o processo decisório. É dirigida pelas novas descobertas sobre a mente humana. Quando um novo consenso científico é formado, os realistas comportamentais o comparam com a finalidade da lei. Se a diferença entre os dois for suficientemente grande, eles procuram modificar a norma ou forçar uma explicação sobre a impossibilidade de fazê-lo.[14]

Procura-se demonstrar a importância de introduzir o tema no direito brasileiro e, principalmente, no âmbito das discussões acerca do papel e do *modus operandi* do Ministério Público, instituição-chave na luta pela equalização dos direitos individuais e sociais. Os perigos da desatenção sobre os vieses cognitivos implícitos são bem documentados na atividade juspersecutória dos Estados Unidos. A primeira decisão tomada por promotores de Justiça norte-americanos em procedimentos criminais é sobre a necessidade e oportunidade da denúncia, e alguns estudos empíricos demonstram que:

a. eles são mais inclinados a denunciar suspeitos negros do que brancos;[15]

b. não raro viciam suas teses sobre a culpabilidade do réu por selecionar provas confirmatórias (viés da confirmação), subvalorizar provas denegatórias (viés do processamento seletivo de informações), perseverar em tese contraditória (viés da perseverança) e ajustar crenças a comportamentos errôneos (viés da evitação de dissonância cognitiva).[16]

No próximo tópico serão trabalhados os vieses cognitivos implícitos mais comuns à atividade do Ministério Público, com base na experiência e nos estudos norte-americanos.

3. A ATIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E SEUS PERIGOS IMPLÍCITOS

13 SUSTEIN, Cass R.; JOLLS, Christine. *The Law of Implicit Bias*. California Law Review, no prelo, p. 972 e ss.

14 KANG, Jerry. *Implicit Bias and the Pushback from the Left*. St. Louis University Law Journal, v. 54, 2010, p. 1139.

15 SMITH, Robert J.; LEVINSON, Justin D. *The Impact of Implicit Racial Bias on the Exercise of Prosecutorial Discretion*. Seattle University Law Review, v. 35, n. 795, 2012, p. 806.

16 BURKE, Alafair S. *Improving Prosecutorial Decision Making*: Some Lessons of Cognitive Science. William&Mary Law Review, 2006, passim.

3.1. Vieses cognitivos ligados à cor. Ou: de como a luz pode ofuscar

Nos Estados Unidos, os promotores de Justiça possuem larga discricionariedade quanto ao poderes de denunciar e de barganhar. Por essa razão, existe grande preocupação dos juristas – e, agora, também dos governos – com o processo de tomada de decisão desses atores.

Segundo Smith, os promotores de Justiça rotineiramente exercitam a sua discricionariedade sem atentar a vieses cognitivos implícitos ligados a cor e etnia. Há, por exemplo, uma maior propensão em perseguir a pena capital (existente em alguns estados norte-americanos) quando a *vítima* é branca.[17]

A associação entre pena de morte e pessoa negra é também estudada por Levinson. Para o autor, a história demonstra que, se existe um tema central na discussão sobre pena capital, é a cor da pele. Esse tipo de sentença foi utilizada nos Estados Unidos para, e de modo explícito, oprimir minorias étnicas, especialmente negros. Um dos instrumentos de opressão era a definição desigual de crimes com base na cor da pele; outro, o reforço da hierarquia racial por meio da execução da pena. No primeiro caso, os próprios códigos penais da era colonial listavam crimes específicos de negros. No segundo, a execução das penas era manifestamente dolorosa e degradante. Assim, a história da sentença de morte, que por séculos foi utilizada para controle racial, continua a influenciar o imaginário das pessoas. Pena capital e negro, uma associação implícita perversa, que serve, por exemplo, de gatilho inconsciente aos jurados: "se a pena indicada é de morte, então o réu deve ser negro", caso julgado![18]

À mesma conclusão chegou Pedersen, para quem o direito penal tem de confrontar a questão de como réus negros e brancos são tratados nas cortes judiciais. Nos Estados Unidos, matar uma pessoa branca é mais preditivo de pena de morte do que matar um negro. Somente a cor da pele poderia explicar a desigualdade de punição imposta a réus. Negros que matam brancos mais provavelmente recebem pena capital do que brancos que matam negros.[19]

Uma preferência implícita por testemunhas de determinada cor também é evidente. Onde existe uma inclinação por brancos, a testemunha dessa cor é mais confiável do que a negra. De outro lado, nota-se que esse viés cognitivo determina a velocidade de percepção da raiva na face de um indivíduo: percebe-se mais expressão de raiva no negro do que no branco. Em conjunto, esses dois fatores levam a uma conclusão sombria: dá-se o benefício da dúvida mais ao indivíduo branco do que ao negro.[20]

17 SMITH, Robert J.; LEVINSON, Justin D.; ROBINSON, Zoe. *Bias in the Shadows of Criminal Law*: The Problem of Implicit White Favoritism. Alabama Law Review, v. 66, 2015, p. 50-51.

18 LEVINSON, Justin D. *Race, Death, and the Complicitous Mind*. DePaul Law Review, v. 58, 2009, p. 626-627.

19 PEDERSEN, Natalie Bucciarelli. *A Legal Framework for Uncovering Implicit Bias*. University of Cincinnati Law Review, no prelo, p. 108 e ss.

20 ARMSTRONG, Andrea C. *Race, Prison Discipline, and the Law*. 5 U.C. Irvine L. Rev. 759, 2015, p. 767 e ss.

Mas o favorecimento implícito não começa nem termina com promotores de Justiça. Defensores públicos, por exemplo, podem modificar a qualidade de sua representação de acordo com a cor da pele do cliente.[21] Ademais, são diversos os estudos na literatura norte-americana sobre vieses cognitivos implícitos ligados à atividade jurisdicional.

Nada obstante, Pope relata que há uma quantidade considerável de pesquisas sobre os diferentes antídotos contra esses vieses. Defesas importantes seriam: o monitoramento ostensivo da acurácia da decisão tomada; a proximidade física em relação a indivíduos do outro grupo; a educação multicultural; a exposição a situações que contradizem o viés, entre outros.[22]

3.2. Vieses cognitivos ligados à confirmação: visão de túnel, perseverança e outros fenômenos indesejáveis

O processo decisório dos operadores da lei nos Estados Unidos vem sendo escrutinado por quase trinta anos, e um dos focos de atenção é a figura do promotor de Justiça. A doutrina coloca o problema da seguinte maneira: os promotores norte-americanos são incentivados a atingir altas taxas de condenação, o que obscureceria o valor da Justiça no caso concreto. Do ponto de vista da racionalidade, a abordagem dos estudiosos é esta: o agente escolhe infringir regras legais e éticas (custo) desde que maximize o seu índice de condenações (benefício). E a solução seria desequilibrar a balança para o peso do custo: regras éticas mais duras, penalidades mais altas, incentivos profissionais e financeiros a fatores outros que não as taxas de condenação.

Este artigo, contudo, investiga o papel do subconsciente, da irracionalidade, enfim, dos vieses cognitivos implícitos na atividade do Ministério Público. A questão passa a ser modelada da seguinte forma: vieses implícitos afetam a tomada de decisão do indivíduo, e os promotores de Justiça não estão livres do problema. Desse ponto de vista, a abordagem é esta: o agente às vezes falha em tomar decisões escorreitas não porque desvaloriza a Justiça ou a Ética, mas porque é um agente parcialmente irracional.

Burke elenca quatro tipos de vieses cognitivos não ligados a cor e etnia, mas que afetam o processo decisório dos promotores norte-americanos:[23]

21 SMITH, Robert J.; LEVINSON, Justin D.; ROBINSON, Zoe. *Bias in the Shadows of Criminal Law*: The Problem of Implicit White Favoritism. Alabama Law Review, v. 66, 2015, p. 50-51.

22 POPE, Devin G; PRICE, Joseph; WOLFERS, Justin. *Awareness Reduces Racial Bias*. IZA Discussion Paper No. 7945, p. 2 e ss. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2396440>. Acesso em: 20 de outubro de 2016.

23 BURKE, Alafair S. *Improving Prosecutorial Decision Making*: Some Lessons of Cognitive Science. William & Mary Law Review, v. 47, p. 8 e ss.

3.2.1. Viés da confirmação

Segundo o viés da confirmação, ao testar a validade de hipóteses, as pessoas tendem a escolher informações que as confirmem, em detrimento das informações denegatórias.

Em determinado estudo, foi pedido a indivíduos que selecionassem perguntas pré-formuladas para entrevistar determinada pessoa. Metade dos indivíduos foram instruídos a testar se o sujeito era extrovertido; a outra metade, se era introvertido. Os resultados demonstraram um forte viés de confirmação. Os indivíduos selecionaram perguntas que apenas poderiam provar, e nunca descartar, as respectivas hipóteses. Os que testavam se o sujeito era extrovertido escolhiam questões como "O que você faria para animar uma festa?", enquanto os que testavam se o sujeito era introvertido selecionavam perguntas como "O que há sobre grupos grandes que faz você se sentir desconfortável"?

Na atividade do Ministério Público, o viés da confirmação sugere uma tendência a escolher informações condenatórias quando esta for a inclinação do agente (fenômeno da visão de túnel). Se a investigação estiver em andamento, o viés pode induzir a um tudo ou nada: ou a prova reforça a culpa do investigado ou não tem valor. "*[...] a leading cause of error is 'tunnel vision', in wich investigators and prosecutors hone their sights early on one suspect, and then search for evidence inculpating him, [...]*"[24].

3.2.2. Viés do processamento seletivo de informações

De acordo com o viés do processamento seletivo de informações, ainda quando apresentadas expressamente as informações denegatórias, estas tendem a ser subvalorizadas[25].

Uma pesquisa com dois grupos de pessoas, um a favor e outro contra a pena de morte, ambos selecionados para ler dois artigos, cada um defendendo um dos pontos de vista, demonstrou que o grupo a favor da pena sobrevalorizou o artigo favorável e desvalorizou o contrário, utilizando argumento de superioridade empírica do primeiro, mesmo que ambos os trabalhos tenham utilizado exatamente o mesmo método. O grupo contrário à pena de morte expressou o mesmo padrão, de maneira reversa: sobrevalorizou o artigo contrário e desvalorizou o artigo favorável à pena.

24 Em tradução livre: "uma das principais causas de erro é a visão de túnel, em que investigadores e promotores de Justiça afunilam sua visão de maneira precoce em um suspeito e, depois, procuram evidências de culpa" (BURKE, Alafair S. *Neutralizing Cognitive Bias*: An Invitation to Prosecutors. NYU Journal of Law & Liberty, no prelo).

25 Apesar disso, Burke alerta que o processamento seletivo de informações pode ser normativamente racional: quando nova informação é compatível com as já existentes, encontra-se provavelmente correta (um escrutínio mais cuidadoso consumiria recursos cognitivos desnecessariamente); ao passo que informações incompatíveis com as já existentes podem ser falaciosas, e um esforço cognitivo de análise mais profunda pode ser bem empregado. (Burke, Alafair S. *Improving Prosecutorial Decision Making*: Some Lessons of Cognitive Science. William & Mary Law Review, Vol. 47, p. 12).

Para o promotor de Justiça, o viés do processamento seletivo de informações pode atrapalhar a perfeita valoração de uma prova exculpatória. A tendência é de aceitar, sem grande esforço, novas provas que confirmem a tese original e escrutinar à exaustão a prova contrária, procurando justificativas para subvalorizá-la ou conciliá-la. *"Once the opinion of guilt is formed, selective information processing comes into play, causing the prosecutor to weigh evidence that supports her existing belief more heavily [...]"*[26].

3.2.3. Viés da perseverança

Segundo o viés da perseverança, ainda que confrontadas com provas não ambíguas de que as informações preliminares são falsas, as pessoas tendem a aderir à teoria pré-formada.

Em conhecido estudo, citado por Burke, foi solicitado a um grupo de pessoas que tentasse descobrir se bilhetes de suicídio eram falsos ou verdadeiros. Após, os pesquisadores deram *feedbacks* aleatórios, incutindo em algumas pessoas uma taxa de sucesso alta e, em outras, uma taxa de sucesso baixa. Confrontados, depois, com a verdade (de que os *feedbacks* haviam sido aleatórios), os indivíduos foram questionados se mantinham a sua taxa de sucesso e se previam que ela seria a mesma para o futuro.

Foi encontrado um viés de perseverança considerável: os indivíduos que haviam recebido bons *feedbacks* mantiveram-se com a ideia de boa taxa de sucesso; os que haviam recebidos *feedbacks* ruins continuaram com a tese da pequena taxa de sucesso, tanto em relação à pesquisa realizada quanto à previsão de eventuais outras.

Na atividade do Ministério Público, o viés da perseverança dificultaria uma manifestação justa em caso de revisão criminal (tendência a se manter com a teoria original). O promotor de Justiça pode enxergar a condenação como evidência confirmatória da acurácia de sua tese inicial. A crença se fortalece e pode atrapalhar a análise de provas posteriores da inocência do condenado, até mesmo um teste de DNA. Para Burke, isso ocorre porque "*a prosecutor who is surrounded in her daily routine only by crime victims, police officers, and other prosecutors might develop a deepened 'presumption of guilt'that can contribute to cognitive bias*"[27].

3.2.4. Viés da evitação de dissonância cognitiva

26 Em tradução livre: "Uma vez formada a tese da culpa, o processamento seletivo de informação entra em cena, fazendo com que o promotor de Justiça sobrevalorize as provas confirmatórias de sua teoria" (BURKE, Alafair S. *Neutralizing Cognitive Bias*: An Invitation to Prosecutors. NYU Journal of Law & Liberty, no prelo).

27 Em tradução livre: "um promotor de Justiça que é rodeado no dia-a-dia apenas por vítimas de crimes, policiais e outros promotores corre o risco de desenvolver uma profunda 'presunção de culpa', a qual pode contribuir para o viés cognitivo" (BURKE, Alafair S. *Neutralizing Cognitive Bias*: An Invitation to Prosecutors. NYU Journal of Law & Liberty, no prelo).

Por fim, de acordo com o viés da evitação de dissonância cognitiva, as pessoas tendem a ajustar as suas crenças na direção de seus comportamentos, evitando dissonância entre valores (internos) e condutas (externas).

Uma pesquisa foi realizada com dois grupos de pessoas: ambos deveriam enganar um terceiro grupo, afirmando falsamente que uma determinada atividade, longa e cansativa, era muito interessante. O primeiro grupo tinha de fazê-lo por um dólar; o segundo, por vinte dólares. Em uma comparação entre os dois grupos, o primeiro julgou a tarefa (mentir para um terceiro grupo) mais interessante do que o segundo. Os pesquisadores concluíram que os indivíduos do primeiro grupo ajustaram os seus valores para reconciliá-los com seu comportamento, mitigando o conflito entre a sua autopercepção positiva e o engodo que praticaram.

Na atividade do Ministério Público, o viés da evitação de dissonância cognitiva pode dificultar o pedido de absolvição pelo promotor de Justiça. A denúncia seria comportamento dissonante em relação à convicção absolutória. A ação penal contra uma pessoa inocente é incompatível com o senso ético do promotor de Justiça e, para evitar dissonância cognitiva, ele pode se prender à tese da culpa, mantendo a sua autopercepção justa e a integridade profissional. "*[...] for an ethical prosecutor, the avoidance of cognitive dissonance can be a powerful motivation to adhere do guilt beliefs, lest she admit to herself the difficult truth that she may have charged [...] an innocent person*"[28].

Todos esses vieses cognitivos, contudo, possuem o seu antídoto, um processo de sobreposição da consciência em relação à irracionalidade. O objetivo do próximo capítulo é elencar a munição do membro do Ministério Público contra os perigos implícitos impostos pela estrutura evolutiva da mente. Em paralelo, procura-se apresentar às corregedorias novos elementos para uma pesquisa direcionada, que leve em consideração os casos concretos de cada localidade, e a construção de um programa de orientação funcional sobre vieses cognitivos implícitos na atividade ministerial.

4. ELEMENTOS DE UM PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO FUNCIONAL PARA MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O objetivo desta pesquisa é um: aperfeiçoar a atividade do Ministério Público. Inevitável, portanto, apontar as lacunas e os prováveis erros. Os capítulos anteriores traçaram quadro um tanto sombrio a respeito de práticas e resultados, mas visaram tão somente à exposição de um problema, intrínseco ao homem e, por conseguinte, aos operadores da lei.

Apontam-se, a partir de agora, as oportunidades de melhoria. Serão elas tanto mais eficazes quanto consigam induzir as unidades, principalmente as

28 Em tradução livre: "para um promotor de Justiça ético, a evitação de dissonância cognitiva pode ser uma motivação poderosa para aderir à crença na culpa do acusado, a não ser que ele admita para si mesmo a dura verdade de que pode ter denunciado uma pessoa inocente" (BURKE, Alafair S. *Neutralizing Cognitive Bias*: An Invitation to Prosecutors. NYU Journal of Law & Liberty, no prelo).

corregedorias, à reflexão, à pesquisa *in loco* e à produção de programas de orientação funcional voltados à proteção contra vieses cognitivos implícitos.

De tempos em tempos, o Ministério Público brasileiro sofre críticas de outras instituições e de setores da sociedade em razão de seu "crescente poder", sua "alta discricionariedade", sua "falta de controle". E vêm as tentativas de restrição das atribuições, limitação da autonomia funcional e endurecimento do controle disciplinar. As ideias parecem encarceradas em uma lógica, a do combate aos abusos apenas com o recrudescimento da punição.

Essa discussão não é nova aqui nem nos Estados Unidos. Também no país norte-americano se debateu à exaustão os limites do Ministério Público; mas, de alguma maneira, conseguiu-se expandir o raciocínio e observar um ângulo completamente novo, o das dificuldades funcionais do promotor de Justiça ético, particularmente, o cometimento de injustiças e/ou faltas disciplinares em razão de uma decisão viciada por processos naturais da mente.

Em 27 de junho de 2016, o Departamento de Justiça do Governo Federal dos Estados Unidos anunciou um amplo programa de treinamento para agentes do FBI *(Federal Bureau of Investigation)*, do DEA *(Drug Enforcement Administration)*, do *US Marshals Service* e do Ministério Público *(prosecutors)*, entre outros, sobre as influências dos vieses cognitivos implícitos e os mecanismos de proteção contra eles. Para a vice-procuradora-geral da República Sally Yates,

> *Given that the research is clear that most people experience some degree of unconscious bias, and that the effects of that bias can be countered by acknowledging its existence and utilizing response strategies, it is essential that we provide implicit bias training to all of our prosecutors and law enforcement agents.*[29]

Em geral, esses programas de treinamento são voltados ao que pesquisadores chamam de "*mindfulness*", algo como "atenção plena" ou "consciência plena". Em obra magistral sobre o tema, Konnikova analisa as nuanças psicológicas dos personagens de Arthur Conan Doyle e, ao mesmo tempo, vai estabelecendo a importância de controlar as informações que aportam ao cérebro e a maneira de processamento para a tomada de decisão[30].

Mas quem melhor ofereceu subsídios a um programa direcionado aos operadores da lei e, em particular, ao Ministério Público foi a professora de Hofstra, Alafair Burke. A seguir, serão demonstradas algumas de suas

29 Em tradução livre: "em razão de as pesquisas mais recentes em ciência cognitiva demonstrarem que as pessoas possuem algum grau de viés cognitivo implícito e que os efeitos maléficos desses vieses podem desaparecer pelo conhecimento de sua existência e pela utilização de algumas estratégias, é essencial a promoção de treinamentos a todos os promotores de Justiça e agentes da polícia". Disponível em: <justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-new-department-wide-implicit-bias-training-personnel>. Acesso em: 21 de outubro de 2016.

30 KONNIKOVA, Maria. *Mastermind*: How to Think Like Sherlock Holmes. Penguin Books, 2013.

conclusões em conjunto com o que preceitua o *National Center for State Courts*, órgão auxiliar na administração de cortes judiciais norte-americanas:[31]

Em primeiro lugar, a metacognição (pensar em pensar) e a consciência plena: é importante descrever os vieses cognitivos para os agentes da lei. Isto, só por si, já é capaz de reduzir a incidência de erros por jogar luz (consciência) nos pontos de irracionalidade. Konnikova brinca que Sherlock Holmes, diferentemente de Watson, "*has made that active process the brain's default setting*"[32] (tornou a consciência plena o seu modo padrão de pensar). No mínimo, o agente vai engatilhar um processo de raciocínio antes de *pular* para o julgamento.

Dois, a estruturação do ambiente de trabalho: o espaço pode estimular ou desestimular o comportamento estereotipado. Por isso a importância de levantamentos e pesquisas *in loco*, inclusive no ensejo de correições e inspeções. A inclusão de um especialista nas equipes de correição pode trazer benefícios tanto em termos de diagnóstico geral da situação das promotorias e ofícios quanto para a posterior construção de um programa de reformas.

Em terceiro, o planejamento de projetos e processos: sejam eles de caráter administrativo ou finalístico (uma ação penal, por exemplo), o planejamento é importante para reduzir o aparecimento de urgências. Decisões complexas, de alto risco ou irreversíveis devem ter o seu tempo de maturação. É bem lembrar: a decisão rápida é geralmente associativa, o que pode carregar vieses subconscientes danosos.

Em quarto lugar, e associado ao anterior, o fluxo decisório: a decisão exige um fluxo, um esforço. É importante manter o pensamento ativo durante todo o processo, a fim de minimizar a tendência de decidir conforme a intuição ou as experiências passadas. Alguns instrumentos para tanto são: tomar nota de fatos importantes (não se pode confiar cegamente na memória); e articular a tomada de decisão, escrevendo os fundamentos, por exemplo.

Cinco, a rotina de revisão: deve-se estabelecer uma rotina de revisão, de *checklists* e de contra-argumentação. O membro do Ministério Público pode desenvolver esse tipo de neutralização de duas maneiras: estabelecer, ele próprio, contra-argumentos para a sua tese original; e utilizar fluxos internos de revisão (trabalho em equipe). Evidências empíricas sugerem que vieses cognitivos implícitos podem ser mitigados quando as pessoas se forçam a articular argumentos que contradizem a sua crença original. Deve-se antecipar os fundamentos e o valor das provas para a defesa. Quanto aos fluxos de revisão, é importante permitir ao revisor analisar a situação a partir de sua própria ótica,

31 BURKE, Alafair S. *Neutralizing Cognitive Bias*: An Invitation to Prosecutors. NYU Journal of Law & Liberty, no prelo.; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. Adressing Implicit Bias in the Courts. Disponível em: <http://www.ncsc.org/ibeducation>. Acesso em: 18 de outubro de 2016.; Burke, Alafair S. Improving Prosecutorial Decision Making: Some Lessons of Cognitive Science. William & Mary Law Review, v. 47.

32 KONNIKOVA, Maria. *Mastermind*: How to Think Like Sherlock Holmes. Penguin Books, 2013, p. 55.

sem explicações e opiniões prévias. Mesmo o debate informal com colegas pode neutralizar os vieses.

Seis, a precocidade no contato com os elementos de informação: o contato precoce do membro com todas as provas relevantes, afirmativas e negatórias, deve ser incentivado, já que o pico de neutralidade desse agente acontece antes da convicção pela culpa do investigado. Por isso, quanto mais cedo a entrada na investigação, melhor. Isso evita, inclusive, a influência de vieses cognitivos dos agentes policiais nos membros do Ministério Público. A linha de raciocínio da polícia pode sofrer do viés da confirmação, quando sequer é feito registro de indícios da inocência do suspeito. Ao agente ministerial consciente desses perigos cabe redirecionar a investigação ou realizar a sua própria, considerando todos os elementos de convicção.

Em sétimo lugar, o reforço da integridade profissional: o incentivo à participação de membros do Ministério Público em grupos que reforcem a sua integridade profissional pode mitigar o viés da evitação de dissonância cognitiva. Esse viés tem ligação com a proteção da integridade do agente. A ele é naturalmente difícil reconhecer um erro, que pode ser a incompatibilidade entre a atitude de denunciar e a convicção posterior pela inocência do acusado. Reforços alternativos de integridade profissional podem ajudá-lo a lidar mais facilmente com essas situações.

Um exemplo deste último aspecto vem sendo prototipado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público, que iniciou uma série de encontros entre membros e corregedores, além de congressos, seminários e a própria abertura de espaço para discussão de questões disciplinares dentro da Revista Acadêmica da Corregedoria. Ao unir-se em grupo com o órgão de controle ético-disciplinar do Ministério Público, o membro tem reforçado o seu senso de integridade profissional e pode lidar com alguns erros, como a denúncia de pessoa inocente, de uma maneira mais consciente.

É importante lembrar que esses são apenas alguns elementos para um programa de orientação funcional de membros do Ministério Público. O campo de estudo nesse tema está aberto. Uma rápida pesquisa retorna lista quase interminável de vieses cognitivos, cada qual com uma ou mais maneiras de se trabalhar: efeitos de ambiguidade, ancoragem ou focalismo, heurística de disponibilidade, efeito adesão, ilusão de agrupamentos, falácia de conjunção, efeito contraste, vácuo da empatia, efeito Barnum etc.

Espera-se, com este brevíssimo artigo, chamar a atenção da comunidade jurídica para o tema e induzir práticas de contra-ataque, mediante atitudes particulares (autoconsciência e estratégias individuais) e institucionais (programas de reforma organizacional e de treinamento). Aqui, as corregedorias devem ser protagonistas, pois estão em posição privilegiada para fazer os estudos e levantamentos necessários e implementar capacitações e políticas de reforço de integridade profissional.

5. CONCLUSÕES

"A máquina do mundo é complexa demais para a simplicidade dos homens", Borges, *Inferno*, I, 32.[33]

Mas os homens estão condenados a viver na máquina do mundo; e, por isso, simplificam inconsciente e artificialmente as informações disponíveis. Criam associações não sentidas e expectativas lógicas de conjunção entre itens. É assim com o policial, o juiz, o advogado, o membro do Ministério Público.

Este trabalho buscou demonstrar a existência de vieses cognitivos implícitos, tais como os ligados a cor e etnia, à confirmação, ao processamento seletivo de informações, à perseverança e à evitação de dissonância cognitiva. Procurou também apontar algumas estratégias de mitigação desses vieses, baseadas no conceito de consciência plena.

Em suma, foram apresentados cinco exemplos de vieses cognitivos implícitos:

(a) Influência da cor da pele: foram descritas pesquisas indicando o direcionamento de investigações e penas mais duras à comunidade negra norte-americana.

(b) Viés da confirmação: ao testar a validade de hipóteses, as pessoas tendem a escolher informações que as confirmem, em detrimento das informações denegatórias.

(c) Viés do processamento seletivo de informações: ainda quando apresentadas expressamente as informações denegatórias, estas tendem a ser subvalorizadas.

(d) Viés da perseverança: ainda que confrontadas com provas não ambíguas de que as informações preliminares são falsas, as pessoas tendem a aderir à teoria pré-formada.

(e) Viés da evitação de dissonância cognitiva: as pessoas tendem a ajustar as suas crenças na direção de seus comportamentos, evitando dissonância entre valores (internos) e condutas (externas).

As situações em que esses vieses podem afetar o trabalho do membro do Ministério Público também foram elencadas: além da influência da cor da pele na investigação, na denúncia e no processo; o viés da confirmação sugere uma tendência a escolher informações condenatórias, se esta for a inclinação do agente (fenômeno da visão de túnel); o viés do processamento seletivo de informações pode atrapalhar a perfeita valoração de uma prova exculpatória; o viés da perseverança dificultaria uma manifestação justa em caso de revisão criminal (tendência a se manter com a teoria original); e o viés da evitação de

33 BORGES, Jorge Luis. *O fazedor*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 52.

dissonância cognitiva pode complicar o pedido de absolvição pelo membro (a denúncia seria comportamento dissonante em relação à convicção absolutória).

Como estratégias de neutralização, foram apontadas: a metacognição e a consciência plena; a reestruturação do ambiente de trabalho do membro do Ministério Público; a necessidade de planejamento de processos, projetos e de um fluxo decisório; a criação de uma rotina de revisão; o incentivo à precocidade no contato com as provas; e a instituição de espaços de reforço da integridade profissional do membro.

Bons exemplos não devem faltar nas unidades do Ministério Público. O desafio agora é olhar para eles com outra lente, de modo a perceber o seu valor para a mitigação de vieses cognitivos implícitos.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, Andrea C. *Race, Prison Discipline, and the Law*. 5 U.C. Irvine L. Rev. 759, 2015.

BORGES, Jorge Luis. *O Aleph*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

_____. *O fazedor*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BURKE, Alafair S. *Improving Prosecutorial Decision Making*: Some Lessons of Cognitive Science. William&Mary Law Review, 2006.

_____. *Neutralizing Cognitive Bias*: An Invitation to Prosecutors. NYU Journal of Law & Liberty, no prelo.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. DEPARTAMENTO DE JUSTIÇA. Disponível em: <justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-new-department-wide-implicit-bias-training-personnel>.

_____. NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. *Adressing Implicit Bias in the Courts*. Disponível em: <http://www.ncsc.org/ibeducation>.

IRWIN, John F.; REAL, Daniel L. *Unconscious Influences on Judicial Decision-Making*: The Illusion of Objectivity. McGeorge Law Review, v. 43, 2010.

KANG, Jerry. *Implicit Bias and the Pushback from the Left*. St. Louis University Law Journal, v. 54, 2010.

_____; LANE, Kristin. *Seeing Through Colorblindness*: Implicit Bias and the Law. UCLA Law Review, v. 58, 2010.

KONNIKOVA, Maria. *Mastermind:* How to Think Like Sherlock Holmes. Penguin Books, 2013.

LEVINSON, Justin D. *Race, Death, and the Complicitous Mind*. DePaul Law Review, v. 58, 2009.

NANCE, Jason P. *Student Surveillance, Racial Inequalities, and Implicit Racial Bias*. 66 Emory Law Journal, 2016.

PEDERSEN, Natalie Bucciarelli. *A Legal Framework for Uncovering Implicit Bias*. University of Cincinnati Law Review, no prelo.

POPE, Devin G; PRICE, Joseph; WOLFERS, Justin. *Awareness Reduces Racial Bias*. IZA Discussion Paper No. 7945. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2396440>.

RACHLINSKI, Jeffrey J.; JOHNSON, Sheri Lynn; WISTRICH, Andrew J.; GUTHRIE, Chris. *Does Unconscious Racial Bias Affect Trial Judges?* Notre Dame Law Review, v. 84, n. 3, 2009.

RICHARDSON, L. Song; GOFF, Phillip Atiba. *Implicit Racial Bias in Public Defender Triage*. Yale Law Journal, v. 122, 2013.

SMITH, Robert J.; LEVINSON, Justin D. *The Impact of Implicit Racial Bias on the Exercise of Prosecutorial Discretion*. Seattle University Law Review, v. 35, n. 795, 2012.

_____; _____; ROBINSON, Zoe. *Bias in the Shadows of Criminal Law*: The Problem of Implicit White Favoritism. Alabama Law Review, v. 66, 2015.

STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. Disponível em: <http://plato.stanford.edu/entries/implicit-bias/>.

SUSTEIN, Cass R.; JOLLS, Christine. *The Law of Implicit Bias*. California Law Review, no prelo.

ESTUDOS E PESQUISAS COMO MÉTODOS DE QUALIFICAÇÃO DA ATUAÇÃO DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Studies and research as methods of qualifying the activities of Public Prosecution's Office of Professional Responsibility

Lenna Luciana Nunes Daher[1]
Daniella Ferreira Vieira Leite[2]

Recebido em 04.11.2016
Aprovado em 26.01.2017

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Estudos e Pesquisas na gestão pública. 2.1. Estudos e Pesquisas como instrumentos para o planejamento estratégico. 2.2. A gestão da qualidade. 2.3. O método de Estudos e Pesquisas e o ciclo PDCA. 2.4. Estudos e Pesquisas e a sustentabilidade da gestão. 2.5. Estudos e Pesquisas na gestão por outros órgãos e instituições. 3. Características do Procedimento de Estudos e Pesquisas. 3.1. Caráter instrutório e estatístico. 3.2. Caráter público, dialógico e participativo. 3.3. Caráter preventivo e orientador. 4. O desenvolvimento do Procedimento de Estudos e de Pesquisas. 5. O Procedimento de Estudos e de Pesquisas e a Carta de Brasília. 6. Conclusões. Referências.

RESUMO: A inclusão do princípio da eficiência no texto constitucional despertou a Administração Pública para a necessidade de modificação dos padrões existentes e para a importância de uma atuação mais incisiva de seus gestores. A divulgação e implementação de objetivos traçados por meio do Planejamento Estratégico tornou-se essencial para a sobrevivência organizacional, e, nesse contexto, a gestão por resultados, focada na melhoria contínua da qualidade, veio proporcionar um modelo de gestão que se distancia dos tradicionais métodos corretivos, dando ênfase a uma atuação orientadora e preventiva. Os Estudos e Pesquisas surgem, nesse intuito proativo, como métodos capazes de qualificar a tomada de decisões, garantindo a adequação ao contexto vivenciado e a consequente durabilidade das medidas firmadas. Servem, portanto, de suporte prévio ao exercício das atribuições do Corregedor Nacional, conferindo transparência à tomada de decisões. Trata-se de método que pode ser empregado em todas as Corregedorias das unidades do Ministério Público, no âmbito de suas respectivas atribuições constitucionais e legais, sendo relevante, portanto, a compreensão da essência dessa atividade, bem como de suas características e de seu desenvolvimento.

ABSTRACT: *The inclusion of the principle of efficiency in the Brazilian constitutional text has awakened the Public Administration for the need to modify existing standards and for the importance of a more incisive performance of its managers. The dissemination and*

1 Promotora de Justiça do MPDFT. Coordenadora-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

2 Analista Jurídico do Ministério Público Federal em exercício na Corregedoria Nacional do Ministério Público.

implementation of objectives outlined through Strategic Planning has become essential for organizational survival, and in this context, management by results, focused on continuous quality improvement, has provided a management model that distances itself from traditional methods of corrective actions, highlighting a guiding and preventive action. In this proactive sense, the Studies and Research appear as methods capable of qualifying the decision making, certifying the adequacy to the context experienced and the consequent durability of the signed measures. It therefore provides a previously support to the exercise of the National Head of Professional Responsibility, giving transparency to the decisions taken. This is a method that can be used in all Public Prosecution's Office of Professional Responsibility of the Public Prosecution units, within the scope of their respective constitutional and legal attributions, being therefore relevant the understanding of the essence of this activity, as well as its characteristics and development.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Corregedorias do Ministério. Estudos e pesquisas. Eficiência. Planejamento estratégico. Gestão por resultados. Qualidade. PDCA. Sustentabilidade. Orientação e prevenção. Carta de Brasília.

KEYWORDS: *Public Prosecution. Public Prosecution's Office of Professional Responsibility. Studies and researches. Efficiency. Strategic Planning. Management by results. Quality. PDCA. Sustainability. Guidance and prevention. Letter of Brasilia.*

1. INTRODUÇÃO

Por muito tempo a Administração Pública se rendeu a uma atuação limitada, precária e insuficiente, baseada em uma gestão tradicional e reativa. Focava-se na solução de problemas iminentes, com a valorização de métodos corretivos, de forma intuitiva e pouco profissional. Esse modelo de gestão, contudo, é inviável no contexto atual, em que a complexidade dos problemas sociais e os grandes avanços tecnológicos exigem da administração, como um todo, mudanças frequentes e uma melhoria contínua para a sobrevivência organizacional.

A visão da Administração Pública como um ente excêntrico ao mercado restou superada no momento em que se verificou que seus serviços poderiam não atender às expectativas dos usuários a quem se destinam, usuários esses inseridos e acostumados a um padrão de qualidade oferecido por um mercado focado na melhoria contínua. Notou-se aí a necessidade de uma mudança estrutural na Administração Pública, a fim de adequar seus padrões às exigências do mercado e da sociedade.

O princípio constitucional da eficiência surge para nortear essa adequação e, a partir dele, a Administração Pública e seus executores buscam o aprimoramento dos serviços públicos por meio de objetivos preestabelecidos e uma gestão de resultados focada na qualidade. Para tanto, mostra-se necessária uma atuação incisiva e voltada para soluções duradouras e sustentáveis.

A análise do cenário atual com a identificação de problemas pelo administrador e a visão das perspectivas de inovação para melhor atender ao interesse público demandam a busca pelo conhecimento da realidade social e institucional, para traçar soluções viáveis, inclusive mediante prognósticos dos possíveis impactos das mudanças.

A realização de estudos e pesquisas pela Corregedoria Nacional do Ministério Público surge, nesse contexto, como um método de gestão voltado à busca da melhoria contínua de sua atuação constitucional e legal. Por meio dos estudos, viabiliza-se a tomada de decisões fundamentadas e voltadas para o aperfeiçoamento institucional, especialmente para a prevenção e a orientação. Além disso, por serem oriundos de uma gestão de qualidade, os procedimentos de estudos e pesquisas possuem características essenciais a esse modelo de gestão, tais como o caráter instrutório, colaborativo e preventivo.

Trata-se, portanto, do cumprimento do dever constitucional da Corregedoria Nacional do Ministério Público de atuar com eficiência no controle do dever funcional dos membros e servidores, tendo em vista que compete também ao Conselho Nacional zelar pela observância do artigo 37 da Constituição da República (artigo 130-A, parágrafo segundo, incisos II e III, da Constituição da República).

Os procedimentos de estudos e de pesquisas têm se mostrado, assim, grandes colaboradores para a melhoria da atuação da Corregedoria Nacional do Ministério Público, já que qualificam a tomada de decisões, garantindo a adequação ao contexto vivenciado e a consequente durabilidade das medidas firmadas. Ademais, o método pode ser empregado em todas as Corregedorias das unidades do Ministério Público, no âmbito de suas respectivas atribuições constitucionais e legais, por isso, mostra-se relevante a compreensão da essência dessa atividade, bem como de suas características e de seu desenvolvimento.

Os capítulos a seguir buscam contextualizar os estudos e pesquisas na gestão administrativa, indicando sua essência e correlacionando suas características, sem a pretensão de esgotar as definições e possibilidades teóricas da Administração. Além disso, de modo sumário, busca-se detalhar o desenvolvimento dos procedimentos de estudos e pesquisas no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público e demonstrar sua aplicação prática na elaboração e execução da Carta de Brasília, firmada para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público.

2. ESTUDOS E PESQUISAS NA GESTÃO PÚBLICA

A tomada de decisão baseada em estudos e pesquisas é uma proposta oriunda da gestão administrativa por resultados, com foco na qualidade e na busca da excelência no serviço público. Para entender a necessidade e a essência dessa forma de gestão, necessária se faz a contextualização da sua origem, partindo de uma breve indicação de seu fundamento Constitucional.

O princípio da eficiência, insculpido no artigo 37 da Constituição da República, foi introduzido no texto constitucional por meio da Emenda nº 19/1998, que objetivava a modernização da Administração Pública. A

eficiência, como princípio norteador dos atos administrativos, exige uma gestão voltada para a busca de resultados, redução de custos e garantia da qualidade dos serviços prestados. Para alcançar tais objetivos, são imprescindíveis o planejamento e a coordenação do desempenho organizacional, sendo necessária a realização de mudanças estruturais no modo de gerir a administração pública. A implementação de tais mudanças, contudo, não é tarefa fácil e encontra vários obstáculos como a resistência corporativa na modificação dos padrões existentes e a facilidade tentadora de manutenção do *status quo*.[3]

A necessidade de implementação do princípio da eficiência, portanto, despertou a Administração Pública para a importância do Planejamento Estratégico como forma de viabilizar as mudanças pretendidas na gestão organizacional. Isso porque, por meio de tal planejamento, a administração consegue estruturar e esclarecer os objetivos que pretende alcançar e os caminhos que deve seguir, além de estabelecer metas para viabilizar os resultados pretendidos.

2.1. Estudos e Pesquisas como instrumentos para o planejamento estratégico

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), seguindo essa tendência, publicou, no dia 5 de abril de 2016, a Portaria CNMP-PRESI nº 36[4], que dispõe sobre o planejamento estratégico da instituição. Em tal documento, o Conselho estabelece, como objetivo almejado, *ser o órgão de integração e desenvolvimento do Ministério Público brasileiro*. Para isso, no próprio planejamento, são estipuladas metas, dentre as quais se destaca: a) mobilizar o Conselho para a gestão de resultados; b) desenvolver processos de planejamento e de gestão; c) fortalecer a comunicação e harmonia interinstitucionais; d) estabelecer práticas de gestão e de condutas uniformes; e) zelar pela efetividade do controle disciplinar.

Na implementação desse planejamento estratégico, a Corregedoria Nacional do Ministério Público é responsável por assegurar a execução da estratégia e a obtenção dos resultados, naquilo que for pertinente à sua atuação. Ciente de tal responsabilidade, a Corregedoria Nacional estabeleceu metas de contribuição aos resultados pretendidos, das quais se destacam: a) aperfeiçoar as normas de cunho disciplinar; b) incentivar boas práticas pelas corregedorias; c) implantar modelo de gestão por resultados; d) aperfeiçoar a atividade disciplinar das Corregedorias Gerais.

3 FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, jan. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58739>. Acesso em: 16 Nov. 2016. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739. p. 126-127.

4 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-PRESI nº 36 de 05 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/stories/Normas/Portarias/2015/Portaria.036.2016-planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

Observa-se que a gestão por resultados é indicada tanto no planejamento estratégico do CNMP quanto nos objetivos de colaboração da Corregedoria Nacional, já que ela tem o condão de viabilizar a efetivação das outras metas e focar a implementação do objetivo proposto.

Essa gestão por resultados prioriza o escopo em todas as ações, ou seja, ela enfatiza os objetivos a serem alcançados, atribuindo a responsabilidade de sua persecução a todos, já que toda ação deve ser realizada com foco nesses objetivos, diferente da gestão tradicional, na qual se priorizam os processos. Na gestão por resultados, portanto, alinham-se de forma clara quais são os objetivos e diretrizes da organização, por meio da definição de metas e resultados a serem atingidos, sendo marcante nesse modelo a autonomia concedida aos seus executores e implementadores, tendo em vista a flexibilidade em relação aos meios utilizados.[5]

Nos limites dessa autonomia, concedida para a busca dos objetivos e diretrizes estabelecidos, cabe ao executor escolher os modelos de gestão apropriados a cada situação, dependendo dos problemas a serem resolvidos. Alerta-se, contudo, para o fato de não ser plausível hoje a proposta de resolução de um problema baseada somente na "experiência pessoal" e na "intuição", sendo necessária também a utilização de um sistema de gestão com foco no gerenciamento por diretrizes. Nesse tipo de gerenciamento é estabelecido um plano estratégico, com base no objetivo alinhado, e a partir dele são estabelecidas novas metas.

Para o alcance dessas novas metas traçadas, também não é aconselhável o caminho da "tentativa e erro", faz-se necessário estabelecer um plano de ação fundado na qualidade, já que o alcance do objetivo fixado está diretamente relacionado à excelência na execução dessas metas e o conceito de excelência está intimamente relacionado ao conceito de qualidade.[6]

É nesse contexto que se insere o dever de eficiência na atuação da Corregedoria Nacional e das Corregedorias do Ministério Público, que devem buscar o cumprimento do planejamento estratégico institucional por meio da tomada de decisões qualificadas, baseadas tecnicamente em estudos e pesquisas, sempre que a solução se mostre necessária e útil à efetivação de sua missão Constitucional, de avaliação, orientação e fiscalização da conduta funcional de membros do Ministério Público.

A utilização de estudos e pesquisas, foi assim, acolhida pela Corregedoria Nacional do Ministério Público como método qualificado para a solução de

5 GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública*: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese_eduardogranha.pdf>. Acesso em: 16/11/2016. p. 66-71.

6 AGUIAR, Silvio. *Integração das Ferramentas da Qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma*. Nova Lima: INDG, Tecnologia e Serviços Ltda.,2012. p. 13-18.

problemas, apresentação de propostas normativas e fixação de orientações, com consequente construção de um sistema focado na prevenção como meio de se atingir a excelência nas metas propostas, afastando-se da tendência corretiva e reativa até então predominante.

Destacam-se, no planejamento estratégico do CNMP, as metas diretamente relacionadas com a utilização dessa metodologia: a) estabelecer práticas de gestão e de condutas uniformes; b) zelar pela efetividade do controle disciplinar. Também nas metas de colaboração da Corregedoria, destaca-se a relação direta dos Estudos e Pesquisas com as seguintes: a) aperfeiçoar as normas de cunho disciplinar; b) incentivar boas práticas pelas corregedorias; c) aperfeiçoar a atividade disciplinar das Corregedorias Gerais.

2.2. A gestão da qualidade

Para melhor compreender como os estudos e as pesquisas podem subsidiar o exercício das atribuições constitucionais e legais da Corregedoria Nacional do Ministério Público e demonstrar sua utilidade também no âmbito das atividades das Corregedorias das unidades do Ministério Público, é necessária uma breve abordagem sobre a gestão da qualidade e o sistema da qualidade, tendo em conta que os órgãos correicionais também prestam serviço público que deve primar pela eficiência.

A qualidade de produtos e serviços hoje deixou de ser um diferencial e passou a ser uma ferramenta praticamente obrigatória para a sobrevivência organizacional.[7] Não é fácil definir o que é qualidade, já que se trata de um termo que varia conforme o contexto, a cultura, a experiência e a formação daquele que a define.

A qualidade, quando vista como conformidade, é o atendimento das especificações previstas e, quando entendida como confiabilidade, é a redução da variação entre os serviços prestados. Já uma abordagem moderna da qualidade preceitua sua conformidade ao uso a que se destina, ressaltando a necessidade de projetos e ausência de defeitos. Sabe-se que os custos e consequências advindas dos defeitos são maiores que os custos de investimento na qualidade e prevenção de erros. Nesse sentido, nota-se que uma maior qualidade significa custos menores, já que se reduz a possibilidade de erros.[8]

> *Uma das ideias mais importantes apresentadas por Feigenbaum nesse livro é a necessidade de mudar a ênfase da correção para a prevenção de defeitos, ideia sintetizada na frase fazer certo da primeira vez, que, apesar de sua simplicidade, viria a influenciar profundamente o estudo e a prática da administração da qualidade*.[9]

7 OLIVEIRA, Otávio J., Curso básico de gestão da qualidade. São Paulo: Cengage Learning, 2014. p. 01.

8 MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração*: da revolução urbana à revolução digital. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2012. p. 157-163.

9 *Idem*. p. 168.

É nesse sentido que Armand V. Feigenbaum, assim como W. Edwards Deming, reforçam a necessidade de um Sistema de Gestão da Qualidade que deve ser estruturado e planejado. Feigenbaum, inicialmente, vislumbrou a necessidade de um setor responsável por cuidar da qualidade e administrá-la, já que, em sendo um trabalho de todo mundo, não era trabalho de ninguém. Esse setor teria o papel de coordenação da qualidade estabelecendo padrões, avaliando desempenho, planejando aprimoramentos e agindo com ações corretivas quando houvesse violação de padrões.

Posteriormente, evoluindo esse pensamento e dando ênfase na prevenção em detrimento da correção, Feigenbaum apresentou a proposta de controle da qualidade total (*TQC – Total Quality Control*) definindo a qualidade como conceito a ser estabelecido pelo cliente e não pela alta administração, sendo assim, a qualidade deveria ser embutida no serviço desde o início e exigiria uma visão sistêmica, passando a ser responsabilidade de todos e não apenas de um setor. Ao setor especializado caberia assessorar e garantir a gestão dessa qualidade. Nessa visão sistêmica, o fator humano passou a ser primordial.

2.3. O método de Estudos e Pesquisas e o ciclo PDCA

É nesse contexto de gestão da qualidade que ganha destaque o ciclo PDCA, ou ciclo de Shewhart, ou ciclo de Deming. O PDCA foi divulgado por W. Edwards Deming para colocar em prática os 14 pontos que estabeleceu como fundamentais para a qualidade.[10] É um plano de ação amplamente conhecido e utilizado. Tornou-se a essência de teorias posteriores que o aperfeiçoaram e adaptaram para utilizações diversas. Esse método, inclusive, foi tão difundido que muitos gestores, que valorizam o planejamento e acompanham sua execução, utilizam o PDCA de forma natural no dia a dia, sendo por vezes imperceptível.

10 Os 14 pontos para a melhoria (DEMING, 1982): 1.Criar constância de propósito de aperfeiçoamento do produto e serviço, a fim de torná-los competitivos, perpetuá-los no mercado e gerar empregos; 2.Adotar uma nova filosofia. Vivemos numa nova era econômica. A administração ocidental deve despertar para o desafio, conscientizar-se de sua responsabilidade e assumir a liderança em direção à transformação; 3.Acabar com a dependência de inspeção para a obtenção da qualidade. Eliminar a necessidade de inspeção em massa, priorizando a internalização da qualidade do produto; 4.Acabar com a prática de negócios compensador baseado apenas no preço. Em vez disso, minimizar o custo total. Insistir na ideia de um único fornecedor para cada item, desenvolvendo relacionamentos duradouros, calcados na qualidade e na confiança; 5.Aperfeiçoar constante e continuamente todo o processo de planejamento, produção e serviços, com o objetivo de aumentar a qualidade e a produtividade e, consequentemente, reduzir os custos; 6.Fornecer treinamento no local de trabalho; 7.Adotar e estabelecer liderança. O objetivo da liderança é ajudar as pessoas a realizar um trabalho melhor. Assim como a liderança dos trabalhadores, a liderança empresarial necessita de uma completa reformulação; 8.Eliminar o medo; 9.Quebrar as barreiras entre departamentos. Os colaboradores dos setores de pesquisa, projetos, vendas, compras ou produção devem trabalhar em equipe, tornando-se capazes de antecipar problemas que possam surgir durante a produção ou durante a utilização dos produtos ou serviços; 10.Eliminar slogans, exortações, e metas dirigidas aos empregados; 11.Eliminar padrões artificiais (cotas numéricas) para o chão de fábrica, a administração por objetivos (APO) e a administração através de números e metas numéricas; 12.Remover barreiras que despojem as pessoas de orgulho no trabalho. A atenção dos supervisores deve voltar-se para a qualidade e não para números. Remover as barreiras que usurpam dos colaboradores das áreas administrativas e de planejamento/engenharia o justo direito de orgulhar-se do produto de seu trabalho. Isso significa a abolição das avaliações de desempenho ou de mérito e da administração por objetivos ou por números; 13.Estabelecer um programa rigoroso de educação e autoaperfeiçoamento para todo o pessoal; 14.Colocar todos da empresa para trabalhar de modo a realizar a transformação. A transformação é tarefa de todos.

O método que utiliza o ciclo PDCA busca o aprimoramento contínuo da qualidade por meio de um processo com quatro etapas: PLAN (planejar), DO (executar), CHECK (avaliar) e ACTION (agir). No planejamento (P), estabelecem-se os objetivos ou identificam-se problemas e define-se um plano para alcançá-los ou resolvê-los. Na execução (D), realizam-se as atividades previstas no plano. Na avaliação (C), verificam-se os resultados em comparação com o planejamento. E, por último, na ação (A), busca-se agir de acordo com a avaliação, corrigindo erros ou reforçando o que foi feito, recomeçando todo o processo novamente.

O uso do ciclo PDCA é fundamental para se alcançar metas fixadas, já que pode ser utilizado para manutenção, melhoria e inovação de produtos e serviços. Dessa forma, estabelecidos objetivos e metas no planejamento estratégico, parte-se para uma tendência inicial de elaborar um planejamento (P) com os padrões já existentes iniciando um PDCA de manutenção.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público, seguindo esse planejamento inicial (P) para atingir as metas estabelecidas com a execução dos padrões até então existentes (D), verificou (C) a necessidade de criação de um método capaz de assegurar objetividade na tomada de decisões, avaliar a conformidade e eficácia dos seus processos internos e analisar a atuação dos órgãos ministeriais, objetivando uniformizar condutas, incentivar boas práticas, aperfeiçoar a atividade disciplinar e garantir a efetividade do controle disciplinar. Tudo isso dando ênfase a uma atuação preventiva e orientadora, baseada na gestão de qualidade mencionada anteriormente. É exatamente aí que se contextualizam os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas (A), os quais darão início a um novo giro do ciclo PDCA, conforme se demonstra adiante.

Na fase de planejamento (P), os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas foram pensados e estruturados em um plano de ação, do qual se originou a Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016.[11] Nessa portaria, foi estabelecida toda a metodologia de desenvolvimento a ser aplicada nos procedimentos e os resultados possíveis com sua conclusão. Essa metodologia será melhor abordada em título próprio no decorrer deste artigo.

O que importa frisar neste momento é que os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas se encontram em fase de execução (D) e, como qualquer método inovador, estão sujeitos a avaliações (C) para manutenção ou melhoria desses procedimentos (A), buscando um aprimoramento contínuo da qualidade para o alcance das metas planejadas.

11 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Portarias_2016/PortariaCNMP0087III.pdf>. Acesso em: 17 Nov. 2016.

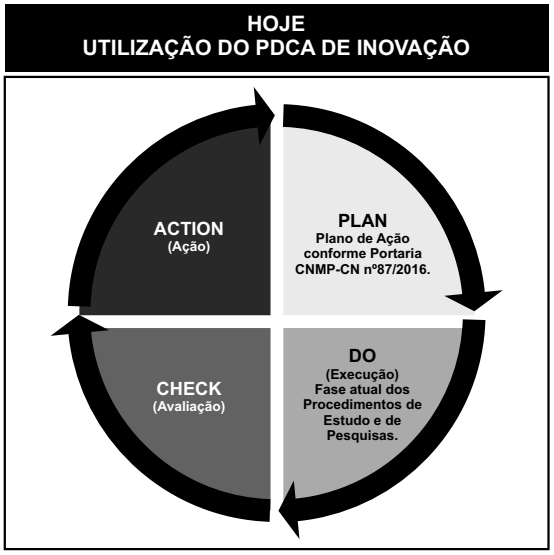


Figura 1: Utilização do PDCA de manutenção com os padrões já existentes

Figura 2: Utilização do PDCA de inovação com a criação dos Procedimentos de Estudos e de

2.4. Estudos e Pesquisas e a sustentabilidade da gestão

A utilização desse ciclo PDCA e a gestão de qualidade carregam de forma marcante a noção de sustentabilidade das decisões, em que se busca a prosperidade duradoura e o favorecimento de escolhas salutares pelo gestor, de forma planejada e estudada, entendendo a interdependência dos problemas a serem enfrentados, afastando-se o amadorismo e o improviso.

A atuação administrativa por meio de Estudos e de Pesquisas, da mesma maneira, está intimamente relacionada ao conceito de gestão administrativa sustentável, já que prioriza a qualidade e durabilidade de seus resultados, por meio da análise do cenário que demanda a inovação, com ênfase na prevenção. Importante destacar, portanto, algumas características da sustentabilidade que também são características perceptíveis nesses procedimentos.

Na administração sustentável, embora também sejam adotados meios de coercibilidade, dá-se preferência à orientação e à prevenção, com a aplicação de sanções positivas, a fim de viabilizar transformações sem maiores resistências.[12] Ou seja, afasta-se de uma ideia reativa, aplicando-se um ideal proativo. Nesse tipo de administração, busca-se enfrentar os impasses teóricos no intuito de estabelecer comportamentos pretendidos e coibir as falhas para que elas não precisem ser remediadas.

A sustentabilidade também requer o rompimento com omissões procrastinatórias, exigindo da administração atitudes mais incisivas para atender aos indicadores de longo alcance e evitar a repetição de resultados desoladores. É certo que essas atitudes sustentáveis podem, por vezes, gerar incertezas ou incompreensões, mas isso não impossibilita a avaliação de seus

12 FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, jan. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58739>. Acesso em: 16 Nov. 2016. doi: http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739. p. 126-127.

impactos. Daí a necessidade de realizar uma constante avaliação dos meios empregados, a fim de aferir sua efetividade. Caso verificada a ineficiência desses meios, deve-se revê-los para incrementar novas mudanças ou inovações voltadas para a prevenção e aperfeiçoamento das atividades.

Outra importante característica da administração sustentável é a formação de um raciocínio dialógico e colaborativo. Essa característica está diretamente relacionada à durabilidade das decisões que se pretendem adotar. Isso porque, um raciocínio desenvolvido com a cooperação daqueles que serão diretamente afetados tende a ser mais consistente e duradouro, e essa durabilidade é fundamental para que decisões sustentáveis não se limitem às mudanças de dirigentes administrativos. Destaca-se, nesse aspecto, que os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas possuem essa característica dialógica e participativa de forma nítida, notadamente quando se divulga a abertura dos procedimentos para manifestações, oficiando-se a especialistas e a entidades representativas para possibilitar a contribuição.

2.5. Estudos e Pesquisas na gestão por outros órgãos e instituições

Contextualizados os Estudos e Pesquisas na gestão administrativa, necessário esclarecer que a essência desses procedimentos é vislumbrada como uma alternativa de melhoria da qualidade não apenas no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, mas também em outros órgãos e instituições governamentais.

Destaca-se, a título exemplificativo, a Exposição de Motivos/MJ nº 204 de 2004, que formalizou o "Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano"[13]. Essa exposição de motivos foi assinada por representantes dos três poderes e realizou-se no contexto da então recém-promulgada Emenda Constitucional nº 45/2004 que, a propósito, inseriu no texto constitucional o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Na referida exposição de motivos, faz-se, inicialmente, uma referência à morosidade do Judiciário e à baixa eficácia das decisões judiciais, o que compromete o desenvolvimento nacional e descredibiliza o regime democrático brasileiro, sendo inquestionável a necessidade de uma reforma judiciária.

No intuito, portanto, de melhorar a qualidade da prestação jurisdicional, os três poderes, além da ação conjunta para a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, firmaram outros compromissos, veiculados na mencionada exposição de motivos, os quais objetivam dar efetividade à reforma do judiciário. Dentre esses compromissos firmados, destaca-se a "Produção de dados e indicadores estatísticos", cujo trecho se destaca:

13 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Exposição de Motivos/MJ nº 204 de 15 de dezembro de 2004. Publicada na página 8 do Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2004, Seção 1. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>. Acesso em: 20 Nov. 2016

> *Para que as políticas corretas sejam reforçadas, as equivocadas sejam retificadas e novas sejam elaboradas, é fundamental que todos os agentes estatais e sociais contem com conjunto organizado de informações sobre o funcionamento do Judiciário no Brasil. (...)*
>
> *Todas as informações disponíveis, além de amplamente divulgadas, serão repassadas, até abril de 2005, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e às Universidades, para que tais instituições realizem as análises que considerarem pertinentes, inclusive cotejando-as com outros dados de que disponham. Os documentos elaborados serão apresentados ao Poder Judiciário, para reflexão e debate, visando à consolidação de cultura de planejamento estratégico na gestão judiciária no Brasil. Como conseqüência desse processo, será organizado, até o final de 2005, o Centro Nacional de Estudos e Pesquisas Judiciais, sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal.*[14]

Nota-se que a preocupação em reforçar medidas corretas e retificar as equivocadas, por meio de um procedimento organizado de informações, foi alternativa pensada pelos representantes dos três poderes na mencionada exposição de motivos. Nesse intuito, eles se comprometeram, inclusive, em criar um centro destinado à realização de estudos e de pesquisas.

Nota-se que essa alternativa tem o mesmo fundamento dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas realizados no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, já que, em ambos os casos, busca-se a melhoria contínua da qualidade por meio de estudos e pesquisas dos padrões até então existentes, visando à formulação de medidas retificadoras e preventivas.

Compreendida, portanto, a essência dos estudos e pesquisas para a tomada de decisões e toda a sua contextualização, necessário adentrar nas características e desenvolvimento desse procedimento, que guarda forte relação com os meios utilizados para alcançar a melhoria contínua da qualidade com foco na prevenção e orientação.

3. CARACTERÍSTICAS DO PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS

A gestão por meio de estudos e pesquisas, conforme abordado anteriormente, apresenta íntima relação com critérios de qualidade e sustentabilidade. Algumas características desse método, portanto, são inerentes à sua própria essência, sendo fundamentais para o desenvolvimento dos estudos e para a garantia de efetividade e durabilidade de seus resultados.

No âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público, a utilização do método de estudos e pesquisas foi normatizado por meio da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016, que instituiu os Procedimentos de Estudos e

14 *Idem.*

Pesquisas. Cabe esclarecer que não se trata de classe processual do Conselho Nacional do Ministério Público, mas de simples procedimento administrativo interno destinado a encartar o material de pesquisa e a organizar a colheita de contribuições dos interessados. Os procedimentos, nesse contexto, servem de suporte prévio ao exercício das atribuições do Corregedor Nacional, conferindo transparência à tomada de decisões da órbita do Órgão Disciplinar Nacional.

A seguir, abordam-se algumas características marcantes dos procedimentos de estudos e pesquisas da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

3.1. Caráter instrutório e estatístico

A obtenção do conhecimento necessário à aplicação de melhorias na gestão demanda a atuação planejada, definindo-se o problema e a metodologia para alcançar as possíveis soluções.

Nesse esteio, o despacho que instaura o procedimento deverá determinar a utilidade do estudo e pesquisa, especificando o problema a ser analisado, os objetivos, a metodologia a ser empregada, o cronograma e o prazo para conclusão dos estudos.

Após a definição dos critérios iniciais, passa-se à fase instrutória, mediante a coleta de dados e de informações que agregarão conhecimento quanto ao problema a ser enfrentado, constituindo a fase de estudo e pesquisa em si.

O artigo 3º, §2º, da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016 ressalta a importância da realização de um estudo de dados estatísticos inserido nos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, assegurando, inclusive, a participação de colaboradores internos ou externos às atividades do Ministério Público.[15]

O estudo estatístico do problema agrega a noção da realidade à pesquisa e indica parâmetros para o desenvolvimento de diretrizes orientadoras dos estudos propostos. Para embasar essa análise estatística, portanto, os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas sempre iniciam com a coleta de dados e informações para a correta instrução do procedimento. Tratam-se de dados obtidos junto às unidades ministeriais ou mesmo informações obtidas em consultas jurisprudências, doutrinárias e no direito comparado. Esses dados e informações passam a instruir o procedimento instaurado e, após estudados, se transformam em conhecimento que auxiliará na elaboração de propostas de solução do problema.

É fundamental, portanto, essa ampla instrução dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas com a coleta de dados e informações para garantir a adequação, efetividade e durabilidade dos resultados a serem propostos.

15 *"§ 2º Os estudos de dados estatísticos e demais análises poderão contar com colaboradores internos e/ou externos às atividades do Ministério Público".*

3.2. Caráter público, dialógico e participativo

A Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016, também em seu artigo 3º, enfatiza que "*o Corregedor Nacional poderá realizar audiências públicas e permitir a manifestação de pessoas ou entidades com representatividade técnica e/ou jurídica quanto ao objeto do estudo ou da pesquisa*".

Nesse aspecto, releva considerar que todos os despachos iniciais dos procedimentos de estudos e pesquisas instaurados pela Corregedoria Nacional do Ministério Público são publicados no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público, para conhecimento dos temas em estudo e envio de contribuições por qualquer interessado, por meio do endereço eletrônico do Órgão. Ademais, são enviados ofícios a especialistas, autoridades ou entidades representativas, solicitando manifestação quanto ao objeto em estudo.

A medida tem por objetivo conferir publicidade, transparência e permitir a construção coletiva de projetos de melhoria institucional, especialmente nos temas relacionados ao planejamento estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, quanto aos objetivos de contribuição da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

O princípio constitucional da publicidade diz respeito não somente à divulgação dos atos administrativos já praticados, mas induz também ao necessário conhecimento e à participação social na formulação dos projetos institucionais.

A publicidade ou o acesso à informação, a participação do cidadão nas deliberações públicas e o acesso à justiça constituem a base intangível do que se convencionou chamar de democracia participativa. Entre o direito à informação e os direitos de participação democrática estabelece-se uma verdadeira relação simbiótica. Apenas os cidadãos providos de informações podem participar de debates públicos e encaminhar suas próprias posições.[16]

A realização do princípio da publicidade constitui-se um dever da administração e se complementa com o direito à informação e à possibilidade de participação dos interessados no processo decisório.

O caráter dialógico e participativo dos procedimentos de estudos e pesquisas, assim, constitui cumprimento do dever constitucional de publicidade na gestão pública, permitindo a elaboração transparente e democrática de propostas para o aperfeiçoamento do exercício das funções constitucionais das Corregedorias do Ministério Público.

16 RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.

3.3. Caráter preventivo e orientador

Os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas constituem importantes instrumentos para o exercício da atividade preventiva e orientadora das Corregedorias, já que subsidiam e viabilizam a emissão de decisões e orientações fundamentadas, garantindo a adequação ao contexto vivenciado e a consequente aplicabilidade dos projetos de melhoria firmados.

Esses procedimentos, conforme já esclarecido em abordagem anterior, foram idealizados para alcançar as metas estabelecidas no planejamento estratégico por meio da melhoria contínua da qualidade. Sabe-se, ainda, consoante também já frisado, que a gestão da qualidade foca a eliminação das falhas por meio de atividades preventivas e orientadoras, já que o custo dos erros é maior que o custo da prevenção.

No âmbito do cumprimento dos deveres constitucionais e legais pelos membros do Ministério Público, esses custos estão mais relacionados a um *deficit* de eficiência na atuação, devendo as Corregedorias do Ministério Público atuar preventivamente como Órgãos estratégicos indutores da efetividade ministerial, para o alcance da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*, da Constituição da República).

Os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, por possibilitarem a qualificação do exercício constitucional da atividade preventiva e orientadora das Corregedorias, são métodos capazes de viabilizar esse ideal de atuação ministerial, pois, além de terem o condão de reparar falhas encontradas, proporcionam ações orientadoras que estabelecem, de forma sustentável, padrões a serem observados, coibindo a ocorrência de novas falhas.

Repisa-se, ainda, que as medidas originadas dos referidos procedimentos também estão sujeitas a novas revisões e análises para o controle de adequação e efetividade em prol da melhoria contínua da qualidade por meio da prevenção.

4. O DESENVOLVIMENTO DO PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS

O artigo 3º da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016 estabelece que "*o Procedimento de Estudos e de Pesquisas será instaurado por despacho fundamentado do Corregedor Nacional, de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado*". Além disso, ainda no referido artigo, a portaria determina que o mencionado despacho deverá "*demonstrar a utilidade do estudo ou da pesquisa, especificando o problema a ser analisado, os objetivos, a metodologia a ser empregada, o cronograma e o prazo para a conclusão dos estudos*".

Nota-se que a metodologia a ser empregada e os objetivos a serem alcançados serão estabelecidos no despacho inaugural do respectivo

procedimento. O desenvolvimento de cada procedimento, portanto, dependerá muito do problema a ser analisado e das finalidades pretendidas com sua instauração. Para cada caso será estabelecido um estudo específico e direcionado.

Verifica-se, contudo, uma certa regularidade na metodologia adotada nos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, sendo algumas etapas comuns no desenvolvimento desses estudos. Além disso, por serem métodos oriundos de uma gestão de qualidade, esses procedimentos também devem respeitar sistemas internos de qualidade. Nesse sentido, portanto, destaca-se a utilização do ciclo PDCA também no desenvolvimento de cada Procedimento de Estudos e de Pesquisas.

Verificada, portanto, a existência de um problema, inicia-se um ciclo PDCA próprio, em que o desenvolvimento do Procedimento de Estudos e de Pesquisas confunde-se com a própria fase de planejamento (P) que, a propósito, é a fase mais importante desse ciclo, já que viabiliza a promoção das melhorias de forma eficiente. Essa etapa é dividida em quatro fases[17], conforme se detalha adiante. Destaca-se que essas fases não são estanques e podem, eventualmente, serem realizadas simultaneamente.

Na primeira fase, identifica-se o problema, definindo-o claramente em relação à meta pretendida e verificando se sua solução terá efetividade para o alcance dessa meta. No Procedimento de Estudos e de Pesquisas, essa fase é interna e anterior à própria instauração do procedimento, já que nesse momento focaliza-se o problema e verificam-se as vantagens em buscar sua solução para o alcance da meta pretendida. Essa fase termina, portanto, com o despacho inaugural do procedimento, em que é descrita toda essa análise prévia.

Na segunda fase, passa-se à análise do fenômeno, buscando conhecer melhor o problema com a coleta de informações e dados. Essa fase, inclusive, já foi anteriormente comentada, quando da explicação do caráter instrutório e estatístico dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas.

Na terceira fase, são procuradas as causas geradoras do problema identificando aquelas que mais comprometem o alcance das metas propostas. Nos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, essa fase ocorre com a transformação das informações coletadas em conhecimento e com a abertura do procedimento para manifestações, nos termos já abordados anteriormente, traçando-se diretrizes para a solução pretendida.

A última fase da etapa de planejamento (P) e, portanto, a última fase do Procedimento de Estudos e de Pesquisas é o "Estabelecimento do Plano de Ação", no qual se definem os meios que deverão ser empregados para atacar as causas dos problemas identificadas na fase anterior. Nessa fase, portanto, consubstancia-se o relatório final pela Comissão nomeada, apresentando-

17 AGUIAR, Silvio. *Integração das Ferramentas da Qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma*. Nova Lima: INDG, Tecnologia e Serviços Ltda.,2012.

se possíveis meios de solução, que, no caso específico dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, podem gerar uma orientação, proposta de resolução, pedido de providências, ou outra medida afeta às atribuições da Corregedoria Nacional (art. 2º, parágrafo único, da Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016)

> *Parágrafo único. Entre outras finalidades, o Procedimento de Estudos e de Pesquisas visará ao aperfeiçoamento das atividades internas da Corregedoria Nacional, à expedição de recomendações aos órgãos e serviços do Ministério Público brasileiro ou à apresentação de relatórios dos resultados ou de propostas de recomendações, de determinações ou de resoluções ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público ou ainda à formulação de pedidos de providências sem classificação específica.*

Nesse contexto, continuando o giro do PDCA dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, encerrada a etapa de planejamento (P), adentra-se na fase de execução (D) dos resultados propostos, ou seja, execução do plano de ação. A implementação desses resultados deve ser amplamente acompanhada, sendo realizados treinamentos e reuniões para a apresentação das medidas a serem executadas, a fim de assegurar a implementação das propostas.

Já na etapa de avaliação (C), deve-se avaliar o alcance das metas com a utilização dessas novas proposições. Se as metas forem atingidas, passa-se à etapa de ação (A) para estabelecer meios de manutenção dos resultados obtidos. Porém, caso não sejam alcançadas, deve-se retornar à fase de "análise do fenômeno", na etapa de planejamento (P), para se obter mais conhecimento do problema e as causas que impedem o alcance da meta proposta.

A realização desse ciclo de desenvolvimento dos Procedimentos de Estudos e de Pesquisas é facilmente percebida naqueles que já chegaram ao final e, atualmente, encontram-se na fase de execução e de avaliação, como é o caso do procedimento que deu origem à Carta de Brasília, que será melhor detalhado adiante.

Nota-se, portanto, que o desenvolvimento desses procedimentos guarda íntima relação com a gestão da qualidade e, por isso, também estão sujeitos a constantes avaliações e revisões objetivando a melhoria contínua por meio da prevenção e da orientação.

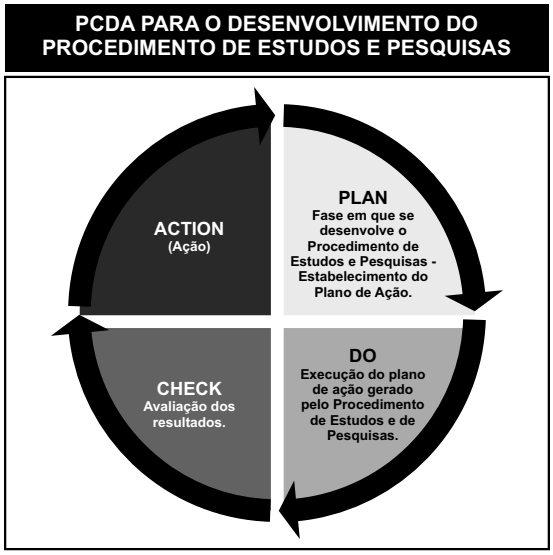


Figura 3: PCDA de desenvolvimento do Procedimento de Estudos e de Pesquisas.

5. PROCEDIMENTO DE ESTUDOS E DE PESQUISAS E A CARTA DE BRASÍLIA

Os Procedimentos de Estudos e de Pesquisas têm apresentado grande efetividade no âmbito da Corregedoria Nacional, notadamente por viabilizarem a realização de um estudo aprofundado do problema, com a coleta de dados e informações que, transformados em conhecimento, oferecem respaldo e fundamentação para propostas de melhoria na atuação do Órgão.

É por esse motivo que no período de maio de 2016 (publicação da Portaria CNMP-CN nº 87) até novembro desse mesmo ano já foram instaurados sete Procedimentos de Estudos e de Pesquisas, cujos despachos inaugurais e principais providências podem ser consultados no sítio eletrônico da Corregedoria Nacional do Ministério Público, na aba "Procedimentos de Estudos e Pesquisas".

Um dos procedimentos que se encontra na fase de execução e avaliação e permite a análise de sua metodologia é o que deu origem à Carta de Brasília, PEP nº 05/2016 (Processo CNMP nº 0.00.002.000969/2016-25), instaurado na iminência do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, com o objetivo de elaborar proposta para a discussão entre os Corregedores-Gerais das unidades do Ministério Público, destinada à modernização das funções de avaliação e fiscalização exercidas pelas Corregedorias, especialmente para a valorização da postura resolutiva na seara extrajurisdicional.

Sabe-se que o Ministério Público desempenha papel essencial como uma das garantias constitucionais fundamentais de acesso à Justiça da sociedade, para a proteção e a efetivação dos direitos ou interesses coletivos amplamente considerados e dos direitos individuais indisponíveis. As Corregedorias do Ministério Público, do mesmo modo, são concebidas como garantias da própria

garantia Ministério Público, devendo atuar qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de legitimação social da Instituição[18].

Doutra parte, o Ministério Público deve ter uma atuação resolutiva, atrelada ao planejamento estratégico e aos planos de atuação funcional, aprovados democraticamente a partir das demandas da sociedade. Na concepção de Marcelo Pedroso Goulart, o paradigma resolutivo envolve uma atuação proativa, integrada e marcada pela busca da efetividade. Para a garantia da efetividade institucional do Ministério Público, as Corregedorias do Ministério Público são órgãos estratégicos da Instituição, atuando no controle do desempenho dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, mediante atividades de avaliação, orientação e fiscalização. Nesse viés, as Corregedorias constituem órgãos de promoção da efetividade institucional e de garantia da unidade do Ministério Público.[19]

Com vistas a aferir a efetividade da atuação do Ministério Público, especialmente nas correições e inspeções, necessário o desenvolvimento de métodos essencialmente qualitativos, que superem os critérios meramente formais. Nesse aspecto, as Corregedorias do Ministério Público precisam estar preparadas para avaliar a atuação resolutiva e sua repercussão social, utilizando-se de mecanismos que sejam aptos a aferir a efetividade da atuação, mediante uma visão sistêmica de todas as medidas judiciais e extrajudiciais tomadas pelo Órgão de Execução, para além do mero cumprimento de prazos processuais e de outros critérios formais.

Constatada, portanto, a existência de um problema, no caso, a necessidade de modernização dos métodos de avaliação da efetividade ministerial pelas Corregedorias do Ministério Público, verificou-se que a solução para a questão complexa demandava estudo de propostas de melhoria, mediante atuação qualificada da Corregedoria Nacional e articulada com os demais atores envolvidos na mudança, especialmente as Corregedorias das unidades do Ministério Público.

Destarte, instaurou-se um procedimento de estudos e pesquisas, definindo-se seu objeto claramente em relação à meta pretendida, na espécie, elaboração de proposta de diretrizes para o aperfeiçoamento dos critérios de avaliação funcional pelas Corregedorias do Ministério Público, especialmente nas correições e inspeções.

Importante registrar que o procedimento se destinou a viabilizar a participação da Corregedoria Nacional pela primeira vez no Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, organizado anualmente pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O 7º Congresso ocorreu em Brasília/DF, em

18 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I/ Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.49-99.

19 Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I/Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.217-237.

setembro de 2016, cujo tema foi "*Inovar para o Cidadão. O desafio de criar experiências que gerem valor*", com a proposta de instigar o Ministério Público a adotar uma postura inovadora em relação às rotinas, projetos e processos, tanto na área meio, quanto na área-fim, reforçando o objetivo da instituição de atender melhor às necessidades da sociedade, de modo a estar aberta a mudanças e a gerar soluções efetivas para o cidadão.

A renovação dos métodos de controle das Corregedorias do Ministério Público para avaliar, orientar e induzir a efetividade da atuação dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, inseriu-se, assim, na temática preconizada pelo Congresso de Gestão, de inovar as rotinas, projetos e processos para melhor atender às necessidades sociais.

Instaurado o procedimento, com a demonstração da utilidade do estudo, definição do problema, cronograma e prazo para conclusão dos trabalhos, passou-se à fase instrutória, procurando-se conhecer melhor o objeto com a coleta de informações e dados.

A instrução do procedimento de estudos e pesquisas da Carta de Brasília buscou ênfase na Constituição da República e no desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada na efetivação dos direitos e garantias constitucionais fundamentais.

A formação de um raciocínio lógico e colaborativo na formulação da proposta incluiu a experiência prévia da Corregedoria Nacional na realização de inspeções e correições em âmbito nacional, na forma de categorização dos modelos de proposições relacionadas a: 1- planejamento estratégico; 2- substituições e designações; 3- requisitos de inspeções/correições em ofícios com atribuição extrajurisdicional; 4- certificação de regularidade dos serviços; 5- demais proposições estruturantes.

Buscou-se, também, a articulação com a Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público, uma das responsáveis pela Ação Nacional 1, cujo objetivo essencial é estimular a atuação resolutiva do Ministério Público[20]. Nesse escopo, para a instrução do procedimento de estudos e pesquisas, a Corregedoria Nacional colheu subsídios quanto aos trabalhos em andamento sobre o tema perante a referida Comissão, alinhando-se os projetos desenvolvidos por ambas as unidades do Conselho Nacional do Ministério Público, de forma a evitar retrabalhos e contradições.

Para o cumprimento do caráter dialógico e participativo dos estudos, mostraram-se, essenciais, outrossim, as contribuições enviadas pelas Corregedorias do Ministério Público, mediante resposta a ofício remetido a todas as unidades Correicionais, solicitando sugestões para a modernização das funções de controle da atuação extrajurisdicional.

20 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Pol%C3%Adtica_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Resolutiva_do_MP_valido.pdf>.

As informações coletadas resultaram na elaboração de proposta prévia de diretrizes para a solução pretendida. Pretendendo maximizar a participação das Corregedorias na construção do documento, a proposta foi remetida novamente à consulta e, finalmente, apresentada aos debates entre os Corregedores durante o Congresso de Gestão do Ministério Público.

A proposta inicial oriunda do procedimento de estudos e pesquisas foi aperfeiçoada a partir das discussões e resultou na Carta de Brasília[21], acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias do Ministério Público, que constitui um marco para a valorização da atuação resolutiva do Ministério Público e para firmar o entendimento de que as Corregedorias devem se portar como garantias constitucionais fundamentais institucionais da sociedade.

A Carta de Brasília foi estruturada em três eixos fundamentais. O primeiro deles diz respeito às diretrizes estruturantes determinantes para o alcance do resultado finalístico, cuja essência é a estruturação do Ministério Público para o cumprimento do planejamento estratégico, com a implementação de indicadores aptos a mensurar a resolutividade das demandas, combinado com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade. O segundo eixo refere-se à adoção pelos membros do Ministério Público de postura proativa e resolutiva, voltada à obtenção de efetivos resultados em prol da sociedade. Por fim, o terceiro eixo é dirigido às Corregedorias do Ministério Público, para a renovação dos métodos de avaliação, orientação e fiscalização, para aferir a atuação resolutiva, superando-se o controle meramente formal, quantitativo e temporal das causas em que atua o Ministério Público.

Nesse contexto, com a construção da Carta de Brasília pelas Corregedorias, encerrada está a etapa de planejamento do procedimento de estudos e pesquisas instaurado pela Corregedoria Nacional do Ministério Público. Adentra-se, então, na fase de execução dos resultados propostos, ou seja, execução do plano de ação. A implementação desses resultados está sendo amplamente acompanhada, mediante a abertura de várias frentes para a aplicação das diretrizes firmadas na Cartas. Importante ressaltar que, nessa fase, tanto a Corregedoria Nacional como as Corregedorias das unidades do Ministério Público têm desenvolvido iniciativas para assegurar a aplicação das diretrizes, com a modernização dos métodos de avaliação correicionais, inclusive mediante o aperfeiçoamento dos normativos internos, como regimentos e resoluções.

A edição do quarto volume da presente Revista Jurídica, com o tema *Atuação das Corregedorias na Avaliação da Efetividade do Ministério Público*, tem por objetivo viabilizar a implementação da Carta de Brasília, por meio dos estudos consubstanciados nos artigos científicos, elaborados para auxiliar a criação de modelos de avaliação e indicadores de resolutividade.

21 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Texto_aprovado__-_Carta_de_Bras%C3%Adlia.pdf>.

6. CONCLUSÕES

Por tudo o que foi exposto neste trabalho, nota-se que a utilização de estudos e pesquisas ostentam grande potencial inovador na gestão administrativa focada nos resultados e na melhoria contínua da qualidade. Por se tratar de atuação inovadora, não está imune à resistência no seu desenvolvimento e implementação. O que não se pode perder de vista, contudo, é a importância dessa metodologia na reestruturação administrativa, notadamente quando explorada como meio de obter decisões e orientações fundamentadas, que garantem a adequação ao contexto vivenciado e atendem ao ideal de sustentabilidade.

No cumprimento da atribuição orientadora e de indução de efetividade das Corregedorias do Ministério Público, os estudos e pesquisas possuem grande importância, já que viabilizam uma atuação preventiva e de fomento à maximização da eficiência dos órgãos executivos, administrativos e auxiliares, retirando o foco da tendência corretiva até então idealizada. Nesse sentido, possibilita-se uma atuação proativa das Corregedorias em detrimento da ação reativa, já que se concentra na prevenção e modernização dos métodos de avaliação e orientação, coibindo a ocorrência das falhas. Por meio da orientação, portanto, busca-se a conscientização de todos quanto aos objetivos traçados, demonstrando a influência direta da atuação individual no alcance daqueles objetivos. Dessa forma, a orientação focada na prevenção tem o condão de reduzir, progressivamente, a atuação corretiva e, consequentemente, melhorar a qualidade dos serviços prestados.

É notável, portanto, a importância dos estudos e pesquisas no embasamento dos projetos relacionados ao cumprimento do planejamento estratégico institucional, sendo certo que o alcance dos objetivos estratégicos diretamente relacionados à atuação das Corregedorias do Ministério Público reflete na melhoria contínua da atuação ministerial. Como medida sustentável que é, deve ter caráter duradouro e não se limitar às mudanças de dirigentes administrativos. Por isso, frisa-se, também, o caráter dialógico e colaborativo desses procedimentos, já que esse caráter possibilita que as orientações firmadas sejam construídas coletivamente por aqueles que são diretamente afetados por elas.

Esse trabalho buscou, assim, apresentar a pertinência e a relevância dos estudos e pesquisas no atual contexto da Administração Pública, como decorrente do princípio constitucional da eficiência. Nessa toada, os procedimentos de estudos e pesquisas desenvolvidos pela Corregedoria Nacional do Ministério Público tem se mostrado úteis e necessários ao cumprimento de sua missão constitucional de órgão estratégico de indução de efetividade institucional, para a promoção do acesso à Justiça, sendo certo que a defesa do regime democrático impõe ao Ministério Público o desenvolvimento de planejamento estratégico funcional voltado à efetivação, via tutela dos direitos e

das garantias fundamentais, do princípio da transformação social, delineado no artigo 3 da Constituição da República.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Silvio. *Integração das Ferramentas da Qualidade ao PDCA e ao Programa Seis Sigma*. Nova Lima: INDG, Tecnologia e Serviços Ltda.,2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I/Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.49-99.

ANDRADE, Fábio Martins de. *Reforma do Poder Judiciário*. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92823/Andrade%20F%C3%A1bio.pdf?sequence=5>. Acesso em: 20 Nov. 2016.

COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Pol%C3%ADtica_de_Atua%C3%A7%C3%A3o_Resolutiva_do_MP_valido.pdf>. Acesso em 28 Nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Portaria CNMP-PRESI nº 36 de 05 de abril de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal_2015/images/stories/Normas/Portarias/2015/Portaria.036.2016-planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

CORREGEDORIA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Procedimentos_de_estudos_e_pesquisas/Texto_aprovado__-_Carta_de_Bras%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 28 Nov. 2016

_____. *Portaria CNMP-CN nº 87 de 16 de maio de 2016*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/Corregedoria/Portarias_2016/PortariaCNMP0087III.pdf>. Acesso em: 17 Nov. 2016.

_____. *Procedimentos de Estudos e de Pesquisas*. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/institucional/corregedoria/procedimentos-de-estudos-e-pesquisas>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

DEMING, William Edwards. *Elementary principles of the statistical control of quality* (Dr. W. Edwards Deming's Lectures on Statistical Control of Quality, 1950, Tóquio). Tóquio: Nippon Kagaku Gijutsu Remmei, 1951. p. 1-12.

_____. *Out of the crisis*. Cambridge: The MIT Press, 2000.

FEIGENBAUM, A.V. *Total quality control*. New York: McGraw-Hill, 1983.

FREITAS, Juarez. Teoria da regulação administrativa sustentável. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 117-145, jan. 2016. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/58739>. Acesso em: 16 Nov. 2016. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58739.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública*: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/eppgg/producaoacademica/tese_eduardogranha.pdf>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, vol. I/Conselho Nacional do Ministério Público, Brasília: CNMP, 2016, p.217-237.

MAXIMIANO, Antônio César Amaru. *Teoria Geral da Administração*: da revolução urbana à revolução digital. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Otávio J. *Curso básico de gestão da qualidade*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Exposição de Motivos/MJ nº 204 de 15 de dezembro de 2004*. Publicada na página 8 do Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2004, Seção 1. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2004&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=288>. Acesso em: 20 Nov. 2016.

RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.

COMENTÁRIOS À DECISÃO DO STF NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 924

Conflito de Atribuição entre o Ministério Público do Estado do Paraná e o Ministério Público Federal): o reconhecimento da unicidade Orgânica do Ministério Público Brasileiro e alguns de seus possíveis reflexos no trabalho das Corregedorias da Instituição

Rodrigo Oliveira Carvalho Santos[1]
Gregório Assagra de Almeida[2]
Lenna Luciana Nunes Daher[3]

Recebido em 15.12.2016
Aprovado em 25.01.2017

1. REFLEXÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE A DECISÃO COMENTADA

No dia 19 de maio de 2016, no julgamento da Ação Cível Originária (ACO) n. 924, após cerca de três anos de debates, os Ministros do Supremo Tribunal Federal chegaram a uma conclusão que tem gerado, por um lado, grandes discussões, mas que, por outro ângulo, caso devidamente interpretada, essa decisão poderá reforçar o caráter nacional do Ministério Público brasileiro e sua unicidade orgânica.

1 Analista Processual do MPU. Assessor-Chefe da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

2 Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Syracuse, NY, Estados Unidos e bolsista CAPEs em Estágio Sênior. Doutor em Direitos Difusos e Coletivos e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas desde 1993. Atualmente, é assessor do Corregedor-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro Auxiliar em Cooperação Eventual da Corregedoria Nacional do Ministério Público. Foi diretor e Coordenador Pedagógico do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Membro da Comissão de Juristas do Ministério da Justiça que elaborou o Anteprojeto convertido no Projeto de Lei (PL) nº 5.139/2009 sobre a nova Lei da Ação Civil Pública. Foi professor e coordenador do Curso de Mestrado em Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna. Foi integrante, na vaga de jurista, da Câmara de Desenvolvimento Científico da Escola Superior do Ministério Público da União. Professor visitante do Curso de Doutorado da Universidad Lomas de Zamora, em Buenos Aires (Argentina). Professor visitante do Programa de Postgrado sobre Gestión de Políticas Públicas Ambientales em el Marco de la Globalización da Universidad de Castilla, em La Mancha (Espanha). Foi Assessor de Projetos e de Articulação Interinstitucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e Membro da Câmara Consultiva Temática de Política Regulatória do Ensino Jurídico do Ministério da Educação. Autor de vários livros, com publicações no Brasil e no exterior. Vencedor do Prêmio Jabuti 2015, como organizador e coautor do livro Direitos Fundamentais das Pessoas em Situação de Rua, Editora De Plácido.

3 Promotora de Justiça do MPDFT. Coordenadora-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

O julgamento em questão tratou de um conflito surgido entre o Ministério Público do Estado do Paraná e o Ministério Público Federal com atuação naquele estado acerca do órgão com atribuição para a condução de procedimento investigatório civil relacionado a suposto superfaturamento na construção de conjuntos habitacionais disponibilizados financiados através do Sistema Financeiro de Habitação, gerenciado pela Caixa Econômica Federal.

De um lado, o Ministério Público do Estado do Paraná, entendendo tratar-se de verbas geridas por entidades federais, acusava o interesse da União na apuração das irregularidades, de forma a reconhecer, portanto, a atribuição do Ministério Público Federal para presidir o feito. Lado outro, o Ministério Público Federal possuía o entendimento de que os principais prejudicados com os ilícitos verificados – e consequentemente principais beneficiários do resultado final da apuração – seriam os próprios adquirentes das unidades habitacionais, mutuários do sistema financeiro de habitação, razão por que reconhecia a atribuição do Ministério Público Estadual para o feito.

Instalado o conflito negativo entre Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a conhecer do conflito e definir a quem competiria a atribuição de investigar os fatos objeto do inquérito civil.

Mas qual a razão de se provocar o Supremo Tribunal Federal para dirimir esse conflito de atribuição?

2. A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL SOBRE A MATÉRIA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Durante um período inicial, a mais alta Corte do País sufragou o entendimento de que a solução para conflitos de tal natureza seria de competência do Superior Tribunal de Justiça, por aplicação do artigo 105, inciso I, alínea d, da Constituição da República Federativa do Brasil. Entendiam os ministros de outrora que o conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público seria nada mais que um virtual conflito de competência, na medida em que os procedimentos investigatórios conduzidos pelo Ministério Público teriam por finalidade natural a futura propositura de uma demanda perante o Judiciário. Aplicava-se ao conflito entre órgãos de Ministérios Públicos diversos o dispositivo apropriado ao conflito entre órgãos jurisdicionais vinculados a tribunais distintos; a competência, portanto, nesta lógica, era atribuída ao Superior Tribunal de Justiça.

A título de ilustração, convém citar breve excerto da pretérita jurisprudência do corte constitucional:

> *CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. DENÚNCIA. FALSIFICAÇÃO DE GUIAS*

> *DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. AUSÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. INCOMPETÊNCIA DESTA CORTE.*
>
> *1. Conflito de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Estadual. Empresa privada. Falsificação de guias de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas à autarquia federal. Apuração do fato delituoso. Dissenso quanto ao órgão do Parquet competente para apresentar denúncia.*
>
> *2. A competência originária do Supremo Tribunal Federal, a que alude a letra "f" do inciso I do artigo 102 da Constituição, restringe-se aos conflitos de atribuições entre entes federados que possam, potencialmente, comprometer a harmonia do pacto federativo. Exegese restritiva do preceito ditada pela jurisprudência da Corte. Ausência, no caso concreto, de divergência capaz de promover o desequilíbrio do sistema federal.*
>
> *3. Presença de virtual conflito de jurisdição entre os juízos federal e estadual perante os quais funcionam os órgãos do Parquet em dissensão. Interpretação analógica do artigo 105, I, "d", da Carta da República, para fixar a competência do Superior Tribunal de Justiça a fim de que julgue a controvérsia. Conflito de atribuições não conhecido.*
>
> (Pet 1503, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 14-11-2002 PP-00014 EMENT VOL-02091-01 PP-00059)

Observa-se que o entendimento então vigente no Supremo Tribunal Federal encontrava lastro em uma firme orientação, ainda hoje vigente na jurisprudência da corte, de que o artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição da República Federativa do Brasil possui incidência limitada aos conflitos entre órgãos da federação com potencial para vulnerar a harmonia do pacto federativo. A relevância da controvérsia, assim, assume protagonismo na assunção da competência pelo STF para o deslinde de conflitos entre entes federados.

Sucede que, a despeito de consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, o entendimento mencionado encontrou forte resistência por parte do Superior Tribunal de Justiça, o qual rejeitava a existência de conflito virtual de competência entre órgãos diversos do Ministério Público brasileiro e, portanto, afastava a incidência da norma constitucional e negava conhecimento ao conflito suscitado. Assim:

> *CONFLITO DE ATRIBUIÇÃO. PENAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. REPRESENTAÇÃO FORMULADA CONTRA EX-GOVERNADOR. NÃO-ENQUADRAMENTO NO ART. 105, I, "G" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CONHECIMENTO.*
>
> *1. Nos termos do disposto na alínea "g', inciso I, do art. 105, da Carta Magna, ao STJ compete processar e julgar "os conflitos de atribuições*

> *entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União", afastada pois, a competência desta Corte na espécie, resultante do conflito suscitado entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, por não se enquadrar em quaisquer das hipóteses mencionadas.*
>
> *2. Conflito de atribuições não conhecido.*
>
> (CAt 166/RJ, Rel. Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/11/2005, DJ 06/03/2006, p. 148)
>
> *PROCESSO CIVIL. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL X MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. NÃO-CONHECIMENTO. PRECEDENTES.*
>
> *1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que não se conhece de conflito de atribuições, por incompetência da Corte, em que são partes o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, por não se enquadrar em quaisquer das hipóteses previstas no art. 105, I, "g", da CF/1988.*
>
> *2. Conflito de Atribuições não-conhecido.*
>
> (CAt 154/PB, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/03/2005, DJ 18/04/2005, p. 202)

Diante do impasse, e talvez de modo a evitar o risco de um vácuo de competência, o Supremo Tribunal Federal acabou por rever o seu entendimento pretérito e passou a assumir a sua competência para o julgamento de conflito de atribuições entre Ministérios Públicos Federal e Estadual, por força do artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição da República Federativa do Brasil. O precedente mais antigo que se tem notícia foi firmado na Petição (Pet) 3528-3, da relatoria do Eminente Ministro Marco Aurélio Mello, sendo redigida a ementa no seguinte sentido:

> *COMPETÊNCIA - CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL VERSUS MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. Compete ao Supremo a solução de conflito de atribuições a envolver o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual.*
>
> *CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES - MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL VERSUS MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL - ROUBO E DESCAMINHO. Define-se o conflito considerado o crime de que cuida o processo. A circunstância de, no roubo, tratar-se de mercadoria alvo de contrabando não desloca a atribuição, para denunciar, do Ministério Público Estadual para o Federal.*
>
> (Pet 3528, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/2005, DJ 03-03-2006 PP-00071 EMENT VOL-02223-01 PP-00078 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 165-175 RT v. 95, n. 849, 2006, p. 469-474)

No referido julgamento, entenderam os Ministros que, diante do silêncio constitucional acerca do órgão competente para o julgamento do conflito, caberia ao Supremo Tribunal Federal, enquanto órgão máximo da "pirâmide constitucional", a tarefa de dirimir o conflito de atribuição. Na ocasião, foi cogitada a hipótese de o conflito entre órgãos de Ministérios Públicos distintos ser resolvido pelo Procurador-Geral da República (PGR). Tal possibilidade, contudo, foi rechaçada em razão da inexistência de prevalência ou hierarquia da chefia do Ministério Público da União sobre os Ministérios Públicos dos Estados, sendo constitucionalmente ilegítima a ingerência daquele sobre estes.

Este era o estado da arte na jurisprudência – repetido em sucessivos casos de conflito de atribuições – até o julgamento da ACO 924, quando a matéria voltou a ser debatida na corte, com uma guinada na orientação jurisprudencial. A bem da verdade, a renovação do debate já era encontrada em julgamentos anteriores (v.g. ACO 1.109, Pet 5.070); no entanto, pela primeira vez a tese fixada no precedente ora comentado se sagrou vencedora.

O julgamento da ação Ação Cível Originária (ACO) n. 924 foi iniciado ainda no ano de 2013, tendo sido levantada, pelo Ministro Relator Luiz Fux, a preliminar de incompetência do Supremo Tribunal Federal para o conhecimento do conflito de atribuição entre o Ministério Público do Estado do Paraná e o Ministério Público Federal. Em seu voto originalmente prolatado, o Ministro Relator defendeu o retorno a uma interpretação restritiva do art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição da República, de modo a reconhecer a competência da corte apenas quando constatado a ameaça ao pacto federativo.

Diversamente da jurisprudência que vigia no Supremo Tribunal Federal até 2005, no entanto, a conclusão sustentada pelo Ministro Luiz Fux não foi pela remessa da controvérsia ao Superior Tribunal de Justiça; foi encampada, no entanto, a tese outrora rechaçada de atribuir ao Procurador-Geral da República a função de dirimir os conflitos envolvendo órgãos do Ministério Público vinculados a chefias distintas.

A respeito, merece destaque o voto de autoria do Ministro Dias Toffoli, no qual são tecidos argumentos em favor da atribuição do Procurador-Geral da República. Infere-se do inteiro teor do voto que o fundamento principal para a tese levantada consistia no reconhecimento do caráter unitário e nacional da instituição do Ministério Público, como se pode extrair da seguinte passagem:

> *De fato, tem-se aqui conflito de atribuições entre membros do Ministério Público, o qual – em que pese a irradiação de suas atribuições sobre distintos órgãos – compõe uma só instituição.*
>
> *(...)*
>
> *A unicidade orgânica que caracteriza o Ministério Público é assentada, ainda, pelos princípios institucionais que o informam: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional (art. 127, § 1º, da CF/88).*

> *O princípio da unidade, de especial relevância nesse instante, significa que os membros do Ministério Público integram uma só instituição, voltada, toda ela, à "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (art. 127, da CF/88).*
>
> *O Ministério Público, portanto, enquanto instituição, compõe um todo intrinsecamente indivisível, sendo sua repartição em órgãos e a subordinação administrativa a chefias diversas justificadas apenas pela necessidade de organização administrativa e funcional que assegure à instituição a defesa dos interesses difusos e coletivos em todo o território nacional.*
>
> *Saliente-se que a mera existência de vínculo organizacional a entes da Federação distintos (Estado ou União) não é suficiente para converter os órgãos do Ministério Público em partes de instituições diversas.*

Restou consagrada, portanto, uma verdadeira unidade orgânica do Ministério Público, visto da perspectiva externa como uma única entidade de caráter nacional, cuja distribuição em ramos estaduais e federais se justificaria tão somente em razão de uma necessidade de especialização e abrangência sobre todo o território do país.

Surge aí um ponto de profunda controvérsia no caso em comento. Em que pese o princípio da unidade venha expresso no texto constitucional (art. 127, §1º), o real alcance normativo da expressão é objeto de contínuo debate na literatura institucional do Ministério Público. Dentro dos estreitos limites da proposta deste trabalho, cita-se, a título de exemplo, trecho da obra do professor Hugo Nigro Mazzilli1:

> *Algumas ressalvas devem, pois, ser explicitadas. Só há unidade dentro de cada Ministério Público. Unidade alguma existe entre o Ministério Público Federal e os dos Estados, nem entre o de um Estado e o de outro. Nem há unidade entre os diversos ramos do Ministério Público da União.*
>
> *Embora o caput do art. 128 da Constituição fale que "o Ministério Público" abrange o da União e o dos Estados, dando uma idéia de unidade entre todos eles, na verdade, a unidade que se pode conceber entre o primeiro e os demais é mais conceitual que efetiva: só quer dizer que o ofício que todos eles exercem é o mesmo ofício de ministério público, a que aludem as leis. Mas, num Estado federado como o nosso, seria irreal falar numa verdadeira unidade entre o Ministério Público de um Estado e o de outro, ou entre estes e o Ministério Público da União.*

Problemáticas à parte, certo é que, sob a premissa da indivisibilidade e unidade orgânica do Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal deixa de reconhecer no conflito de atribuições entre órgãos do Ministério Público da União e dos Estados um verdadeiro conflito federativo, entendendo que há hipótese de incidência da competência originária prevista no artigo 102, inciso I, alínea f, da Constituição da República Federativa do Brasil.

O conflito passa a ser visto como uma questão *interna corporis*, a ser solucionado dentro da própria organização do Ministério Público, assim como já ocorre nos conflitos de atribuições entre órgãos vinculados a uma mesma chefia do Ministério Público. No entanto, como atribuir a uma chefia (PGR), em detrimento das demais (PGJs), a prerrogativa para dar a última palavra sobre o conflito?

A resposta recaiu sobre a figura do Procurador-Geral da República, órgão máximo do Ministério Público da União. Para tanto, argumentou-se que a Constituição da República Federativa do Brasil atribui ao PGR não apenas a chefia do Ministério Público Federal, mas uma posição central na organização do Ministério Público brasileiro. Assim acontece, por exemplo, ao ser-lhe conferida a presidência do Conselho Nacional do Ministério Público (artigo 130-A, inciso I); a prerrogativa para indicar os membros do Ministério Público a serem nomeados para o Conselho Nacional de Justiça (artigo 103-B, incisos X e XI); a legitimidade exclusiva para o incidente de deslocamento de competência (artigo 109, §5º). Sobre os argumentos expendidos:

> *O que estão esses dispositivos a indicar é tão somente que o Procurador-Geral da República – a par de ser o chefe do Ministério Público da União (para a ordenação em matéria administrativa, financeira e organizacional) – é também o órgão de âmbito nacional da instituição Ministério Público.*
>
> *Dá-se, com o PGR, algo semelhante ao que ocorre com a posição constitucional atribuída à União, que possui uma espécie de dupla personalidade ou natureza: ora representa o ente federativo, ora representa a República Federativa do Brasil. Na primeira situação, sua atuação é em prol dos interesses federais, ao passo que, na segunda, atua em nome dos interesses nacionais.*
>
> *(...)*
>
> *Sob a mesma lógica, portanto: o Ministério Público da União estrutura-se segundo as atribuições do ente federativo União e, em tal caso, o Procurador-Geral da República exerce atribuição de chefe do Ministério Público desse ente.*
>
> *Todavia, o Ministério Público exerce ainda atribuições em âmbito nacional. Quando isso ocorre, o órgão central da instituição – no caso, o PGR – age em nome de toda a federação e, portanto, como órgão nacional do Parquet.*

Ao Procurador-Geral da República, portanto, foi reconhecida a posição institucional de órgão nacional do Ministério Público, cabendo-lhe a função de representar e coordenar, nos limites da autonomia das unidades locais conferida pela Constituição da República Federativa do Brasil, a atuação do Ministério Público como uma instituição una, nacional e indivisível. Como parte desta

função, insere-se a competência para dirimir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público quando submetidos a chefias distintas.

3. POSSÍVEIS DIRETRIZES INTERPRETATIVAS DO TEOR DA DECISÃO DO STF NA AÇÃO CIVIL ORIGINÁRIA E ALGUNS DE SEUS DESDOBRAMENTOS NO PAPEL DAS CORREGEDORIAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

É óbvio que a interpretação da decisão não poderá levar a uma conclusão no sentido de que haveria uma hierarquia entre o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça. Há atribuições diversas, todos com a suas autonomias e independências funcionais. Portanto, não há uma atribuição de mando entre o Procurador-Geral da República e os Procuradores-Gerais de Justiça. São, diversamente, diferenciações funcionais.

Na verdade, o que o Supremo Tribunal Federal fez foi evitar uma competência que não era clara e que contribuía ainda mais para sufocar a carga do seu trabalho, a qual também não se enquadrava nas hipóteses de competência do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, adotou a tese de que se tratava de questão administrativa, *interna corporis*, do Ministério Público, concluindo pela atribuição do Procurador-Geral da República pelas razões já apresentadas. O aspecto positivo e que dá abertura para várias outras interpretações, é o reconhecimento do caráter nacional do Ministério Público e da sua unicidade orgânica.

O que se observa, assim, é que, afora as questões de ordem prática que inegavelmente tiveram forte influência no resultado final – trata-se afinal de mais uma manifestação da jurisprudência defensiva que prevalece no Supremo Tribunal Federal –, o julgamento da Ação Cível Originária 924 merece atenção e destaque na medida em que externou o entendimento da mais alta corte do país acerca de questões relevantes para a evolução institucional do Ministério Público.

Pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal reconhece expressamente o Procurador-Geral da República como um órgão de caráter nacional, cabendo-lhe não apenas a chefia do Ministério Público da União, mas a representação do Ministério Público brasileiro como um todo. Tal conclusão traz uma problemática, pois vem a corroborar a assimetria do federalismo pátrio, cujo equilíbrio tende à centralização do poder nas mãos do ente federal, que se coloca em posição de supremacia em relação aos demais entes federados. Não é outro o sentido, afinal, que se extrai do pensamento do Ministro Teori Zavascki externado no julgamento do caso:

> *E há um modo natural, à luz do princípio federativo, de solução dessa espécie de divergência. É que, como ocorre de um modo geral em Estados de conformação federativa, a repartição das competências legislativas, administrativas e jurisdicionais se dá, em regra, mediante indicação do âmbito competencial da União (e, se for o caso, também dos Municípios),*

> *permanecendo com os Estados a matéria residual. Por outro lado, é da natureza do federalismo a supremacia da União sobre os Estados-membros, supremacia que se manifesta inclusive pela obrigatoriedade de respeito às competências dos órgãos da União sobre o dos Estados. Decorre, ainda, do princípio federativo, que aos órgãos da União cumpre definir e exercitar as atribuições que considerar próprias, as quais, uma vez afirmadas, não ficam subordinadas a deliberações em sentido contrário partidas de órgão estadual ou municipal.*

Ressalta-se, contudo, que não é a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal invoca o princípio da unidade em julgamentos envolvendo a atuação funcional do Ministério Público. No entanto, ao conferir a este princípio o aspecto da indivisibilidade orgânica, a o Supremo Tribunal Federal avança e endossa, por exemplo, a corrente que vem se fortalecendo em favor da existência de uma carreira única dentro dos quadros do Ministério Público Brasileiro. Não é outro, afinal, o cerne da discussão que vem atualmente se desenrolar no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público quanto à constitucionalidade da remoção por permuta entre membros do Ministério Público dos Estados e da União pertencentes a quadros distintos.

A decisão comentada, no entanto, não é imune a sérias críticas. Isto porque, com o entendimento firmado, o Supremo Tribunal Federal, mais uma vez, ingressa discussão sobre suas funções jurisdicionais ao avançar sobre um campo mais adequado à inovação legislativa.

Com efeito, ainda que se repute válido o reconhecimento do Procurador-Geral da República como um órgão de estatura nacional no âmbito do Ministério Público brasileiro, não se pode olvidar que as atribuições de cunho nacional se restringem àquelas previstas expressamente no texto constitucional. E não poderia ser diferente. Afinal, na medida em que interferem na conformação das relações federativas entre os diversos entes da República, inovações desta natureza deveriam emanar do próprio poder constituinte originário ou derivado, tal como ocorreu ao serem criados os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público (artigos 103-B e 130-A), bem como com a criação do incidente de deslocamento de competência (artigo 109, §5º). Ao contrário, o precedente firmado pelo STF no julgamento da ACO 924 confere uma nova atribuição extraordinária conferida ao Procurador-Geral da República. Trata-se de uma questionável inovação na ordem constitucional, que não encontra suporte no arcabouço normativo emanado do poder constituinte.

De todo modo, é inegável que, como afirmado no início, o precedente, se confirmado e mantido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, caso seja adequadamente interpretado, poderá representar um novo degrau na evolução do Ministério Público brasileiro ao firmar o caráter nacional do Ministério Público e a sua unicidade orgânica.

Com efeito, o reconhecimento de uma efetiva unicidade orgânica entre os diversos ramos do Ministério Público brasileiro traz interessantes repercussões para o desenvolvimento da Instituição, inclusive para os trabalhos, o que nesta revista mais interessa, das Corregedorias do Ministério Público brasileiro, a Corregedoria Nacional, que exerce o controle externo, e as Corregedorias de cada uma das unidades dos Ministérios Públicos dos Estados e da União.

Em termos interpretativos decorrentes da decisão sob comentários, ressalta-se a existência de sistema composto das diversas leis orgânicas dos Ministérios Públicos, leis essas que devem ser interpretadas de forma harmônica, evitando-se distorções injustificáveis entre as diversas unidades do Ministério Público Brasileiro.

Portanto, o reconhecimento da unicidade orgânica e do caráter nacional do Ministério Público Brasileiro permite que se interprete a Lei Complementar Federal nº 75, de 20 de maio 1993 (Estatuto do Ministério Público União), e a Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados), como formadoras de um Microssistema Integrado de Leis Orgânicas do Ministério Público Brasileiro, composto por leis aplicáveis de forma integrada, guardadas as peculiaridades de cada Unidade do Ministério Público.

Essa interpretação sobre a aplicabilidade integrada entre a Lei Complementar Federal nº 75/1993 e a Lei Federal nº 8.625/1993 permite e, ao mesmo tempo, acaba por impor um trabalho mais harmônico em termos de avaliação, orientação e fiscalização entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias de cada uma das Unidades do Ministério Publico Brasileiro, inclusive em termos de caráter fiscalizatório e punitivo. Não é razoável, por exemplo, que se imprima uma interpretação totalmente diversa em torno da disponibilidade compulsória entre uma e outra unidade do Ministério Público brasileiro.

Lado outro, a unicidade orgânica e o caráter nacional do Ministério Público brasileiro fortalecem o desenvolvimento de uma nova doutrina que viabilize uma prática integrada do Ministério Público como garantia fundamental de acesso à Justiça da sociedade, fomentando-se uma cultura de atuação resolutiva e de avaliação, a partir de critérios uniformes, dos efetivos resultados sociais alcançados.

4. CONCLUSÃO

Seria um grande equívoco interpretar a decisão do STF sob comentário, proferida na Ação Cível Originária (ACO) n. 924, somente no sentido de se conferir, fora das hipóteses previstas expressamente na Constituição e na lei, ao

Procurador-Geral da República a atribuição para dirimir conflitos de atribuição entre órgãos do Ministério Público da União e dos Estados.

O papel constitucional do Conselho Nacional do Ministério Público e da Corregedoria Nacional do Ministério Público é fundamental para que sejam evitadas disparidades e diferenciações injustificáveis entre avaliações, orientações e fiscalizações adotadas pelas Corregedorias das diversas unidades do Ministério Público Brasileiro, o que abrange o Ministério Público dos Estados e o Ministério Público da União.

O reconhecimento do caráter nacional do Ministério Público brasileiro e da sua unicidade orgânica, como ficou expresso na fundamentação da decisão proferida pelo STF na Ação Cível Originária (ACO) n. 924, impõe, assim, uma necessária aproximação entre todas as Corregedorias do Ministério Público em torno de um diálogo e de uma prática que possa realmente evitar disparidades e, ao mesmo tempo, possa fortalecer o Ministério Público Brasileiro como uma instituição constitucional de caráter realmente nacional.

CARTA DE BRASÍLIA

MODERNIZAÇÃO DO CONTROLE DA ATIVIDADE EXTRAJURISDICIONAL PELAS CORREGEDORIAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Após amplos debates e discussões no procedimento de estudos instaurado pela Corregedoria Nacional com fundamento no artigo 2º da Portaria CN nº 087 de 16 de maio de 2016, em sessão pública ocorrida no dia 22.09.2016, no 7º Congresso de Gestão do CNMP, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebram o presente acordo, aprovando e assinando a carta com os considerandos e diretrizes abaixo no sentido da modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público bem como o fomento à atuação resolutiva do MP Brasileiro

A) CONSIDERAÇÕES DA CARTA DE BRASÍLIA

1. Considerações gerais de fundamentação constitucional:

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º da CR/1988) que tem como Objetivos Fundamentais a criação de uma sociedade livre, justa e solidária, com a promoção da erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais (art. 3º da CR/1988);

CONSIDERANDO que o princípio da transformação social, consagrado no art. 3º da CR/1988, integra a própria concepção de Estado Democrático de Direito e, por isso, deve orientar as instituições de acesso à Justiça, como o Ministério Público, principalmente no plano da proteção e da efetivação dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais;

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou dois sistemas de acesso à Justiça, sendo um deles o sistema de acesso à Justiça por adjudicação, viabilizado por decisões judiciais liminares ou finais (art. 5º, XXXV, da CR/1988), e o outro o sistema de acesso à Justiça

pela resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas (Preâmbulo e art. 4º, inciso VII, da CR/1988);

2. Considerações relativas ao papel constitucional do Ministério Público e das suas Corregedorias:

CONSIDERANDO que 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 indisponíveis (art. 127, caput, da CR/1988);

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 constituem-se 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;

3. Considerações relativas aos dois modelos constitucionais do Ministério Público:

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 extrajurisdicional para a efetividade da função resolutiva, principalmente tendo em vista que o Judiciário está sobrecarregado, com aproximadamente 110 milhões de processos em tramitação[1];

CONSIDERANDO que é conveniente o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e estratégicas de atuação do Ministério Público relativamente às demandas em tramitação no Judiciário, com objetivo de alcançar resultados que garantam a duração razoável dos processos em que o Ministério Público atua como órgão agente;

CONSIDERANDO que é imperioso o aperfeiçoamento do trabalho institucional nos Tribunais, principalmente com vistas à formação de precedentes favoráveis às teses sustentadas pelo Ministério Público para a adequada defesa dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e os individuais puros indisponíveis;

CONSIDERANDO ainda que é necessário conferir-se melhor estruturação ao modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional e materializar critérios e mecanismos de aferição de resultados no âmbito do Ministério Público brasileiro;

4. Considerações relativas aos problemas já constatados pelas Corregedorias:

CONSIDERANDO que é imperiosa a estruturação das Corregedorias para que cumpram as suas funções estratégicas relativas ao controle e à indução da efetividade institucional e da garantia da unidade do Ministério Público;

CONSIDERANDO que é imprescindível às Corregedorias do Ministério Público a modernização dos seus instrumentos e dos seus mecanismos de

1 Dados divulgados no relatório "Justiça em Números 2016", publicado após a aprovação desta Carta, retificam o número aqui veiculado e atestam que, no ano de 2015, tramitaram no Poder Judiciário, 102 milhões de processos.

orientação e de fiscalização para melhor valorizar a atuação resolutiva do Ministério Público;

CONSIDERANDO que é relevante a superação da valorização meramente formal e taxativa pelas Corregedorias do Ministério Público da atuação extrajudicial, geralmente amparada no controle quantitativo e temporal das causas em que atuam o Ministério Público;

CONSIDERANDO que as Corregedorias dos Ministérios Públicos devem se portar como garantias de boas sinalizações nas suas atividades de avaliação, orientação e fiscalização quanto à atuação funcional da Instituição;

CONSIDERANDO que é problemática a priorização da avaliação da atuação judicial e da limitação da fiscalização ao cumprimento dos prazos procedimentais;

CONSIDERANDO que, não obstante a importância da observância das formalidades procedimentais essenciais, principalmente no tocante ao cumprimento de prazos, as atuações de aspectos meramente formais das Corregedorias, em muitos casos, forçam 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;

CONSIDERANDO que é relevante a implementação de sistemas de registro da tramitação eletrônica dos procedimentos extrajudiciais e de controle da tramitação de feitos judiciais em que o Ministério Público deva exercer suas atribuições constitucionais;

CONSIDERANDO que é importante conferir maior transparência à atuação institucional, de modo a facilitar o fomento ao controle social;

CONSIDERANDO que é insuficiente a divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias e que é necessária a implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, assim como para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais;

CONSIDERANDO 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;

CONSIDERANDO que é imperiosa a adequação na divisão de atribuições, na gestão de recursos e de pessoas, na implantação de sistemas que permitam a aferição de resultados e na definição de prioridades institucionais;

CONSIDERANDO que é importante a intersetorialidade entre as Corregedorias-Gerais e as Procuradorias-Gerais, a fim de viabilizar medidas

para solucionar os problemas constatados pelas Corregedorias-Gerais nas suas avaliações e fiscalizações institucionais;

CONSIDERANDO que os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos (art. 5º, 2º, da CR/1988), de modo que o membro da Instituição poderá atuar, entre outros mecanismos, por intermédio de audiência pública para ouvir e prestar contas da atuação, além de inquérito civil, termo de ajustamento de conduta, recomendações, medidas de inserção social como palestras e reuniões, fiscalização do sistema prisional, casas de internação, bem como através dos projetos executivos do plano de atuação funcional e dos projetos sociais;

CONSIDERANDO também que são, entre outros, fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público como Instituição constitucional garantidora dos direitos fundamentais: *1 A priorização da atuação preventiva; 2 o exercício da função pedagógica da cidadania: um compromisso constitucional social do Ministério Público (arts. 1º, parágrafo único, 3º, 6º, 127, caput, e 205 da CF/88); 3 a realização periódica de audiências públicas; 4 o combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais (art. 3º e art. 127, caput, da CR): da perícia para as estatísticas e indicadores sociais — necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária; 5 a provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional (abstrato/concentrado e difuso/incidental) e extrajurisdicional da constitucionalidade; 6 a ampliação e estruturação do modelo do Ministério Público resolutivo: necessidade de sistematização e maior investimento na atuação extrajurisdicional; 7 a atuação vinculada à especificação funcional da Instituição; 8 o acompanhamento da tramitação processual e fiscalização da execução dos provimentos jurisdicionais; 9 a adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição; 10 a formação humanista, multidisciplinar e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público; 11 a revisitação da atuação como órgão interveniente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais; 12 a utilização dos projetos sociais como novos mecanismos de atuação da Instituição;*

CONSIDERANDO, por fim, que é necessário dar prevalência à avaliação qualitativa pelas Corregedorias do Ministério Público, com vista, principalmente, a aferir a eficácia social da atuação dos membros e servidores da Instituição e a contribuir para o aperfeiçoamento das boas práticas institucionais, visando a conformar o modelo de atuação dos órgãos de execução, sob a ótica funcional e estrutural, aos resultados pretendidos,

SÃO ESTABELECIDAS AS SEGUINTES DIRETRIZES:

B) DIRETRIZES DA CARTA DE BRASÍLIA

1. Diretrizes estruturantes

a) Desenvolvimento de uma nova teoria do Ministério Público, embasada nos direitos e nas garantias constitucionais fundamentais, que possa produzir práticas institucionais que contribuam para a transformação da realidade social;

b) Concepção do Planejamento Estratégico como garantidor da Unidade do Ministério Público;

c) Estabelecimento de Planos, Programas e Projetos que definam, com a participação da sociedade civil, metas claras, precisas, pautadas com o compromisso de efetividade de atuação institucional em áreas prioritárias de atuação, valorizando aquelas que busquem a concretização dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais (art. 3º da CR/1988);

d) Implementação de indicadores aptos a mensurar o cumprimento das metas e a resolutividade das demandas combinadas com atuação pautada em diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade;

e) Criação de mecanismos que possibilitem a atuação prioritária do agente político do Ministério Público, em consonância com as metas apontadas no Planejamento Estratégico, nos Planos de Atuação e nos Projetos Executivos;

f) Distribuição e redistribuição das atribuições, de modo a potencializar e a tornar mais efetivas as atividades extrajurisdicionais do Ministério Público;

g) Redimensionamento e redistribuição dos recursos materiais e humanos, de acordo com as prioridades elencadas no Planejamento Estratégico e nos Planos de Atuação;

h) Reavaliação dos critérios de substituição automática ou nos casos de afastamentos de longa duração, com vistas a garantir a continuidade eficiente da atuação institucional;

i) Valorização das Escolas Institucionais e capacitação permanente dos Membros e Servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar;

j) Fomento à qualificação acadêmica voltada às áreas temáticas de interesse institucional e ao estabelecimento de mecanismos seguros para: 1) a democratização do acesso às qualificações e potencialização de expertises ao maior número possível de membros e servidores; 2) a garantia da difusão e da aplicação do conhecimento adquirido pelo membro nas áreas de atuação do Ministério Público;

k) Estabelecimento da prática institucional de atuação por meio de projetos executivos e projetos sociais, de maneira regulamentada e com monitoramento para verificar a sua efetividade;

l) Criação de canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica;

m) Aprimoramento da transparência da atuação institucional e fomento ao controle social;

n) Aprimoramento dos mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados;

o) Implementação de meios eletrônicos para a tramitação de procedimentos extrajudiciais, com vistas, principalmente, aos seguintes benefícios: celeridade no cumprimento dos despachos e diligências; facilidade de acesso aos autos pelos membros, servidores e interessados; viabilidade de compartilhamento de atos e peças processuais; facilidade de realização do controle do prazo, combinado com a avaliação do conteúdo da investigação pelas Corregedorias, pelo Conselho Superior ou pelas Câmaras de Coordenação e Revisão;

p) Adoção de medidas para a superação da insuficiência da divisão da atuação do Ministério Público somente com arrimo na base territorial das comarcas ou das seções ou subseções judiciárias, considerando, para tanto, a necessidade premente de: 1) reequilíbrio da distribuição do número de unidades com atuações intervenientes judiciais em cotejo com as unidades voltadas às atividades investigativas e à defesa da tutela coletiva e do patrimônio público; 2) implementação de Promotorias ou Procuradorias Regionais, principalmente para atuar em ilícitos ou danos a direitos fundamentais de dimensão regional, estadual ou nacional, para que possam atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais;

2. Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público

a) Adoção, pelos membros da Instituição, como agentes políticos, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas, com antecipação de situações de crise, exigindo-se, para tanto:

• clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público;

• capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação dos campos conflituosos;

• autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança a partir da força do melhor argumento em defesa da sociedade);

• capacidade de diálogo e de consenso;

• senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções que levem em consideração as situações de lesão ou de ameaças aos direitos fundamentais;

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.

c) Priorização da atuação preventiva, de modo a atuar programaticamente para combater ilícitos que possam gerar situações de lesão ou de ameaça aos direitos fundamentais afetos à atuação do Ministério Público, priorizando, para tanto, medidas extrajurisdicionais e judiciais que sejam efetivas e eficientes para evitar essa prática;

d) Na hipótese de inevitabilidade do dano, atuar tempestiva e efetivamente, garantindo uma resposta imediata, com vistas a: 1) estancar a continuidade ou a repetição dos ilícitos; 2) remover os ilícitos e potencializar a dimensão da eficiência na reparação dos danos eventualmente ocorridos; e 3) reduzir dados indicativos de impunidade;

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;

f) Realização periódica de audiências públicas para permitir ao cidadão o acesso ao Ministério Público para o exercício direto da soberania popular, nos termos do parágrafo único do art. 1º da CR/1988, de modo a viabilizar a participação e a deliberação social sobre prioridades que devam ser objeto da atuação da Instituição, assim como para prestar contas do trabalho ao cidadão interessado;

g) Atuação pautada no Planejamento Estratégico aprovado democraticamente com a participação tanto dos membros e servidores quanto da sociedade;

h) Atuação com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com o Planejamento Estratégico Institucional;

i) Realização de atividades extrajudiciais não procedimentais de relevância social, tais como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social;

j) Coordenação e/ou participação em Projetos Sociais adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes do ponto de vista de proteção e da efetivação de direitos fundamentais;

k) Análise consistente das notícias de fato, de modo a ser evitada a instauração de procedimentos ineficientes, inúteis ou a instauração em situações nas quais é visível a inviabilidade da investigação;

l) Delimitação do objeto da investigação, com a individualização dos fatos investigados e das demais circunstâncias relevantes, garantindo, assim, a duração razoável da investigação;

m) Avaliação contínua da real necessidade de novas diligências e medidas nos procedimentos extrajurisdicionais, justificando, inclusive, a necessidade das novas prorrogações, em especial por ocasião da renovação dos prazos;

n) Esgotamento das alternativas de resolução extrajudicial dos conflitos, controvérsias e problemas, com o incremento da utilização dos instrumentos como a Recomendação, Termo de Ajustamento de Conduta, Projetos Sociais e adoção do arquivamento resolutivo sempre que essa medida for a mais adequada;

o) Acompanhamento contínuo da tramitação, instrução e fiscalização dos procedimentos judiciais e das suas respectivas execuções, promovendo as medidas necessárias para a efetivação desses procedimentos, com relação ao cumprimento e aplicação das sanções impostas aos condenados, nas ações das quais é autor o Ministério Público;

p) Priorizar a atuação em tutela coletiva, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e encaminhamentos necessários;

q) Avaliar se a atuação individual não desestabilizará as políticas públicas sobre a matéria.

3. Diretrizes dirigidas à Corregedoria Nacional e às Corregedorias de cada um dos Ministérios Públicos para 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 extrajurisdicional 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) Incentivo da 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 correições avaliativas e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajurisdicional, analisando, entre outros, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos, levando-se em consideração os seguintes fatores:

I – Inquéritos Civis e Procedimentos Preparatórios

• Instauração com amparo em fundamentos constitucionais ou legais;

• Delimitação de objeto adequado e relevante do ponto de vista da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais;

• Determinação somente de diligências necessárias;

• Eficiência quanto ao andamento e à conclusão;

• Apresentação dos fundamentos constitucionais e legais, em caso de tramitação com publicidade restrita;

• Permissão de participação social, legitimamente interessada;

• Priorização, sempre que possível, da resolução consensual;

• Adoção tempestiva e adequada das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis, com vistas à cessação do ilícito ou sua correção.

II – Audiências Públicas

• Regularidade e periodicidade das audiências públicas;

• Acessibilidade do cidadão às audiências públicas;

• Audiências públicas realizadas com a demonstração de proatividade e eficácia na defesa dos direitos fundamentais.

III – Termos de Ajustamento de Conduta

• Apresentação dos devidos fundamentos constitucionais ou legais;

• Delimitação do fato que resultou na existência ou na iminência do dano;

• Caracterização do dano;

• Descrição das obrigações de fazer e/ou não fazer, de forma a contemplar as circunstâncias de modo, tempo, lugar e outras;

• Estabelecimento de prazo para o cumprimento das obrigações;

• Cominação, nos casos de não cumprimento das obrigações pactuadas, de eventual sanção (multa) a ser aplicada;

• Demonstração de resolutividade e eficácia do ponto de vista jurídico e social;

• Participação social, por intermédio de pessoas ou entes representativos;

• Ampla publicidade dos termos de ajustamento de conduta do ponto de vista de sua elaboração e dos seus resultados para a sociedade;

• Efetividade na fiscalização e adoção de providências, no sentido de execução de termos de ajustamento eventualmente descumpridos.

IV – Recomendações

• Apresentação dos devidos fundamentos constitucionais ou legais;

• Demonstração da utilidade social, principalmente por expressar a adequada defesa dos direitos e/ou garantias constitucionais fundamentais, individuais ou coletivas;

• Efetividade na fiscalização sobre o acatamento das recomendações expedidas e adoção das providências eventualmente cabíveis na hipótese de descumprimento e manutenção do ilícito.

V – Participação em Projetos Sociais

• Observância dos princípios da transformação social, publicidade ampla e irrestrita, participação social, eficiência, cooperação, utilidade social, priorização da prevenção, reparação integral, máxima coincidência entre o dano e a reparação, máxima precisão dos objetivos e metas, avaliação e monitoramento periódicos dos resultados e flexibilização da técnica para atender às necessidades dos direitos e garantias fundamentais;

• Definição de justificativa, objetivo geral, objetivo específico ou metas, metodologia, cronograma, acompanhamento e indicadores para monitoramento dos resultados;

• Relevância social e adequação dos Projetos Sociais à defesa dos direitos e garantias fundamentais afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público.

VI – Outras atividades relevantes

• Participação em reuniões de interesse social relativas a temas afetos às atribuições constitucionais do Ministério Público;

• Palestras em escolas e outros ambientes sociais com função, principalmente, pedagógica emancipadora;

• Participação em cursos, seminários, palestras ou em eventos institucionais ou não;

• Participação em grupos de trabalhos, em atividades de cooperação administrativa institucional;

• Publicação de livros, artigos e outros textos de relevância social.

Conselho Nacional do Ministério Público

Portaria CNMP-CN nº 00087, de 16 de maio de 2016.

Dispõe sobre o Procedimento de Estudos e de Pesquisas (PEPCN) no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

O **CORREGEDOR NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, nos termos do artigo 130-A, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, dos artigos 16 e 18, incisos X e XIII, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público e do artigo 4º, inciso X, da Portaria CNMP-CN nº 6, de 12 de janeiro de 2016,

CONSIDERANDO o disposto no artigo 16 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, que lhe confere poderes de auto-organização da Corregedoria para o cumprimento das suas atribuições constitucionais e regimentais;

CONSIDERANDO a conveniência, a utilidade e a necessidade de realização de estudos e ou pesquisas pela Corregedoria Nacional para o aperfeiçoamento das suas atividades internas ou para a expedição de recomendações orientadoras ou ainda para a apresentação de propostas de aperfeiçoamento de atividades do Ministério Público brasileiro ao Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público;

CONSIDERANDO, por fim, a necessidade de realização de estudos e ou pesquisas pela Corregedoria Nacional para pedidos de providências sem classificação específica (art. 138 do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público),

RESOLVE:

Art. 1.º Disciplinar o Procedimento de Estudos e de Pesquisas da Corregedoria Nacional do Ministério Público.

Art. 2.º O Corregedor Nacional do Ministério Público poderá instaurar procedimento para a realização de estudos e ou pesquisas para avaliar a eficácia da atuação interna da Corregedoria Nacional ou para aferir a eficácia ou a atuação dos órgãos ou serviços do Ministério Público brasileiro que estão afetos à atividade orientadora e fiscalizadora da Corregedoria Nacional.

Parágrafo único. Entre outras finalidades, o Procedimento de Estudos e de Pesquisas visará ao aperfeiçoamento das atividades internas da Corregedoria Nacional, à expedição de recomendações aos órgãos e serviços do Ministério Público brasileiro ou à apresentação de relatórios dos resultados ou de propostas de recomendações, de determinações ou de resoluções ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público ou ainda à formulação de pedidos de providências sem classificação específica.

Art. 3.º O Procedimento de Estudos e de Pesquisas será instaurado por despacho fundamentado do Corregedor Nacional, de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado.

§ 1º O despacho que instaurar o procedimento deverá demonstrar a utilidade do estudo ou da pesquisa, especificando o problema a ser analisado, os objetivos, a metodologia a ser empregada, o cronograma e o prazo para a conclusão dos estudos.

§ 2º Os estudos de dados estatísticos e demais análises poderão contar com colaboradores internos e/ou externos às atividades do Ministério Público.

§ 3º Havendo custos para os trabalhos a serem desenvolvidos, será solicitada a destinação de verbas à Presidência do Conselho Nacional do Ministério Público, com a possibilidade de ser pleiteado o apoio a fundos legalmente constituídos, preferencialmente com objeto social convergente às atividades finalísticas do Ministério Público.

§ 4º No despacho que determinar a abertura do procedimento será designado o membro auxiliar que o presidirá, individualmente ou com o auxílio de comissão de membros.

§ 5º O Corregedor Nacional poderá realizar audiências públicas e permitir a manifestação de pessoas ou entidades com representatividade técnica e/ou jurídica quanto ao objeto do estudo ou da pesquisa.

§ 6º Quando o resultado do procedimento gerar alguma medida a ser adotada ou requerida pela Corregedoria Nacional, serão realizados, conjuntamente, estudos de fatos e prognoses para aferir os possíveis efeitos da medida de imediato, a médio e longo prazo.

Art. 4.º O Procedimento de Estudos e de Pesquisas será finalizado com relatório final conclusivo, com as propostas de medidas a serem adotadas.

Parágrafo único. Acolhidas as propostas constantes no relatório conclusivo, o Corregedor Nacional, por decisão fundamentada, adotará as medidas necessárias para providenciar a sua implantação.

Art. 5.º O Procedimento de Estudos e de Pesquisas tramitará na Assessoria de Pareceres e Decisões da Corregedoria Nacional (art. 4º, inciso X, da Portaria CNMP-CN nº 06, de 12 de janeiro de 2016).

Art. 6.º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília-DF, 16 de maio de 2016.

CLÁUDIO HENRIQUE PORTELA DO REGO

Corregedor Nacional do Ministério Público