

Manual de

RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CORREGEDORIA NACIONAL
DO MINISTÉRIO PÚBLICO



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

Composição do CNMP:

Antônio Augusto Brandão de Aras (Presidente)

Oswaldo D'Albuquerque (Corregedor Nacional)

Otávio Luiz Rodrigues Jr.

Rinaldo Reis Lima

Moacyr Rey Filho

Engels Augusto Muniz

Antônio Edílio Magalhães Teixeira

Ângelo Fabiano Farias da Costa

Paulo Cezar dos Passos

Daniel Carnio Costa

Jaime de Cassio Miranda

Rogério Magnus Varela Gonçalves (Ouvidor Nacional)

Rodrigo Badaró Almeida de Castro

Jayme Martins de Oliveira Neto

B823m

Brasil. Conselho Nacional do Ministério Público.

Manual de resolutividade do Ministério Público [recurso eletrônico] /
Corregedoria Nacional do Ministério Público. - 1. ed. - Brasília: CNMP, 2023.

286 p. il.

ISBN: 978-65-89260-40-0

1. Ministério Público, atuação. 2. Resolutividade. 3. Atuação Judicial. 4. Direitos Humanos. 5. Direito Penal. 6. Direito Eleitoral. 7. Direito Ambiental. I. Título. II. Corregedoria Nacional do Ministério Público.

CDDir – 341.413

APRESENTAÇÃO

MANUAL DE RESOLUTIVIDADE
DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Prezados leitores,

É com sincera satisfação e profundo senso de pertencimento institucional que apresento este “Manual de resolutividade do Ministério Público”. A presente obra coletiva constitui importante marco no campo do acesso à Justiça e da Teoria Geral do Ministério Público e oferece, em linguagem objetiva, uma visão abrangente e atual sobre fundamentos, princípios, diretrizes e práticas que devem nortear a atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

O livro foi desenvolvido pela Corregedoria Nacional durante o biênio 2022-2023, em conjunto com uma série de outros materiais, práticas e programas voltados a fomentar a cultura de resolutividade na Instituição.

Destacam-se, nessa linha: os 4 (quatro) Guias de Atuação Resolutiva por meio da técnica de autocomposição (Guia de Negociação, Guia de Mediação e Conciliação, Guia de Práticas Restaurativas e Justiça Restaurativa, Guia de Normas Resolutivas e Autocompositivas); os 4 (quatro) volumes da Revista Jurídica da Corregedoria Nacional publicados (Revista de Atuação Preventiva do Ministério Público no Estado Democrático de Direito, Revista de Fomento à Resolutividade, Revista de Unidade e Integridade no Ministério Público brasileiro); o Glossário da Resolutividade, o *Vade Mecum* e a Biblioteca Virtual da Corregedoria Nacional; bem como as Correições Ordinárias de Fomento à Resolutividade promovidas em várias unidades e ramos do Ministério Público brasileiro.

Todos esses produtos, juntamente com o Manual que ora se apresenta, notabilizam a consolidação de uma nova dimensão de Corregedoria, caracterizada pelo fomento à resolutividade. Além das clássicas funções fiscalizatória, orientativa e avaliativa, devem as Corregedorias-Gerais e a Corregedoria Nacional – que são garantias institucionais do bom e adequado funcionamento do Ministério Público – ocuparem-se com a implementação de cultura institucional pautada na resolutividade, de modo a reconhecer, avaliar e expandir boas práticas geradoras de impacto social positivo.

Com efeito, com a promulgação da Carta Cidadã de 1988, emerge um novo modelo de Ministério Público, com vocação democrática e papel fundamental na reconstrução do discurso e da prática jurídica em prol da concretização dos direitos fundamentais e da realização dos valores da República.

Nesse contexto, a busca por soluções efetivas aos conflitos, controvérsias e problemas que tocam interesses para cuja defesa é legitimado o MP passa a integrar o núcleo de sua própria missão constitucional. É com a consciência dessa conjuntura que se concebe o presente Manual, elaborado no intuito de auxiliar os integrantes do Ministério Público brasileiro a atuarem de forma resolutiva no desempenho de suas atribuições, sob a dinâmica prospectiva ou preventiva, como também no aspecto reativo.

Os temas abordados são diversos e abrangem tanto aspectos teóricos quanto práticos no que concerne à atuação resolutiva.

Na parte geral, em um primeiro momento, são examinados temas introdutórios sobre a Teoria Geral do Ministério Público resolutivo, os princípios e os fundamentos que regem a resolutividade, bem como as diretrizes normativas que a orientam.

Em um segundo momento da parte geral, sugerem-se diretrizes sobre como atuar para se alcançar boa prática resolutiva, desenvolvendo questões pertinentes tanto à atuação judicial – esgotamento de medidas de autocomposição extrajudicialmente, gestão estratégica da prova, técnicas de argumentação e estruturação de peças, preparação do processo pela tramitação em todas as instâncias, saneamento processual e medidas estruturantes – quanto extrajudicial – controle do fluxo de demandas, diálogo interinstitucional, medidas de participação comunitária e transparência, instrumentos de atuação.

Já na parte especial do Manual, o enfoque da resolutividade se dá em conformidade com áreas específicas do direito. Estuda-se como se desdobram os parâmetros da prática resolutiva no âmbito do direito internacional, penal, processual coletivo, fundacional, eleitoral, trabalhista, cível residual, empresarial e ambiental. Neste ponto, o Manual traz diretivas de atuação, exemplos práticos e estudos de casos que podem ser utilizados como referência no cotidiano das promotorias e procuradorias. A abordagem por área do direito, construída em tópicos sucintos e objetivos almeja disponibilizar guia útil e de fácil acesso para a aplicação de medidas de resolutividade pelos integrantes do Ministério Público.

Ressalta-se, por necessário, que este livro não possui qualquer pretensão impositiva nem se propõe a esgotar todas as possíveis formas de atuação para o alcance dos resultados constitucionais perseguidos pelo MP. Antes, consubstancia-se em ferramenta valiosa para auxiliar os membros do Ministério Público a desenvolverem suas potencialidades e talentos, orientando-os a uma atuação responsiva e direcionada à transformação da realidade social.

CORREGEDORIA NACIONAL

Manual de resolutividade do Ministério Público

Por fim, gostaria de expressar meus sinceros agradecimentos aos membros e membras do Ministério Público, servidores, colaboradores e especialistas que contribuíram para a elaboração deste Manual. Seus conhecimentos e experiências aqui compartilhados enriquecem e tornam especial a presente obra coletiva e, por isso, desejo que os leitores possam desfrutar de todo esse esforço empenhado.

Espero que este “Manual de Atuação Resolutiva do Ministério Público” seja fonte de inspiração e orientação a todos aqueles que almejam a construção – que é e deve ser sempre constante – de um Ministério Público comprometido com a efetiva concretização dos valores da República e dos direitos fundamentais, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso adequado e responsável dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados.

Oswaldo D’Albuquerque Lima Neto
Corregedor Nacional do Ministério Público

Brasília, 8 de agosto de 2023.

SOBRE OS AUTORES

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

Procurador do Trabalho. Doutor em Direito pela Unifor. MBA em Direito Empresarial pela FGV-Rio. Pós-Graduado em Controle da Administração Pública pela ESMPU. Professor universitário.

Alexandre Gaio

Promotor de Justiça do MPPR. Presidente da ABRAMPA. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC/PR. Coordenador do Grupo de Atuação Especial de Defesa do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo (GAEMA) da Região Metropolitana de Curitiba.

Daniel Carnio Costa

Conselheiro do CNMP. Juiz titular da 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais de São Paulo. Juiz auxiliar da Corregedoria Nacional do CNJ (2018/2020). Juiz auxiliar da Presidência do STJ (2020/2022). Graduado em Direito pela USP. Mestre pela FADISP. Mestre em Direito Comparado pela Samford University/EUA. Doutor em Direito pela PUC/SP. Estágio pós-doutoral na Universidade de Paris 1 – Panthéon/Sorbonne. Professor da PUC/SP e da Universidade Nove de Julho/SP. Consultor do Banco Mundial para treinamento de magistrados na África. Presidente do Comitê Judicial do International Insolvency Institute (III). Professor do Global Insolvency Practice Course da INSOL International.

Davi Reis S. B. Pirajá

Promotor de Justiça do MPMG. Mestrando em Direito pela Universidade de Girona (Espanha). Pós-graduado pela FESMPDFT. Ex-assessor de Ministro do STF. Membro colaborador junto ao CNMP.

Edson de Resende Castro

Promotor de Justiça do MPMG. Coordenador Eleitoral do MPMG. Professor de Direito Eleitoral em programas de pós-graduação e em cursos de aperfeiçoamento para Juizes e Promotores Eleitorais. Membro da Comissão de Juristas do Senado Federal para o Novo Código Eleitoral. Membro da Comissão Relatora da Reforma Eleitoral do MCCE.

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino

Promotor de Justiça do MPPE. Membro do GAECO/MPPE. Membro do Comitê Estratégico de TI/MPPE. Membro do Núcleo de Estudos do CAOCRIM/MPPE. Membro colaborador da Corregedoria Nacional do MP. Ex-Chefe de Gabinete da Corregedoria Nacional do MP (2015-2017).

Flávia Mussi Bueno do Couto

Promotora de Justiça do MPMG. Pós-graduada em Direito Processual pelo IEC/PUC Minas e em Direito Penal e Criminologia pela PUC/RS. Coordenadora da unidade de combate ao tráfico de drogas e crimes contra a saúde pública da PJTS-MPMG.

Gustavo Silva Alves

Mestre em Direito Processual pela UFES. Graduado em Direito pela UFES. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro do Grupo de Pesquisa “Fundamentos do Processo Civil Contemporâneo” (UFES). Assessor Jurídico no Ministério Público do Espírito Santo.

Hermes Zaneti Jr.

Promotor de Justiça do MPES. Professor na Faculdade de Direito da UFES. Pós-doutor em Processos Coletivos pela Università degli Studi di Torino (UniTo). Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela Università degli Studi di Roma Ter (Uniroma3). Doutor e Mestre em Direito Processual pela UFRGS. Dirigente do CEAF/MPES. Diretor da Escola Nacional do Ministério Público (ENAMP/CDEMP).

Janine Borges Soares

Promotora de Justiça do MPRS. Coordenadora do Escritório de Gestão Estratégica e Projetos. Presidente da Profis (Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações Privadas e Entidades de Interesse Social). Mestre em Ciências Criminais pela PUC/RS. Especialista em Direito da Criança e do Adolescente pela Escola Superior do MPRS. Pós-graduada MBA em Responsabilidade Social e Terceiro Setor pela UFRJ.

Luciano Furtado Loubet

Promotor de Justiça do MPMS. Vice-Presidente da ABRAMPA (Associação Brasileira dos Membros de Ministério Público de Meio Ambiente). Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade e Doutorando pela Universidade de Alicante-Espanha.

Marcelle Rodrigues da Costa e Faria

Promotora de Justiça do MPMT. Mestre em Direito pela UFMT. Pós-graduada em Direito Ambiental pela FESMP/MP. Presidente da Associação Nacional dos Promotores de Justiça do Júri.

Maria Carolina Silveira Beraldo

Promotora de Justiça do MPMG. Doutora e Mestre em Direito Processual Civil pela USP. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Coordenadora do Centro de Apoio Operacional às Promotorias Cíveis e Assessora Especial na Procuradoria com Atuação nos Tribunais Superiores (PJT5) – área cível do MPMG. Professora universitária.

Pedro Abi-Eçab

Promotor de Justiça do MPRO. Doutor e Mestre em Direito pela PUC/SP. Membro Auxiliar no CNMP.

Renee do Ó Souza

Promotor de Justiça do MPMT. Mestre em Direito. Pós-graduado em Direito Constitucional, em Direito Processual Civil e em Direito Civil, Difusos e Coletivos. Professor e autor de obras jurídicas.

Tarcila Santos Britto Gomes

Promotora de Justiça do MPMG. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Lisboa. Membro Auxiliar da Comissão do Meio Ambiente do CNMP.

Participação especial:

Alderico de Carvalho Júnior – Promotor de Justiça do MPMG. Coordenador na Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores (PJTS).

Giovani Avelar Vieira – Promotor de Justiça do MPMG. Coordenador na Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores (PJTS).

Leonardo Diniz Faria – Promotor de Justiça do MPMG. Coordenador na Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores (PJTS).

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen – Subprocuradora-Geral da República. Titular da 2ª CCR/MPF. Coordenadora Adjunta do Nucrim/PGR.

Mariana Lisboa Carneiro – Promotora de Justiça do MPMG. Coordenadora na Procuradoria de Justiça com Atuação nos Tribunais Superiores (PJTS).

Marcos Paulo de Souza Miranda – Promotor de Justiça do MPMG. Coordenador da Coordenação de Apoio Criminal.

Equipe técnica:

Vinicius Menandro Evangelista de Souza – Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre

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

Marcos Antonio Santos Amorim - Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Maranhão

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

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

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

Adriane Larissa Remedios Costa - Estagiária da Corregedoria Nacional do Ministério Público/CNMP

Capa: Secretaria de Comunicação Social do CNMP

Editoração e diagramação: João Paulo de Carvalho Gavidia (MPMG)

Projeto gráfico: Secretaria de Comunicação Social do CNMP

Revisão: Larissa Vasconcelos Avelar (MPMG), Sofia Cerqueira Borges (estágio MPMG)

Participou da execução deste projeto a equipe técnica do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

SUMÁRIO

MANUAL DE RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PARTE GERAL

01 TEORIA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO.....19

Davi Reis S. B. Pirajá

02 PRINCÍPIOS DA RESOLUTIVIDADE.....45

Renee do Ó Souza

03 FUNDAMENTOS DO DEVER DE RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....54

Davi Reis S. B. Pirajá

04 DIRETRIZES ORIENTATIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO.....83

Davi Reis S. B. Pirajá

05 COMO ATUAR PARA SE TER UMA BOA PRÁTICA RESOLUTIVA 107

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino

06 ELEMENTOS DE RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO JUDICIAL....118

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino

07 ELEMENTOS DE RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL.....133

Renee do Ó Souza

PARTE ESPECIAL

08 ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ORIUNDOS DE TRATADOS INTERNACIONAIS..143

Marcelle Rodrigues da Costa e Faria

09 DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA PENAL.....158

Flávia Mussi Bueno do Couto. Participação especial: Alderico de Carvalho Júnior, Giovanni Avelar Vieira, Leonardo Diniz Faria, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Mariana Lisboa Carneiro e Marcos Paulo de Souza Miranda

10 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO COLETIVO RESOLUTIVO..186

Hermes Zaneti Jr. e Gustavo Silva Alves

11 VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E RESOLUTIVIDADE.....229

Janine Borges Soares

12 O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA FUNÇÃO ELEITORAL..246

Edson de Resende Castro

13 ELEMENTOS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ÂMBITO TRABALHISTA – A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E PAUTAS CONCORRENTES.....259

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

14 DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA CÍVEL.....266

Maria Carolina Silveira Beraldo

15 DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO EMPREGO DA LEI DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E FALÊNCIAS.....277

Daniel Carnio Costa

16 DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE.....281

Tarcila Santos Britto Gomes, Luciano Furtado Loubet, Alexandre Gaio e Pedro Abi-Eçab

PARTE GERAL

MANUAL DE RESOLUTIVIDADE
DO MINISTÉRIO PÚBLICO





01

TEORIA GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO RESOLUTIVO

CAPÍTULO 1

TEORIA GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

Davi Reis S. B. Pirajá

1.1 Conceito de Resolutividade

A Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público, como Instituição essencial à Justiça, a relevante tarefa de promover e defender os interesses da sociedade brasileira. Para tanto, expandiu seu rol de garantias, ampliou suas atribuições e conferiu-lhe novos instrumentos, para o adequado exercício de sua missão constitucional. Desde então, nota-se uma paulatina mudança na cultura da Instituição, que se localiza em meio à tensão entre sua antiga forma de atuação, excessivamente formalista e burocrática, e a nova postura que lhe é exigida pela Carta Cidadã.

Nesse cenário, é possível verificar a presença de dois paradigmas antagônicos compartilhando o espaço institucional. De um lado, tem-se o velho, denominado **Ministério Público demandista**, que resiste em estruturas que se recusam a evoluir. Do outro, há o novo paradigma, projetado como **Ministério Público resolutivo**, o qual vem se afirmando na cultura institucional como padrão ético e jurídico de atuação dos membros do MP¹.

Ministério Público demandista	Ministério Público resolutivo
Instituição passiva e excessivamente dependente de outras estruturas organizacionais para o desempenho de suas atribuições, como a polícia de investigação e o Poder Judiciário.	Instituição ativa. Na área criminal, assume a iniciativa e direção das investigações criminais, abre novas perspectivas para a efetividade do sistema de Administração da Justiça Penal. Na esfera cível, assume o papel de agente político, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. ²

1 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e o Ministério Público resolutivo. In.: *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 217-237.

2 GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 221-223.

A revisão teórica acerca do significado de *Ministério Público resolutivo* permite a identificação de dois momentos conceituais em seu desenvolvimento.

- **1º momento:** a resolutividade encontra-se atrelada à atuação extrajudicial do membro do Ministério Público, notadamente no exercício da função de legitimado coletivo.
- **2º momento:** adota-se a compreensão de que a atuação resolutiva pode se consubstanciar por meio do uso regular de qualquer instrumento jurídico, seja esse extrajudicial ou judicial, bem assim que o mandado de resolutividade se estende para todas as áreas de atribuição do membro Ministério Público, coletiva, cível ou penal.

A Recomendação CNMP n. 54/2017, ao conceituar pela primeira vez em um ato normativo-orientativo³ o que é *atuação resolutiva* – conceituação essa que foi inclusive replicada na Recomendação CNMP-CN n. 02/2018 –, filiou-se à concepção mais moderna de resolutividade, abrangendo todas as áreas e formas de atuação do Ministério Público. Prevê o art. 1º, § 1º, da referida Recomendação:

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

A partir dessa definição, é possível verificar três desdobramentos da atuação resolutiva do Ministério Público:

- **Tutela preventiva:** visa evitar o conflito, o problema ou a controvérsia e inibir a ameaça ou a lesão a direitos ou interesses.
- **Tutela repressiva:** não alcançado o cenário ideal, atinente à prevenção do ilícito, deve-se providenciar a resolução da situação conflituosa, com a remoção do ilícito e a reparação adequada da ameaça ou lesão a direitos.

³ Sobre a natureza das recomendações expedidas pelo CNMP e sua Corregedoria como espécies de normas jurídicas de caráter orientativo, veja: ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos Princípios e das Diretrizes Gerais para a Avaliação, Orientação e Fiscalização da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a Importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In.: *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 128-129.

- **Efetivação das sanções:** na última etapa, busca-se efetivar as sanções aplicadas em face dos ilícitos, por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos.

Para a devida compreensão do significado de atuação resolutiva, é importante analisar também a noção de *resultados jurídicos úteis* e a *efetivação desses resultados*.

- **Resultados jurídicos úteis à resolutividade:** títulos executivos, judiciais ou extrajudiciais, e quaisquer outros produtos da atuação institucional capazes de contribuir de modo significativamente útil à efetividade de defesa e proteção dos direitos e à efetividade da prevenção e repressão de ilícitos de que o Ministério Público é incumbido (art. 2º, parágrafo único, da Recomendação CNMP n. 54/2017).
- **Efetivação dos resultados:** implementação no plano fático da solução jurídica – judicial ou extrajudicial – alcançada (art. 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017).

A partir da leitura integrada dos mencionados dispositivos e levando-se em consideração o arcabouço teórico-jurídico sobre o tema, pode-se concluir, em apertada síntese, que a resolutividade consiste na qualidade da atuação do membro do Ministério Público, judicial ou extrajudicialmente, nas áreas cível, penal ou coletiva, direcionada à produção de resultados jurídicos úteis e à sua efetivação no plano fático, concretizando direitos fundamentais e valores republicanos cuja tutela e promoção incumbem à Instituição.

1.2 Resolutividade como dever constitucional imposto ao Ministério Público nos seus dois modelos de atuação: jurisdicional e extrajudicial

A hermenêutica do novo constitucionalismo afasta-se de uma ciência jurídica apática à realidade social e concreta, para se dedicar à concretização dos preceitos fundamentais, notadamente dos direitos e garantias fundamentais⁴. Nesse contexto, dentro do qual se insere a Constituição de 1988, o Ministério Público, instituição-garante do acesso à Justiça, assume o múnus de assegurar o acesso a todo meio legítimo de proteção e efetivação do Direito, *seja por intermédio da prestação jurisdicional ou de sua atuação extrajudicial*.

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 633.

A Carta de 1988 consagra a existência de dois *sistemas internos de acesso à Justiça*⁵:

- **Sistema de acesso por adjudicação:** viabiliza-se pelo Poder Judiciário, por intermédio de decisões interlocutórias e sentenças (art. 5º, XXXV, e arts. 92 a 135 da CR/1988).
- **Sistema de resolução consensual de conflitos:** fundado na harmonia social e na solução pacífica das controvérsias, na ordem interna e internacional (Preâmbulo, art. 3º, I, e art. 4º, VII, da CR/1988).

Correspondendo a esses dois sistemas de acesso à Justiça, há dois *modelos de atuação do Ministério Público*:

- **Modelo de atuação jurisdicional:** exerce suas atribuições perante o Judiciário, objetivando geralmente a tutela por adjudicação.
- **Modelo de atuação extrajurisdicional:** atua como intermediador da pacificação social, visando normalmente à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas.

A Carta de Brasília reconhece a existência desses dois modelos de atuação do Ministério Público no item 3 de suas considerações, oportunidade em que traça alguns parâmetros importantes, para que as atividades dos membros do MP, *em ambos os modelos*, sejam orientadas pelo padrão resolutivo.

No que tange ao **modelo de Ministério Público de atuação extrajurisdicional**, o mencionado acordo, firmado entre as Corregedorias do MP, estabelece:

- A. a imprescindibilidade de priorização do modelo de atuação extrajurisdicional em relação ao modelo de atuação jurisdicional, para a efetividade da função resolutiva;
- B. necessidade de conferir melhor estrutura aos órgãos do MP, para atuarem extrajudicialmente;
- C. materialização de critérios e mecanismos de identificação, aferição e avaliação de seus resultados, de maneira que sejam reconhecidas e incentivadas as atividades extrajudiciais geradoras de impacto social positivo.

Com feito, na esfera extrajurisdicional, o Ministério Público age como pacificador da conflituosidade social, contribuindo para a educação da coletividade e

5 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. In.: *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 49-107, p. 53.

para o exercício da cidadania.⁶ Os inquéritos civis, os procedimentos administrativos, as audiências públicas, as recomendações, os termos de ajustamento de conduta e os projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais são todos instrumentos eficazes para o Ministério Público honrar seus compromissos constitucionais perante a comunidade e, assim, ter ampliada sua legitimidade social.

Sob a perspectiva do **modelo de atuação jurisdicional**, a Carta de Brasília, também no item 3 de suas considerações, traça os seguintes apontamentos para a consolidação do perfil resolutivo da Instituição:

- A. aperfeiçoamento das ferramentas de controle e das estratégias de atuação em relação às demandas que tramitam no Judiciário. Cita-se, nesse sentido, o dever do membro do Ministério Público em assumir uma postura proativa no curso do processo, atento ao andamento célere e à duração razoável dos feitos sob sua responsabilidade;
- B. adoção das providências pertinentes para o alcance do resultado jurídico útil pretendido e de sua efetivação no plano fático;
- C. aprimoramento do trabalho institucional nos Tribunais, principalmente com vista à formação de precedentes favoráveis às teses sustentadas pelo Ministério Público na defesa dos direitos coletivos e individuais indisponíveis. Alinhada com esse objetivo, a Recomendação CNMP n. 57/2017, em seu art. 5º, incentiva a criação de grupos de trabalho nas unidades do MP para fixação de teses e enunciados jurídicos a serem defendidos nos Tribunais.

Em suma, os dois modelos de atuação do Ministério Público, tanto o jurisdicional como extrajurisdicional, são necessários para a consecução de resultados socialmente relevantes e para a ampliação da legitimidade social da Instituição. Daí a importância de se observar padrões de resolutividade em ambos, à luz do que dispõe a Carta de Brasília e os demais atos que orientam a atuação do MP.

1.3 Resolutividade de esforço ou de produção x Resolutividade material ou de impacto social

Como visto no item 1.1, havia, inicialmente, certa correspondência conceitual entre a resolutividade e o modelo extrajurisdicional de atuação do Ministério Público, de maneira que priorizando-se a atuação fora do processo judicial estar-se-ia, por efeito, a atuar resolutivamente.

⁶ *Ibidem*, p. 69.

Entretanto, embora o perfil resolutivo privilegie a atuação na esfera extrajudicial, não é qualquer tipo de atuação extrajudicial que irá favorecer a legitimação social do Ministério Público, mas apenas aquela que, em consonância com os interesses da sociedade, venha a refletir o seu verdadeiro perfil constitucional e produzir impactos sociais positivos. Por isso mostrou-se necessária a distinção entre resolutividade de esforço ou produção da resolutividade material ou de impacto social.⁷

- **Resolutividade de esforço ou produção:** é aquela em que se priorizam aspectos quantitativos e formais da atuação extrajudicial, como o número de procedimentos instaurados e encerrados (taxa de obstrução), a quantidade de TACs firmados e recomendações expedidas, o cumprimento dos prazos e a adequação estrutural e argumentativa dos pronunciamentos incidentais e finais.
- **Resolutividade material ou de impacto social:** diz respeito à efetividade social da atuação dos membros do Ministério Público. Considera-se resolutividade material, de acordo com o art. 1º, § 2º, da Recomendação CNMP-CN 02/2018 (Carta de Aracaju), “os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional e extrajurisdicional (...), tais como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos”.

Complementando o conceito, dispõe o art. 14 da Recomendação CNMP-CN 02/2018 que se tem por materialmente resolutiva “a atuação do Ministério Público pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável, ainda que transitado em julgado”. O dispositivo esclarece a estreita relação entre a resolutividade – em seu sentido material – e a efetivação no plano fático dos resultados jurídicos obtidos.

A Carta de Aracaju, além de distinguir essas duas formas de resolutividade, também estabelece parâmetros para a fiscalização e a avaliação da qualidade e da resolutividade da atuação dos membros do MP, tanto em relação à produção (resolutividade de esforço) quanto aos impactos sociais (resolutividade material).⁸

7 ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos Princípios e das Diretrizes Gerais para a Avaliação, Orientação e Fiscalização da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a Importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In.: *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 132.

8 Art. 20. A avaliação da qualidade da atuação resolutiva considerará os aspectos do esforço e da produtividade, bem como o respectivo impacto social, nos termos das seções seguintes.

CORREGEDORIA NACIONAL

Manual de resolutividade do Ministério Público

Os vários parâmetros elencados no art. 21 da Recomendação CNMP-CN n. 02/2018, para fins de avaliação do esforço e da produtividade da atuação do MP, podem ser assim sistematizados:

- A. quantidade de pronunciamentos⁹,
- B. quantidade de audiências e reuniões¹⁰,
- C. constância da atuação¹¹,
- D. taxa de obstrução¹²,
- E. quantidade de indeferimentos/arquivamentos¹³,
- F. tempestividade¹⁴,
- G. seletividade fundamentada¹⁵,

9 II - os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados, observados os parâmetros do art. 13, § 2º, desta Recomendação;

III - os Acordos de Não Persecução Penal celebrados;

IV - as Recomendações expedidas, indicando o cumprimento e as providências adotadas;

VII - as ações ajuizadas, indicando o resultado jurídico obtido e o percentual de recorribilidade;

XV - o volume de Inquéritos Policiais finalizados, arquivamentos ou oferecimento de denúncias, bem como lançamento de cotas que contribuam para a finalização das investigações;

XXV - o volume de pronunciamentos de mérito proferidos, comparando com a média de produção de unidades similares;

XXIX - as propostas de transação penal;

10 I - as reuniões realizadas, indicando a pauta, a duração, as conclusões e as providências adotadas;

V - as audiências públicas, indicando o resultado e as providências adotadas;

VI - as audiências judiciais, indicando quantidade e se houve participação efetiva do Membro do Ministério Público, com apresentação de manifestação oral ou escrita;

XIV - os dias e os horários de atendimento ao público e a respectiva quantidade de atendimentos;

XVIII - a periodicidade e a quantidade de audiências realizadas e o número de pessoas ouvidas;

XXIII - a quantidade de audiências judiciais realizadas e o número de pessoas ouvidas;

XXVIII - as audiências de oitivas informais de apresentação de adolescentes infratores e a adoção das medidas próprias;

XXIV - o número de júris realizados, respectivos resultados e recursos eventualmente interpostos;

11 VIII - a quantidade de declarações de suspeição e de impedimentos, de modo a evidenciar incompatibilidade com o local de atividade;

IX - a existência de afastamentos legais/autorizados;

X - a quantidade de conflitos negativos de atribuição suscitados e os julgamentos negativos desses conflitos;

12 XI - o número de procedimentos extrajudiciais instaurados e concluídos (taxa de obstrução);

13 XII - a quantidade de arquivamentos não homologados pelo Órgão Superior;

XIII - a quantidade de indeferimento ou arquivamento de Notícias de Fato;

14 XVI - o exame do volume de casos de extinção da punibilidade pela prescrição;

XVII - o percentual de arquivamentos de Inquéritos Cíveis, em tema de combate à improbidade administrativa, decorrentes da prescrição;

15 XIX - a adequação da eleição de temas a serem investigados diretamente pelo Ministério Público, via Procedimento Investigatório Criminal;

XX - os direitos individuais indisponíveis investigados e defendidos via Procedimento Administrativo e as respectivas ações e medidas judiciais;

XXI - a complexidade das Ações Cíveis e Penais propostas pelo Ministério Público;

H. adequação estrutural e argumentativa¹⁶,

I. iniciativa.¹⁷

Já a metodologia avaliativa voltada para aferição da resolutividade material possui seus parâmetros listados no art. 23 da Recomendação CNMP-CN n. 02/2018. Todos estão relacionados com aspectos qualitativos da atuação que produzam resultados relevantes para a sociedade no cumprimento da missão institucional do Ministério Público¹⁸.

Essa relação entre a resolutividade de esforço e a resolutividade material projeta-se também nos resultados dos trabalhos correicionais. As peculiaridades de aspecto material da atuação do membro do Ministério Público, por exemplo, podem revelar excepcional complexidade a justificar eventual lentidão quantitativa na marcha de execução do serviço – critério de regularidade formal.¹⁹

Cita-se, nessa linha, o proceder da Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que acrescentou aos indicadores de justificativa da impontualidade na atividade extrajudicial, os seguintes parâmetros de índole material (Ato CGMP n. 1, de 2 de janeiro de 2019):

16 XXVI - o poder de convencimento transmitido em alegações finais, razões e contrarrazões recursais; XXVII - o cumprimento dos prazos processuais e a adequação estrutural e argumentativa dos pronunciamentos incidentais e finais;

17 XXII - a iniciativa recursal contra decisões desfavoráveis ao Ministério Público ou em desacordo com a orientação Institucional;

XXX - as iniciativas voltadas à atuação preventiva nas áreas criminal, cível, tutela coletiva e especializada.

18 Art. 23. Para a avaliação do impacto social da atuação Ministerial serão considerados, à luz do princípio da razoabilidade, entre outros, os seguintes parâmetros de atuação da unidade ou do Membro:

I - disponibilidade de atendimento ao público;

II - melhoria dos indicadores sociais da área derivada da atuação ministerial;

III - atuação alinhada ao planejamento estratégico;

IV - alinhamento e integração com os setores público e privado, com a sociedade civil organizada e com a comunidade;

V - resultados jurídicos úteis da atuação do correicionado, tais como a adequação dos acordos pactuados e o efetivo cumprimento das respectivas cláusulas, o acolhimento parcial ou integral de recomendações expedidas, a coisa julgada resultante da decisão judicial em que atuou o correicionado como órgão agente ou interveniente e o efetivo cumprimento da respectiva decisão judicial;

VI - demandas de relevância social;

VII - priorização de atuação extrajudicial/autocompositiva;

VIII - efetiva priorização da atuação coletiva;

IX - comprovação de resultados da atuação que geraram transformação social, tais como a indução de políticas públicas efetivadas e/ou em processos de efetivação, a demonstração de melhoria dos serviços públicos essenciais e contínuos, a diminuição da criminalidade ou da prática de atos infracionais, a diminuição da evasão escolar, a conscientização da sociedade local com a ampliação da participação social e a melhoria dos indicadores sociais em geral;

X - natureza do exercício da função e tempo de serviço, lotação e designação na Promotoria, Procuradoria ou Ofício.

19 DE MELO, Aliana Cirino Simon Fabrício. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n° 2/2018 (Carta de Aracaju). *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 154-155.

- A. a realização, com foco na resolutividade dos problemas sociais, de reuniões, audiências públicas e outros mecanismos de interação comunitária (art. 73, §3º, XVIII);
- B. o planejamento da atuação extrajudicial, tendo em vista o impulsionamento prioritário dos feitos que revelem maior impacto social (art. 73, §4º, VI);
- C. a maior dedicação para os procedimentos mais relevantes ou em que seja viável a produção de resultados úteis (art. 73, §4º, X).

Vê-se possível, portanto, que um trabalho formalmente em atraso seja considerado regular em razão da resolutividade material aferida na atuação do órgão correicionado.

De outro lado, como prevê a Recomendação CNMP-CN n. 02/2018, é possível também que o serviço, embora regular sob a perspectiva formal, esteja em situação de irregularidade, por não ser materialmente resolutivo. É o caso do trabalho que, não obstante formalmente regularizado, revele omissão ou negligência de atuação ou providências efetivas (art. 11, §5º, I) ou em que se note a movimentação de feitos à secretaria do órgão competente sem manifestação ou formalizada com mero pedido de reabertura de prazo (artigo 11, §5º, II).

A resolutividade de esforço e a resolutividade material são conceitos complementares, ambos necessários para a implementação do novo perfil do Ministério Público, solidificado no compromisso ético com uma atuação responsiva e orientada à transformação social. A avaliação dos serviços dos órgãos do MP deve se atualizar à essa nova realidade, estimulando posturas e trabalhos alinhados à finalidade constitucional da Instituição. Nesse contexto, parâmetros e indicadores voltados tão somente à aferição da resolutividade de produção passam a alargar-se para abranger também os resultados sociais alcançados por meio da atuação efetiva do membro do Ministério Público.

1.4 A nova metodologia avaliativa qualitativa voltada para indicadores de resolutividade material

O controle e o acompanhamento da atuação funcional baseados apenas em medições formais, que abordam aspectos quantitativos do exercício, não são mais suficientes para orientar adequadamente o papel e os processos decisórios no âmbito do Ministério Público, bem como a avaliação da sociedade

em relação ao verdadeiro resultado da missão que desempenha²⁰.

Aspectos qualitativos da atuação devem ser considerados com os quantitativos na avaliação permanente dos órgãos e unidades do MP. Por essa razão, tem sido implementada, a partir de orientações gerais do CNMP e de regulamentações das Corregedorias-Gerais, uma nova metodologia avaliativa, pautada na aferição da qualidade dos serviços por indicadores de resolutividade material.

A Carta de Brasília, ao traçar diretrizes para a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias e para o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro, elencou como sua diretiva estruturante a “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”.²¹

Logo após, o CNMP, por intermédio da Recomendação n. 54/2017, regulamentando o compromisso firmado quando da assinatura da Carta de Brasília, dispôs que a aferição da atuação resolutiva e da produção de resultados jurídicos se dará por meio da adoção de *indicadores de resolutividade* (art. 7º, I). O ato orientativo não especifica quais seriam esses indicadores – respeitando o espaço de autonomia dos ramos e unidades do Ministério Público para sua definição, conforme as peculiaridades locais –, todavia, traça alguns parâmetros objetivos para verificação da resolutividade, os quais servirão de suporte para a posterior conformação dos indicadores no âmbito de cada MP.

Nos termos da supracitada Recomendação, são estes os parâmetros que norteiam a avaliação da resolutividade e que, por consequência, devem amparar a estruturação dos indicadores de resultados:

- A. a consideração de indicadores sociais²²;
- B. a aferição de resultados quantificáveis²³;

20 SANTOS, Eduardo Antônio Codo. Atuação Fiscalizadora das Corregedorias do Ministério Público: Indicadores de Resultados na Atuação do Ministério Público. Revista da Corregedoria Nacional: a atuação das Corregedorias na avaliação da efetividade do Ministério Público. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 4, 2017, p. 183-198.

21 Item 1.d.

22 Art. 7º, II: “consideração, sempre que possível e apropriado, de indicadores sociais da área de atuação do membro dentre aqueles a serem considerados na valoração da respectiva atuação;”

23 Art. 7º, III: “aferição, sempre que possível, de resultados quantificáveis relevantes relacionados à atuação institucional (ressarcimento de danos, recuperação de produto do crime e outros), inclusive por meio de especificação nos sistemas eletrônicos de atuação institucional;”

- C. o acompanhamento de projetos relacionados aos objetivos estratégicos da Instituição²⁴.

Mais recentemente, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02/2018, embora sem mencionar explicitamente os indicadores materiais de resolutividade, consolidou essa nova metodologia avaliativa, ao estabelecer que as correições e inspeções dos membros e das unidades do Ministério Público devem observar, além dos aspectos de esforço e produtividade, o impacto social do trabalho desenvolvido pelo inspecionado, apresentando, inclusive, parâmetros específicos para tanto (art. 23 a 25).

A edição desses atos normativos provocou uma *disrupção metódica* no âmbito do Ministério Público, com o rompimento do procedimento tradicional de atuação e da forma padrão de como avaliá-lo.²⁵ Para a realização do novo modelo de atuação ministerial, pautado na resolutividade, revela-se necessária a implementação de uma também nova metódica avaliativa, fundada em critérios que confirmam objetividade e confiança aos aspectos qualitativos que serão objeto de aferição. Daí a importância dos indicadores de resolutividade material.

Os indicadores são métricas que auxiliam a avaliação dos resultados e a tomada de decisões dentro de uma organização. Possibilitam, assim, o acompanhamento do desempenho dos objetivos estabelecidos no seu planejamento estratégico, além de atuarem como instrumentos de comunicação e de mudança da cultura organizacional²⁶.

O Ministério Público de Minas Gerais, no âmbito do seu planejamento estratégico (2020-2029), elaborou, de forma conjunta e coordenada dentro da Instituição, seus indicadores de desempenho, levando em conta os objetivos e as iniciativas para serem implementados durante o período de vigência do

24 Art. 7º, IV: “acompanhamento da atuação institucional orientada por projetos relacionados aos objetivos estratégicos em procedimentos específicos, que merecerão análise destacada nas correições ordinárias, especificamente para o fim de prestigiar e estimular o membro que os adota.”

25 PEREIRA, Arion Rolim Pereira; TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. As medidas que podem ser adotadas e/ou propostas pela equipe correicional na avaliação da resolutividade de impacto social. Ministério Público Resolutivo: Novos Paradigmas na Atuação Cível – Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 175-190, p. 181.

26 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Plano estratégico MPMG 2020-2029*. Disponível em <https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional>. Acesso em 30/01/2023, p. 30.

plano.²⁷ Na oportunidade, definiu dois tipos diferentes de indicadores, os *Indicadores de Esforço*, relacionados à resolutividade de esforço ou de produção, e os *Indicadores de Resultado*, alinhados ao modelo de resolutividade material, conforme exposto do quadro a seguir:

Indicadores de Esforço	Indicadores de Resultado
Indicam o que e/ou quanto está sendo feito para o alcance do objeto de referência. O foco está no esforço realizado para se alcançar o resultado pretendido.	Indicam o quanto do objeto perseguido já foi efetivamente alcançado. O foco está na mensuração do alcance do resultado pretendido.

O Plano Estratégico do MPMG, por exemplo, dentro do objetivo “*fomentar uma educação integral e de qualidade, voltada para a redução das desigualdades*”, estabeleceu o indicador de prevenção à evasão escolar, cujo resultado medirá o percentual de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola. Esse pode ser considerado um indicador de resolutividade material, pois objetiva avaliar qualitativamente – juntamente com outros indicadores correlatos²⁸ – os resultados da atuação do membro do Ministério Público na redução da evasão escolar. Veja-se como foi sistematizado o referido indicador:

27 Sobre as ações desenvolvidas pela Corregedoria-Geral do MPMG para incentivar a resolutividade na Instituição, veja: CANÇADO, Paulo Roberto Moreira. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado de Minas Gerais: projetos, experiências inovadoras e desafios. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 327-349.

28 Alinhados ao mesmo objetivo estratégico, foram definidos os seguintes indicadores: indicador de oferta de modalidades de ensino, indicador de prevenção à violência escolar.

CORREGEDORIA NACIONAL
Manual de resolutividade do Ministério Público

CÓDIGO	R.8.1.2.1
NOME	Indicador de prevenção à evasão escolar
DESCRIÇÃO	Percentual de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola
CÁLCULO	$I_PEE = N_CJFE / N_TCJ$
GLOSSÁRIO	N_CJFE = nº de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola N_TCJ = nº total de crianças e jovens de 4 a 17 anos
INTERVALO DE VARIAÇÃO	[0,1]
INTERPRETAÇÃO	O resultado medirá o percentual de crianças e jovens de 4 a 17 anos que estão fora da escola Se $I_PEE = 0$ → nenhuma criança ou jovem fora da escola $0 < I_PEE < 1$ → percentual de crianças ou jovens fora da escola
POLARIDADE	Negativa
FONTE OU FORMA DE COLETA DE DADOS	Censo escolar
PERIODICIDADE	Anual
META	A definir

Cita-se o modelo de estruturação dos indicadores de resultado do MPMG, para fins elucidativos, mas há várias experiências exitosas, desenvolvidas a partir da mesma linha construtiva, em outras unidades do Ministério Público. O MPAC, por exemplo, implementou uma plataforma de *business intelligence (BI)* que permite à Corregedoria-Geral identificar, graficamente e em tempo real, a situação de cada Promotoria ou Procuradoria de Justiça, de acordo com os parâmetros definidos para a aferição dos indicadores de resolutividade: taxa de congestionamento, produtividade, eficiência operacional, índice de agilidade na conclusão dos procedimentos extrajudiciais, índice de satisfação dos usuários, ações executadas alinhadas com o Planejamento Estratégico etc²⁹. Trata-se de outra boa prática que reflete a consolidação dessa nova metodologia de avaliação no MP.

29 DE SOUZA, Celso Jerônimo; PEREIRA, Álvaro Luiz de Araújo; HAMANO, Wendy Takao, DE SIQUEIRA, Nelma Araújo Melo; DE SOUZA, Adenilson; DAS NEVES, Wyrlla Paz. Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 349-362.

Conclui-se, considerando-se o exposto, que a consolidação do novo paradigma de atuação do Ministério Público, orientado para resultados de impacto social, pressupõe seu alinhamento com a metódica avaliativa da Instituição, que deve renovar-se no sentido da adequada valorização do trabalho resolutivo, com a adoção, para tanto, de critérios qualitativos objetivos, previamente conhecidos e mensuráveis. Essa é a função desempenhada pelos indicadores de resolutividade material.

1.5 Resolutividade material negativa: impactos da conduta omissiva ou comissiva fora dos parâmetros constitucionais e legais

A Recomendação CNMP-CN n. 02/2018 prevê em seu art. 1º, § 3º, que, para fins de avaliação qualitativa, serão aferidos, quando possível, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação pelos membros ou pelas unidades do Ministério Público.

O dispositivo esclarece o que seria *resolutividade material negativa* – oposto semântico de resolutividade material (positiva) –, definindo-a pelos resultados sociais negativos (diretos, indiretos ou reflexos) da conduta irregular, comissiva ou omissiva, do membro do Ministério Público, isto é, daquela que se desenvolve em contrariedade às regras e aos princípios do ordenamento jurídico. Com efeito, a implementação de uma cultura institucional pautada em resultados deve considerar a necessidade de fiscalização e avaliação não só daqueles de impacto social positivo, mas também dos que são prejudiciais à sociedade, notadamente quando se originam de atuações inadequadas ou omissões.

Há dois pontos centrais a serem analisados quando do estudo da resolutividade material negativa: a conduta irregular do agente e os resultados negativos dessa conduta.

- A **conduta irregular do agente** é aquela que não se encontra resguardada pela independência funcional³⁰ e pode se consubstanciar tanto por omissões diante de fatos que demandariam um pronto agir ministerial – inclusive por dever especificado no planejamento estratégico –,

30 Tal princípio garante a indenidade pessoal dos membros do Ministério Público quando agem no exercício regular de suas funções – nesta hipótese não podem ser pessoalmente responsabilizados ainda que causem danos à terceiros –, mas não os impede de responder pelos resultados negativos advindos dos erros e abusos que cometerem (Nesse sentido, vide: MAZZILLI, Hugo Nigro. Princípios institucionais do Ministério Público brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan.- abr/2013, p. 9. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>. Acesso em: 18 de jan. de 2023.

como por atuações fora dos contornos e limites da legislação³¹.

É importante destacar que não é qualquer descumprimento de dever funcional que faz configurar a dita resolutividade material negativa. Além de a conduta do agente estar em desconformidade com o ordenamento jurídico – o que, por si, pode justificar sua responsabilização –, deve-se verificar se dessa omissão ou atuação irregular emanaram efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos.

- Os **efeitos sociais negativos diretos** são aqueles que impactam justamente no resultado pretendido para a sociedade e esperado da Instituição no exercício de uma específica função. Hugo Nigro Mazzilli narra a situação hipotética de um Promotor de Justiça que, em um crime grave, desiste da produção de toda a prova da acusação para pedir, ao final, a absolvição do réu por falta de provas³². O descumprimento do dever funcional de correta instrução probatória, no exemplo, reflete diretamente no objetivo institucional de aprimorar a efetividade da persecução penal, assegurando os direitos e garantias às vítimas³³. Trata-se, assim, de um efeito negativo direito.
- Os **efeitos sociais negativos indiretos ou reflexos** são aqueles que não afetam o específico resultado almejado com determinada conduta ministerial, mas que repercutem em outros objetivos perseguidos pelo Ministério Público. É o caso da situação em que um Promotor de Justiça, possuindo elementos informativos para adotar a providência adequada na tutela de um direito coletivo, deixa de agir de forma tempestiva e, diante de sua omissão, outro colegitimado confere solução adequada ao problema, fazendo cessar a violação. No exemplo, não há efeito negativo direto, pois, inobstante a inércia do MP, o direito da coletividade foi devidamente tutelado. Houve, todavia, um impacto negativo à imagem institucional³⁴, o que enfraquece a legitimidade social do

31 MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; DE RESENDE, Augusto César Leite. Atuação das Corregedorias do Ministério Público e o princípio da independência funcional: limites e possibilidades. *Corregedoria-Geral do Ministério Público do Estado do Acre e seus desafios*. Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 7, 2019, p. 51-54.

32 MAZZILLI, Hugo Nigro. Corregedorias e Ética Institucional do Ministério Público Brasileiro. *Revista da Corregedoria Nacional*. O Papel Constitucional das Corregedorias do Ministério Público. Vol. 1. Brasília: CNMP, 2016, p. 188.

33 Objetivo 1.2: Aprimorar a efetividade da persecução cível e penal, assegurando ainda direitos e garantias a acusados e vítimas. *Plano Estratégico Nacional do Ministério Público 2020-2029*. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em 18 jan. 2023.

34 Objetivo 3.3: Fortalecer os processos de comunicação e a imagem institucional. *Plano Estratégico Nacional do Ministério Público 2020-2029*. Disponível em: <https://www.cnpm.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/Final-LivretoCNMP-PlanejamentoEstrategico.pdf>. Acesso em 18/01/2023.

Ministério Público e, por consequência, prejudica toda a comunidade, eis que o MP é sua garantia fundamental de acesso à Justiça.

Não se desconsidera aqui a importância da implementação de uma cultura de resultados para a conformação do perfil resolutivo do Ministério Público. O que se enfatiza é que a atuação orientada à consecução de metas e objetivos deve se dar sempre dentro dos contornos jurisdicionais, tanto no que concerne ao dever de agir como de não agir. Citando Peter Drucker, “não há nada tão inútil quanto fazer com grande eficiência algo que não deveria ser feito.” Para o Ministério Público, o que deve ser feito é aquilo que determina a ordem jurídica, alicerçada na Constituição da República, a qual vincula a Instituição aos seus objetivos e seus valores. Fora disso, não há resolutividade.

1.6 Superação da visão dos membros do Ministério Público como agentes processuais pela visão de agentes políticos garantidores de direitos fundamentais

Com o advento da Carta Política de 1988, apogeu do movimento de redemocratização, o Ministério Público passou a exercer parcela da soberania estatal e obteve garantias próprias de Poder, para o exercício independente da elevada missão que lhe foi atribuída. A partir desse contexto, passou-se a questionar em qual grupamento de agentes públicos se enquadraria o órgão de execução do MP, se estaria na categoria de agente administrativo ou de agente político.

Embora não haja consenso doutrinário a respeito do tema³⁵, inclusive pelas diferentes conceituações sobre o que seria um agente político, entende-se que o conteúdo axiológico do ordenamento constitucional alterou profundamente a natureza fundante do Ministério Público, alavancando-o a Instituição de acesso e efetivação da Justiça, ou seja, de transformação da realidade social, razão pela qual seria cabível a qualificação de seus integrantes como agentes políticos³⁶. A Carta de Brasília, inclusive, reconhece em suas diretrizes estruturantes os membros da Instituição como agentes políticos, assim denominando-os.

35 No sentido da não inclusão do Ministério Público na categoria de agentes políticos, ver: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31ª Edição, São Paulo: Atlas, 2017, p. 630; DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 30ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 680; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo, Malheiros, 17 ed., 2004, p.123. De outro lado, pela inclusão do Ministério Público na categoria de agentes políticos, ver: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 80 e ss.

36 MELLO, Aliana Cirino Simon Fabrício de. Diretrizes para avaliação da regularidade dos serviços: uma breve análise à luz da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018 (Carta de Aracaju). *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 147-160, p. 148-149.

Sustenta-se que os membros do Ministério Público, ao exercerem suas funções, não agiram como funcionários públicos em sentido estrito, mas como agentes políticos, porque sujeitam-se a normas constitucionais específicas – de conduta, responsabilidade, escolha e investidura – e, notadamente, porque agem com plena independência funcional³⁷.

É importante salientar, todavia, que a qualidade de agente político atribuída aos membros do MP não se justifica apenas em razão de seu regime jurídico específico ou da independência funcional que lhes é garantida. Considerado o novo perfil constitucional do Ministério Público, direcionado à resolutividade, o principal fundamento que ampara a qualificação de seus membros como *agentes políticos* é a função que lhes é atribuída pela Constituição, qual seja: *de construção de uma nova realidade social*.

Com efeito, o Ministério Público resolutivo encontra-se vinculado ao projeto democrático que emerge do processo constituinte, assumindo a Instituição o papel de agente da *vontade política transformadora*³⁸. Isso significa que a prática dos integrantes do Ministério Público passa a orientar-se à efetiva transformação da sociedade, realizando os objetivos estratégicos da República brasileira e os direitos fundamentais.

Nesse contexto, fica evidente a *superação da visão dos membros do Ministério Público como meros agentes processuais pela visão de agentes políticos garantidores de direitos fundamentais*³⁹. Os integrantes do Ministério Público passam a ocupar novos espaços, atuando integradamente e em rede nos mais diversos níveis, bem como habilitando-se como negociadores e indutores de políticas públicas, para assim garantirem a efetiva tutela dos direitos e interesses sob sua proteção. O Judiciário, nesse modelo, torna-se espaço último de atuação, apenas se recorrendo a ele depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas⁴⁰.

37 MAZZILLI, Hugo Nigro. O membro do Ministério Público como agente político. *Revista dos Tribunais*, vol. 1000, fev./2019, ano 108, p. 359-372.

38 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 1, 2016, p. 222.

39 “Neste passo, confinar o MP ao papel de mero ator processual em exercício do poder punitivo e demandista estatal – algo como um fetiche, ao colocar na frente de seus objetivos estratégicos (art. 3º) e de sua missão institucional (art. 127, caput) somente um dos seus incontáveis instrumentos, qual seja, a ação penal (art. 129, I) – evidentemente não está de acordo com o ideal do Constituinte de 1988, que exige a ação resolutiva do membro do MP como agente político.” (RODRIGUES, Daniel dos Santos. O que falta ao Ministério Público para ser um agente do desenvolvimento (sustentável)? – elementos e proposições críticas para um aprofundamento do ideal de MP resolutivo. *Revista da Corregedoria Nacional: atuação das Corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: O Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 5, 2018, p. 217-236, p. 222.)

40 GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público*. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021, p. 222-223.

É relevante esclarecer, ainda, que a atuação do membro do Ministério Público no cumprimento de sua *função político-transformadora não se confunde em nada com exercício de atividade político-partidária*.

- **Função política do Ministério Público:** poder de interferência direta da Instituição nos assuntos de interesse da nação, efetivando o projeto do Estado Democrático de Direito e contribuindo para a construção de uma nova realidade social.
- **Atividade político-partidária:** consubstancia-se em atos direcionados a favor ou contra determinado político, partido político ou, ainda, suas linhas programáticas⁴¹. Esta última, não é demais enfatizar, é vedada ao membro do Ministério Público (CF, art. 128, § 5º, II, “e”), ressalvada apenas a exceção constitucional transitória (CF, art. 29, § 3º, do ADCT).

Em face do exposto, e considerado o novo perfil institucional do MP, vê-se superada a visão de membro do Ministério Público como mero ator processual, voltado à solução dos conflitos, controvérsias e problemas por meio do Judiciário. Com o declínio desse modelo eminentemente jurisdicional, consolida-se o Ministério Público resolutivo, composto por integrantes que ostentam a condição de agentes políticos, uma vez que, com independência funcional, interferem diretamente nos rumos do país, assegurando a proteção dos direitos fundamentais e zelando pela observância dos fundamentos e objetivos da República.

1.7 Unidade institucional e planejamento estratégico: atuação orientada por planos, programas e projetos

O Ministério Público, a partir da Constituição de 1988, insere-se no cenário nacional como corresponsável pela materialização do projeto democrático. Supera-se, assim, como visto no tópico anterior, a visão de promotores e procuradores como meros executores de atribuições processuais, para assumirem a defesa ativa dos direitos fundamentais, na condição de agentes políticos de transformação social. Nesse quadro, o planejamento estratégico, por meio de planos, programas e projetos, apresenta-se como medida fundamental para a emancipação do Ministério Público em relação a seu modelo pretérito, pois unifica a Instituição em torno de objetivos comuns, aprimorando sua eficiência na realização da missão que lhe foi atribuída.

- **Planejamento estratégico:** enquanto atividade-meio de natureza administrativa, consiste em modalidade de governança participativa que inclui todos os membros do Ministério Público e a comunidade externa,

⁴¹ MAZZILLI. Op. cit.

para fins de fixação das metas prioritárias que orientarão a atuação da Instituição e de seus órgãos durante determinado período⁴².

Há várias normas orientativas que evidenciam essa relação entre resolutividade e planejamento estratégico:

- A. Carta de Brasília:** item 1, “b” e “c”; item 2, “g” e “h”.
- B. Recomendação CNMP n. 54/2017:** arts. 3º, III e IV, 4º, IX, 8º, I, “c”, e 9º d.
- C. Recomendação CNMP n. 02/2018:** arts. 1º, XVIII, 4º, IV, art. 5º, VII e VIII, 6º, I, 7º, II, e 23, III.

É importante salientar, ainda, que as metas elencadas nos instrumentos do planejamento estratégico – notadamente aquelas veiculadas pelo Plano Estratégico e pelo Plano Geral de Atuação – *devem vincular todos os órgãos do Ministério Público*, inclusive a Administração Superior, como decorrência do princípio da unidade institucional⁴³.

É que o princípio da unidade institucional, a partir de sua consagração no art. 127, § 1º, da CR/1988, transcende uma concepção meramente administrativa⁴⁴, para assumir conotação política, de maneira a informar e a orientar a própria atuação político-institucional do Ministério Público⁴⁵. Assim, pela definição dos critérios fixados na estratégia institucional, constrói-se uma *unidade ideológica e de ação voltada à efetiva realização dos fins constitucionais do MP*.

A Resolução CNMP 147/2016, nessa linha, ao dispor sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público, explicitou o *caráter direcionador* do plano estratégico e a *obrigatoriedade de cumprimento* de suas metas, conforme prioridades estabelecidas por cada unidade do MP:

Art. 16. O plano estratégico do CNMP e das unidades e ramos do Ministério Público **terá caráter direcionador para seus membros e servidores.**

§ 1º A critério de cada unidade poderão ser eleitas **prioridades da atividade finalística e da atividade-meio de cumprimento obrigatório.** (grifos nossos)

42 CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. In.: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, nº 57, jul./set. 2015, p. 86.

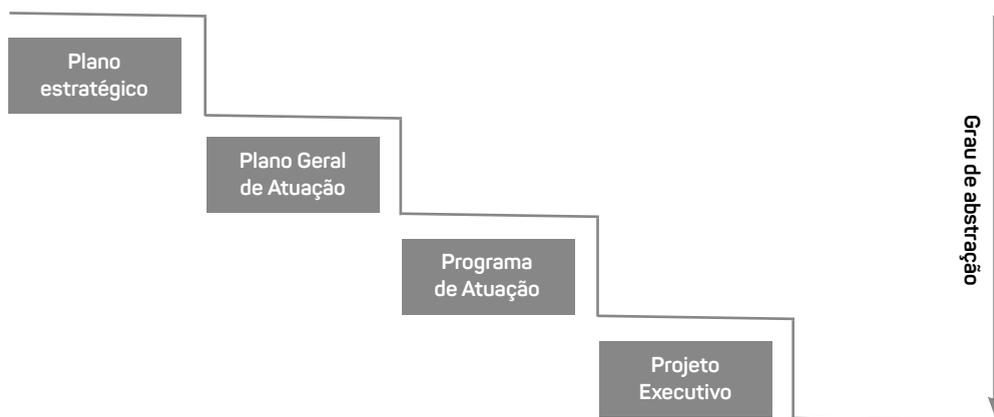
43 GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais. In: *Congresso Nacional do Ministério Público. Livro de teses: Ministério Público e cidadania*. Vol. 3. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. p.40-41.

44 Em sua concepção clássica, o princípio da unidade institucional [art. 127, § 1º, da CF] indica que os membros do Ministério Público, no âmbito de cada ramo e unidade específica, integram um só órgão sob a direção única de um só Procurador-Geral (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADPF n. 482, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 3-3-2020).

45 *Ibidem*.

Não pode, portanto, o órgão do Ministério Público esconder-se sob uma falsa percepção do princípio da independência funcional para negar-se a cumprir as estratégias de atuação fixadas nos instrumentos do planejamento, pois esse princípio destina-se a resguardar o membro do MP de pressões externas e internas a sua atividade-fim, não impedir a uniformização de ações em prol do melhor cumprimento de seus objetivos. Não há independência funcional para descumprir – ou cumprir precariamente – o que determina a ordem jurídica. Além disso, os planos, programas e projetos que compõem o planejamento estratégico não criam deveres ao promotor ou ao procurador, mas adequam normativas constitucionais e legais já existentes às peculiaridades de cada unidade do Ministério Público, conferindo maior efetividade à sua atuação por meio da gestão estratégica⁴⁶.

Feitas essas considerações iniciais sobre a natureza do planejamento estratégico, passa-se à análise da forma com que este se materializa na estrutura administrativa do Ministério Público. Por mais que essa sistematização dependa da organização de cada unidade e ramo do MP, é possível apontar quatro principais tipos de instrumentos básicos de gestão estratégica: o Plano Estratégico, o Plano Geral de Atuação, o Programa de Atuação e o Projeto Executivo⁴⁷.



- **Plano Estratégico:** instrumento de maior abrangência temporal da gestão estratégica, possuindo horizonte temporal mínimo de vigência

46 CAMBI, Eduardo. Op. cit., p. 77.

47 Para sistematização semelhante, vide GOULART, Marcelo. Atuação do Ministério Público por planos, programas e projetos. In: *Ministério Público, Constituição e acesso à justiça: abordagens institucional, cível, coletiva e penal do Ministério Público*. Coord. ALMEIDA, Gregório Assagra de Almeida, CAMBI, Eduardo; MOREIRA, Jairo Cruz Moreira. Belo Horizonte: ed. D'Plácido, 2019.

de 5 (cinco) anos⁴⁸, e se projeta em duas dimensões, geral e específica.

- Em caráter geral, há o **Plano Estratégico Nacional do Ministério Público (PEN-MP)**, elaborado pelo CNMP e regulado pela Resolução n. 147/2016. O PEN-MP define, em âmbito nacional, as diretrizes convergentes que visam conferir maior eficiência à atuação do Ministério Público brasileiro, a partir da adoção de uma agenda estratégica alinhada em torno de objetivos comuns⁴⁹.
- Em âmbito específico, há o Plano Estratégico elaborado por cada uma das unidades do Ministério Público brasileiro, as quais irão conformar os macro-objetivos do PEN-MP à sua realidade particular⁵⁰.
- **Plano Geral de Atuação (PGA)**: instrumento de planejamento institucional de curto e médio prazo, geralmente 2 (dois) anos, que confere concretude aos objetivos e iniciativas constantes do Plano Estratégico. Destinado a viabilizar a consecução de metas prioritárias nas diversas áreas de atribuição do Ministério Público⁵¹, o PGA constitui-se como portfólio de estratégias construído democraticamente, com a participação de membros e servidores do MP e consulta à sociedade. Em sua estrutura, devem contar informações sobre a relação de cada meta ao macro-objetivo correspondente do PEN-MP, indicadores de esforço e resultados, prazo de realização e formas de monitoramento e avaliação continuada.
- **Programa de Atuação (PA)**: instrumento de gestão estratégica dos órgãos de execução do Ministério Público que define, nas respectivas bases espaciais e na forma de objetivos e metas a serem alcançados em determinado período, as prioridades da atividade finalística norteadoras de sua atuação⁵². Diferentemente do Plano Estratégico e do PGA, o Programa de Atuação não alcança toda a estrutura organizacional da unidade do Ministério Público, restringindo-se sua aplicação aos limi-

48 Resolução CNMP 147/2016, art. 15, I. "Ao definirem a metodologia, o cronograma, o custo e o procedimento a ser seguido para a elaboração e revisão do seu planejamento estratégico, o CNMP e as unidades e ramos do Ministério Público observarão as seguintes diretrizes: I. horizonte temporal da vigência será, no mínimo, 5 (cinco) anos".

49 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Livro do Planejamento Estratégico 2020/2029. Disponível em: <https://www.cntp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/12208-livro-do-planejamento-estrategico>. Acesso em 24 jan. 2023.

50 Resolução CNMP 147/2016, art. 15, § 2º: "O plano estratégico do CNMP, da unidade ou ramo do Ministério Público deverá considerar os objetivos estratégicos do PEN-MP".

51 Nesse sentido, vide art. 19 da Lei Complementar estadual n. 34/1994 (LOMPMG); art. 50-A, § 1º, I, da Lei Complementar estadual n. 25/98 (LOMPGO).

52 GOULART, Marcelo.

tes administrativos do respectivo órgão execução⁵³. Além de incluir e adaptar em seu texto os objetivos e metas estabelecidos no PGA, o PA pode abranger outros objetivos e metas, conforme as especificidades locais, os quais também devem ser escolhidos a partir de um processo igualmente democrático, com abertura de participação à comunidade, por audiências públicas, reuniões e consultas.

- **Projeto Executivo (PE):** instrumento pelo qual o órgão de execução desenvolve e concretiza o Programa de Atuação⁵⁴. Enquanto no PA há a previsão de objetivos e metas, distribuídos em capítulos temáticos, destinados a orientar a atividade do órgão de execução durante determinado período – em regra, consentâneo ao período do PGA –, no PE estrutura-se a forma como essas metas serão acompanhadas e implementadas. Assim, para cada objetivo definido no PA, o Projeto de Execução deve designar coordenadores para monitoramento, apontar interlocutores estratégicos e estabelecer indicadores para avaliação dos resultados almejados⁵⁵.

A partir do exposto, verifica-se que o planejamento estratégico, composto pelos seus diversos instrumentos, consolida no Ministério Público um modelo de gestão participativa voltado ao alcance de resultados de impacto social positivo. O alinhamento dos órgãos da Instituição em torno de objetivos, iniciativas e metas convergentes confere ao cidadão e à comunidade a segurança de que seus interesses estarão sob a tutela *um Ministério Público*, o qual se encontra comprometido com a realização de *uma Constituição*.

1.8 Unidade Institucional e Independência Funcional na construção de teses e enunciados institucionais

A edição de enunciados e teses institucionais constitui importante medida para o aprimoramento da atuação estratégica do Ministério Público e para o amadurecimento da unidade institucional. Além disso, a construção dessas diretrizes de atuação coaduna-se com o princípio da segurança jurídica (CF, art. 5º, XXXVI), o qual também inspira a atuação do MP, para garantir a legítima expectativa da sociedade de que aja de modo coerente e uniforme na aplicação do Direito.

53 Em casos que exijam atuação conjunta de mais de um órgão de execução, é possível a implementação de um Programa de Atuação Integrada, modalidade de PA que prevê o trabalho em cooperação de mais de um órgão de execução, em prol de objetivos comuns.

54 GOULART, Marcelo. Op. Cit., p. 19.

55 GOULART, Marcelo. Op. cit., p. 20.

Considerando esse cenário, o Ministério Público do Estado de São Paulo editou a Resolução nº 1.571/2023-CPJ⁵⁶, instituindo os procedimentos para a discussão, formação, revisão, difusão e aplicação de enunciados e teses institucionais. O documento apresenta a conceituação para *enunciados* e *teses institucionais*.

- **Enunciados:** pronunciamentos institucionais que revelam as *diretrizes estratégicas, sem, contudo, especificar de modo categórico os instrumentos* procedimentais a serem utilizados e *as soluções jurídicas pré-concebidas* para os conflitos futuros (art. 3º).
- **Teses:** pronunciamentos institucionais que revelam os *entendimentos jurídicos* construídos e adotados pela instituição e que *apontam tanto os instrumentos* procedimentais a serem utilizados *como as soluções jurídicas pré-concebidas* para os conflitos futuros (art. 4º).

Como se vê, os enunciados e teses institucionais são instrumentos que conferem expressão à unidade institucional, ao orientar a atuação dos órgãos do MP em torno de pontos comuns e evitar pronunciamentos institucionais díspares diante de casos semelhantes. Há de se ponderar, todavia, como esses instrumentos dialogam e convivem com o princípio da independência funcional, que também situa constitucionalmente a atuação do Ministério Público.

A independência funcional é um princípio institucional que acompanha toda a atividade finalística do MP, permitindo que seus membros atuem livremente, somente rendendo obediência à ordem jurídica, e impedindo que sejam responsabilizados pelos atos praticados no estrito exercício de suas funções, de forma que tenham plena independência para exercê-las em busca dos fins a que se destinam⁵⁷. À luz disso, a doutrina especializada sustenta que não estariam os membros do Ministério Público vinculados às recomendações, teses e enunciados jurídicos expedidos pelos órgãos superiores da Instituição⁵⁸.

Essa foi também a solução dada pelo MPSP ao aparente impasse entre os princípios da independência e da unidade, aqui situado no debate acerca da natureza das teses e enunciados institucionais. Consta da Resolução nº 1.571/2023-CPJ que os enunciados e teses destinam-se a orientar a atuação dos membros e órgãos do MPSP, garantida a independência funcional, que pode propiciar a adoção de orientação diversa daquela proposta (art. 2º). Acrescenta, ainda, a citada Resolução, que o membro do MP poderá, no exercício de sua independência funcional, deixar de aplicar a tese ou o enunciado

56 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Resolução nº 1.571/2023-CPJ, de 23 de janeiro de 2023. (SEI Nº 29.0001.0098869.2021-73). Publicado em: DOE, Poder Executivo – Seção I, São Paulo, 133 (17), terça-feira, 24 jan. 2023. p.66-67.

57 GARCIA, Emerson. Ministério Público: essência e limites da independência funcional. In.: Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, jan./mar. 2010.

58 *Ibidem*, p. 24.

institucional, desde que amparado em interpretação razoável do ordenamento jurídico (art. 15).

Parece ser essa uma resposta adequada ao problema posto, uma vez que, embora a construção de teses e enunciados observem um processo democrático e expressem a vontade da maioria dos membros da respectiva unidade do Ministério Público, esses instrumentos dizem respeito a posicionamentos jurídicos, indicando inclusive, no caso das teses, formas de atuação e soluções jurídicas pré-estabelecidas. Fica evidente, dessa forma, que as teses e os enunciados institucionais incidem diretamente sobre a atividade-fim dos órgãos do MP.

Posto isso, revela-se pertinente a diferenciação entre o caráter vinculante dos instrumentos do planejamento estratégico e a natureza orientativa das teses e enunciados institucionais. Enquanto o planejamento estratégico, como visto no tópico anterior, é uma atividade-meio de natureza administrativa⁵⁹, que se limita a reunir os membros do Ministério Público em torno de deveres já previstos em leis e na Constituição, os enunciados e teses institucionais impactam diretamente na atividade-fim, elegendo, dentro de um conjunto de *soluções logicamente razoáveis*⁶⁰, aquela que melhor reflete o posicionamento majoritário dos membros da Instituição.

Em linhas conclusivas, adverte-se que as teses e os enunciados institucionais, não obstante sua natureza orientativa, constituem relevantes instrumentos para a implementação de uma cultura de unidade e resolutividade no Ministério Público. Essas diretivas conferem sentido unitário e orgânico à atuação do MP, de forma que seus membros, diante de situações incertas, encontrarão respostas jurídicas seguras e institucionalmente aprovadas que poderão auxiliá-los no deslinde de um problema, conflito ou controvérsia. Cria-se um referencial de ação que informa toda a atividade da Instituição acerca do que é considerado uma prática ideal e, assim, reafirma-se o compromisso ministerial com os princípios da unidade e da segurança jurídica.

59 CAMBI, Eduardo. Op. cit., p. 86.

60 MAZZILLI, Hugo Nigro. Os limites da independência funcional no Ministério Público. In.: *Revista dos Tribunais*, RT 715/571, maio, 1995. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos>.

02

**PRINCÍPIOS DA
RESOLUTIVIDADE**

CAPÍTULO 2

PRINCÍPIOS DA RESOLUTIVIDADE

Renee do Ó Souza

A realização do programa constitucional vigente alçou o Ministério Público a uma posição mais importante no desenho institucional do Estado contemporâneo, apto a conferir concretude às inúmeras normas constitucionais e a evitar a sua não aplicabilidade.

Os princípios a seguir identificados são normas jurídicas cardeais que moldam, de forma otimizada, a atuação transversal do Ministério Público para uma atividade funcional efetiva. A identificação de princípios setoriais à atuação resolutiva do Ministério Público é própria da conformidade institucional para qual ele foi vocacionado porque lhe conferem identidade e base normativa para atuações que tradicionalmente pertenciam apenas ao Legislativo e Executivo. Essas normas servem assim para a concretização de disposições constitucionais, fazendo do Ministério Público o Estado que as promove e as concretiza, seja por meio de medidas judiciais, seja por medidas extrajudiciais.

2.1 Princípio da Transformação Social (art. 3º da CF)

Ao consagrar os objetivos fundamentais da República, a Constituição brasileira fixa diretrizes programáticas, que servem para guiar a atuação do aparato estatal até um ponto de chegada constitucionalmente desejado. Os objetivos elencados no art. 3º da Constituição Federal são:

- A. construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- B. garantir o desenvolvimento nacional;
- C. erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- D. promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Estas disposições possuem uma feição orientativa e socialmente transformacional, aptas ao direcionamento emancipatório de um permanente projeto de futuro para o país. É a partir desses objetivos fundamentais inscritos no art. 3º da Constituição da República que é possível identificar as metas desejadas

para a nação, e que servem à atuação do Ministério Público em um sentido prospectivo, à frente da realidade, como co-construtor desse projeto.

O princípio da transformação social é base para a atuação resolutiva do Ministério Público porque o impele à concretização desses objetivos fundamentais, cabendo-lhe para tanto:

- Adotar providências articuladas voltadas à transformação da realidade social;
- Direcionar a tutela penal, dos interesses sociais, difusos, coletivos e individuais indisponíveis para obtenção de resultados concretos socialmente transformacionais;
- Combater os ilícitos que salopam os direitos fundamentais;
- Exigir dos Poderes Públicos o respeito aos direitos assegurados na Constituição e ao regime democrático;
- Potencializar e qualificar a atuação social por meio de planejamento e plano institucional homogêneo, mediante projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais, técnica de atuação voltada à transformação de uma parcela da realidade, que reduza, elimine ou solucione um conflito, problema ou controvérsia;
- Promover uma aproximação entre as áreas cíveis, criminal e as áreas especializadas na defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, especialmente no campo de proteção ao patrimônio público, meio ambiente e defesa do consumidor, considerando que fatos são os mesmos e recomendam a apuração conjunta, ainda que sob diferentes perspectivas.

Os instrumentos de atuação do Ministério Público, portanto, como direito à ação (cível ou penal), acordos em geral (cível ou penal), inquérito civil ou outros procedimentos investigatórios, recomendações, etc, devem ser impregnados com a promoção da transformação positiva da realidade social.

2.2 Princípio da Proatividade

A atividade funcional voltada à transformação social somente é possível se o membro do Ministério Público atuar de maneira a promover a alteração do estado em que se encontra a realidade posta. Isso significa que a sua intervenção deve ser permeada por dinâmicos juízos antecipatórios de situações de crise, fundamentada no princípio da proatividade voltado à busca espontânea que previna ou iniba a lesão ou ameaça a direitos dos cidadãos.

Em razão da proatividade, o agente ministerial:

- Deixa de agir de forma meramente reativa, que em boa parte das vezes não encontra uma solução adequada no tradicional sistema sancionador ou conflitivo;
- Concentra seus recursos e esforços na busca de respostas preventivas para os problemas, conflitos e controvérsias jurídicas;
- Toma a iniciativa e se antecipa e age de acordo com uma projeção de resultados socialmente úteis para determinados conflitos, problemas ou controvérsias;
- Atua de forma planejada e estrutural, mediante a construção de diretrizes que sistematizam estratégias para o enfrentamento programado dos conflitos, problemas ou controvérsias;
- Preocupa-se com ganhos de efetividade na atuação institucional mediante (i) pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada; (ii) uso de instrumentos adequados; (iii) escolha correta das arenas de negociação; (iv) construção de consenso emancipador como objetivo imediato; (v) excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória;
- Amplia sua atividade dialógica e de articulação em rede de cooperação com outras unidades e ramos do Ministério Público, além de outros setores públicos e privados, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral, necessária para mediar demandas sociais;
- Transnacionaliza sua atuação, busca parceiros no mundo globalizado e aplica normas internacionais que servem para o desempenho de sua função;
- Mesmo na atuação judicial, utiliza de mecanismos de resolução consensual, acompanha os prazos de tramitação, participa efetivamente da instrução e saneamento dos processos, formulando ou aditando pedidos de tutela provisória ou específica voltados aos interesses para os quais é vocacionado a proteger, interpõe adequadamente os recursos pertinentes e promove a satisfação das sanções cabíveis.
- Como titular da ação penal:
 - procura ser agente indutor e transformador da política criminal e de políticas públicas na área de segurança pública;
 - toma iniciativa na condução da persecução penal, produzindo provas e fiscalizando a atuação da Polícia Judiciária, bem como age de

forma integrada, formando grupos de trabalho e forças-tarefa, com a participação efetiva de Delegados, Promotores/Procuradores de Justiça e Procuradores da República em uma mesma sistemática de trabalho estruturado, planejado e colaborativo, a fim de enfrentar a criminalidade organizada e difusa, de modo a evitar diligências desnecessárias e possibilitar a troca de informações e experiências⁶¹.

2.3 Princípio da Tutela Adequada

A atuação resolutiva é pautada por um trabalho criativo e pragmático, capaz de tutelar os interesses defendidos pelo Ministério Público com uma grande variação típica, adaptada às circunstâncias do conflito, problema ou controvérsia jurídica a que se destina.

Daí falar-se em princípio da tutela adequada em que:

- A tutela tempestiva e efetiva dos direitos exige a adequação dos instrumentos voltados a tanto, com flexibilidade de ritos e variedade de comandos que propiciem a busca por soluções singulares para cada situação, à luz de suas especificidades;
- No exercício das suas atribuições constitucionais resta cabível todos os tipos de pedidos, provimentos e medidas judiciais ou extrajudiciais, típicas ou atípicas, voltados a prevenir, inibir ou reparar a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar sanções cabíveis;
- As ações, provas e medidas judiciais ou extrajudiciais passam a ser revestidas de caráter experimental, desde que voltadas a proteger e/ou efetivar direitos fundamentais, tais como pacto com o poder público sobre a implementação de políticas públicas, projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais e institucionais, reuniões coletivas, etc.;
- Há um aumento no uso de provas por estatísticas, por amostragem ou o uso de diagnósticos sociais em demandas.
- A aferição da adequação é feita levando em consideração, entre outros fatores:
 - as questões de fato e de direito envolvidas no caso;
 - a probabilidade de procedência e grau de eficácia social caso fosse o conflito, problema ou controvérsia levado à adjudicação judicial;

61 CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. Ministério Público resolutivo: o modelo contemporâneo de atuação institucional. Revista dos Tribunais. vol. 982/2017. Ago/2017. p. 7.

- a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;
- a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo;
- o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para a efetivação da tutela pretendida.

2.4 Resolução humanizada dos conflitos, controvérsias e problemas

A atuação resolutiva deve pautar-se pela humanização da instituição do Ministério Público, de modo a evitar um descolamento entre as demandas e necessidades sociais e a rotina burocrática que assola o aparato estatal. Isso significa que, em perspectiva resolutiva, deve o membro do Ministério Público:

- incorporar concepções que busquem situar o cidadão no centro das ações que são desenvolvidas pelas instituições públicas;
- manter canais de fácil comunicação e atendimento à população;
- ir além das angústias individuais e agir no interesse comunitário em sentido macro;
- contribuir ativamente para o incremento de políticas públicas que garantam um conteúdo mínimo essencial à dignidade da pessoa humana;
- viabilizar a segurança pública, o acesso universal e igualitário ao ensino fundamental, a saúde básica, a assistência social, a moradia.

2.5 Princípio da Aplicação Imediata dos Direitos Fundamentais

A aplicação imediata dos direitos fundamentais é princípio da atuação resolutiva na medida em que permite que o Ministério Público atue autonomamente na efetivação e tutela de interesses para os quais foi legitimado a agir.

Na verdade, o Ministério Público apresenta-se como instituição que dá condições integrativas à efetivação dos direitos fundamentais, notadamente aqueles de matriz difusa ou coletiva, conferindo-lhes exigibilidade plena.

A resolutividade impele para uma atuação voltada a remediar a síndrome de inefetividade das normas constitucionais, porque as aplica de forma imediata e efetiva.

2.6 Princípio da Máxima Efetividade dos Direitos Fundamentais

A atuação resolutiva do Ministério Público, umbilicalmente ligada aos resultados transformacionais e sociais previstos na ordem constitucional, é pautada pelo princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais porque visa a mais ampla e efetiva aplicação das normas constitucionais de caráter social. Isso justifica, por exemplo, a preferência pela solução de um conflito por meio de uma atuação extrajudicial no lugar da propositura de uma morosa demanda judicial interminável.

A máxima efetividade dos direitos fundamentais, que não permite descumprimento dos encargos político-jurídicos de outros órgãos estatais, tem na atuação do Ministério Público um importante agente ativo, voltado à realização daqueles programas constitucionais, notadamente na indução e controle de políticas públicas.

Este princípio também serve para refutar teses relacionadas a suposta incapacidade e ilegitimidade operacional do Ministério Público de avaliar a correção de políticas públicas. A máxima efetividade dos direitos fundamentais investe a instituição em capacidades avaliativas acerca da violação a direitos fundamentais, atributos de agentes políticos investidos constitucionalmente na função de promotores desses direitos. Assim, a máxima efetividade dos direitos fundamentais baliza a atuação resolutiva porque confere ao Ministério Público uma atuação promocional dos direitos fundamentais, assecuratória da otimização e da força normativa da Constituição.

Em defesa deste princípio, é possível ao agente do Ministério Público:

- Propor alterações ou implementação de determinadas políticas públicas de segurança, educação, saúde, etc., visando efetivar os direitos fundamentais contidos na Constituição;
- Realizar o controle do orçamento público para propor alterações e realocações de verbas públicas voltadas à implementação de políticas públicas globais e genéricas, que possam tutelar o maior número possível de pessoas;
- Coordenar ou promover projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais voltados à efetivação de direitos fundamentais.

O princípio da máxima efetividade também impõe uma análise qualitativa na atuação ministerial de modo que, somente podem ser consideradas resolutivas aquelas soluções reais e efetivadas, com resultados transformacionais materialmente identificados, não bastando para tanto apenas a celebração de um acordo ou obtenção formal e inútil de um provimento judicial. Para tanto, deve-se analisar a melhoria dos indicadores sociais e resultados práticos relacionados com a atuação ministerial.

2.7 Princípio da Máxima Prioridade da Tutela Coletiva (âmbito judicial e extrajudicial)

Dar a máxima prioridade da tutela coletiva é eixo importante da atuação resolutiva porque propicia economia e otimização de recursos já que voltada a beneficiar um número exponencial de pessoas, o que evita a pulverização de demandas individuais e o inchaço do sistema de justiça.

Este princípio deságua na possibilidade de a instituição eleger prioridades de atuação voltadas à máxima prioridade da tutela coletiva, o que confere ao planejamento institucional uma maior capacidade de sistematização e priorização funcional. Evita-se assim a atuação atomizada, animada por escolhas pessoais dos agentes ministeriais, muitas vezes enviesadas e desconectadas das reais necessidades da população. Um bom planejamento institucional, que atende ao princípio da máxima prioridade da tutela coletiva, serve de importante instrumento de compatibilização entre os princípios institucionais da independência funcional com a Unidade e Indivisibilidade.

2.8 Duração razoável do procedimento e do processo

O princípio da duração razoável do procedimento e do processo é alicerce da resolutividade, caracterizada pela busca por uma solução rápida dos conflitos, com maior economia possível de despesas e tempo. Isso significa que o Ministério Público deve diligenciar para que o procedimento e o processo em que se deduz a defesa de interesses sociais caminhem para obtenção dos melhores resultados possíveis.

O princípio da duração razoável do procedimento e do processo investe o agente ministerial em acentuada capacidade negocial, autocompositiva, cooperativa e de lealdade na busca pela satisfação dos direitos dos cidadãos.

A atuação resolutiva obtida em procedimento ou processo que teve duração razoável é considerada altamente eficiente, o que modifica o paradigma de atuação do Ministério Público, que, em vez de examinar as ações adotadas, prima pelos resultados obtidos.

03

**FUNDAMENTOS DO DEVER
DE RESOLUTIVIDADE DO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTOS DO DEVER DE RESOLUTIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Davi Reis S. B. Pirajá

3.1 O Ministério Público no Novo Constitucionalismo e no Novo Processualismo

A Constituição Federal de 1988 está inserida no plano do novo constitucionalismo, também denominado por alguns autores de *neoconstitucionalismo*. Trata-se de um conceito plurívoco, de forma que não há um único neoconstitucionalismo, como concepção teórica clara e coesa, mas diversas visões sobre o fenômeno constitucional na contemporaneidade, que guardam entre si alguns denominadores comuns relevantes⁶².

As características comuns mais destacadas do neoconstitucionalismo podem ser sistematizadas em dois grandes grupos, um que reúne elementos metodológico-formais e outro que congrega elementos materiais⁶³.

Sob a perspectiva **metodológico-formal**, o constitucionalismo atual opera sobre três premissas fundamentais:

- A. a normatividade da Constituição, ou seja, o reconhecimento da imperatividade de suas regras e princípios,
- B. a superioridade da Constituição sobre todas as demais normas e
- C. a centralidade da Constituição, consolidada como parâmetro interpretativo de todo o ordenamento jurídico.

Do ponto de vista **material**, o constitucionalismo é caracterizado:

- A. pela incorporação explícita de valores e opções políticas fundamentais na Constituição, principalmente no que tange à promoção e defesa dos direitos fundamentais;
- B. pela expansão de conflitos entre opções normativas e filosóficas existentes dentro do texto constitucional, verificando-se tanto a existência de um conflito de caráter geral como de conflitos específicos:

62 SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 3, n. 9, jan. 2009.

63 BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle de Políticas Públicas. In.: *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, abr/jun, 2005, Rio de Janeiro, p. 83-103.

- Conflito geral: referente ao papel da Constituição – aqui se situa o debate entre procedimentalismo e substancialismo.
- Conflitos específicos: envolvem colisões, reais ou aparentes, entre os diferentes comandos constitucionais, sejam regras ou princípios.⁶⁴

É possível identificar-se, ainda, três marcos fundamentais na trajetória do Novo Constitucionalismo: o histórico, o filosófico e o teórico⁶⁵.

- A. O **marco histórico** é o pós-guerra, quando há a redefinição do lugar da Constituição e da influência do direito constitucional sobre as instituições.
- B. O **marco filosófico** refere-se ao pós-positivismo, em um movimento de superação do positivismo legalista e de reaproximação do Direito à ética e aos valores, sem recorrer, para tanto, a categorias metafísicas.
- C. Quanto ao **marco teórico**, apontam-se três grandes transformações na dogmática constitucional:
 - o reconhecimento da força normativa da Constituição (releitura da teoria da norma),
 - a expansão da jurisdição constitucional (releitura da teoria das fontes) e
 - o desenvolvimento de uma nova hermenêutica (releitura da teoria da interpretação).

No neoconstitucionalismo, o reconhecimento do “*locus*” central e superior que ocupa a Constituição no ordenamento jurídico implica a constitucionalização de todos demais ramos do Direito, inclusive do direito processual, dando forma ao que se denominou *Novo Processualismo*. Compreende-se a constitucionalização do processo em duas fases principais⁶⁶:

- **Primeira fase:** representada pela positivação de garantias processuais no texto constitucional e
- **Segunda fase:** afastamento da teoria do direito processual das antigas estruturas formais do direito civil liberal, com sua consequente aproximação da teoria dos direitos fundamentais, orientando o processo à tutela adequada desses direitos.

64 *Ibidem*.

65 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In.: *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, abr/jun, 2005, Rio de Janeiro, p. 1-42.

66 ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente: da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

O Código de Processo Civil de 2015 bem representa essa evolução constitucional do processo ao explicitar em seu artigo inaugural o dever de interpretação do processo conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidas na Constituição. Isso significa que o Código de Processo Civil deve conformar-se às ideologias e às determinações esculpidas nos direitos fundamentais, refletindo a centralidade da Constituição na teoria interpretativa do ordenamento jurídico⁶⁷.

O Novo Constitucionalismo e o Novo Processualismo, este como derivação necessária daquele, representam a superação do paradigma do Direito meramente reprodutor da realidade para o Direito capaz de transformá-la por meio da efetivação dos valores constitucionais. Diante desse novo paradigma teórico, percebe-se ultrapassada a “*summa divisio*” clássica entre Direito Público e Direito Privado, que dá lugar a uma nova “*summa divisio*” entre Direito Coletivo e Direito Individual⁶⁸.

A partir da nova ordem constitucional, os direitos e as garantias fundamentais materializam valores que se irradiam por todo o sistema jurídico, de forma a constituírem sua essência e a incidirem sobre fatos, atos e relações tanto públicas como privadas⁶⁹. A partir dessa premissa, a dicotomia tradicional Direito Público e Direito Privado se arrefece diante do compromisso do Estado Democrático de Direito com a função de proteção e de efetivação, em todas as dimensões, tanto dos direitos coletivos quanto dos direitos individuais, que passariam a formar os dois grandes blocos do sistema jurídico brasileiro⁷⁰.

Esse novo paradigma constitucional influencia diretamente na modelagem do Ministério Público brasileiro, que atua nos dois planos da nova *summa divisio*, protegendo todos os direitos coletivos *lato sensu*, bem assim os individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CF /88)⁷¹. Juntamente com o Novo Constitucionalismo e o Novo Processualismo, emerge um *novo Ministério Público*, com vocação democrática e papel fundamental na reconstrução do discurso e da prática jurídica em prol da proteção dos direitos fundamentais e

67 ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: o Ministério Público como instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista da Corregedoria Nacional: a função orientadora das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: CNMP, v. II, 2017, p. 107.

68 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito material coletivo: superação da “summa divisio” direito público e direito privado por uma nova “summa divisio” constitucionalizada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

69 Sobre a eficácia horizontal dos direitos fundamentais ver: SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

70 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2008.

71 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 53, jul./set. 2014, p. 73-74.

da emancipação individual e coletiva da população brasileira⁷².

3.2 Ministério Público como Instituição de Acesso à Justiça e Garantia Constitucional Fundamental da Sociedade e do Cidadão

O art. 127, *caput*, da Constituição de 1988 reconhece o Ministério Público como Instituição (*estrutura organizada pela qual o Estado manifesta sua soberania*)⁷³ permanente (*resguardada de supressão ou redução pelo constituinte derivado, por materializar valores intrínsecos ao Estado Democrático de Direito*)⁷⁴ essencial à função jurisdicional do Estado (*sua atuação tem por objetivo a realização dos valores fundamentais da sociedade*)⁷⁵, atribuindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nota-se, com o advento da Constituição de 1988, o deslocamento do Ministério Público da *sociedade política*, como órgão repressivo do Estado, para a *sociedade civil*, como legítimo e autônomo defensor da sociedade, inclusive contra os órgãos estatais⁷⁶. Assim, não se mostram mais compatíveis com o novo perfil constitucional do Ministério Público os posicionamentos que vinculam a Instituição ao Poder Legislativo – em razão de sua função fiscalizatória da Lei – ao Poder Judiciário – porque atuaria preponderantemente em Juízo – ou ao Poder Executivo – invocando um critério residual, já que não estaria atrelado nem ao Legislativo nem ao Judiciário⁷⁷. Indaga-se, diante

72 MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz. *A teoria crítica, o uso emancipatório do Direito e o Ministério Público brasileiro*. 1ª ed., Belo Horizonte: D'Plácido, 2020, p. 100-112.

73 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 105.

74 “Desse modo, por ser o Ministério Público instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido, entre outras importantíssimas funções, da defesa de cláusula pétrea como a separação de Poderes, os direitos e garantias individuais e a própria existência da Federação e do voto direito, secreto, universal e periódico, ao defender o regime democrático, nenhuma norma do Poder Constituinte derivado poderá alterar sua estrutura orgânica, suas garantias de independência e imparcialidade e suas funções de controle, todas fixadas em defesa da própria sociedade e da perpetuidade da democracia” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 656).

75 PAULA, Paulo Afonso Garrido de. O Ministério Público e os direitos das crianças e adolescentes. In.: *Funções Institucionais do Ministério Público*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 312.

76 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: Editora de direito, 1998. A mesma ideia é externada por Nelson Jobim em entrevista concedida durante a Assembleia Constituinte: “O Ministério Público sai da estrutura do Estado, digamos, deixa de ser um agente perseguidor da vontade do Estado, para ser um agente perseguidor da vontade da sociedade, mesmo contra o Estado”. SABELLA, Walter Paulo; DAL POZZO, Antônio Araldo Ferraz; BURLE FILHO, José Emmanuel. Constituinte e Constituição de 1998 (Memórias e História). In.: *Ministério Público. Vinte e cinco anos do novo perfil constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2013.

77 Sobre o tema ver: MAZZILLI, Hugo Nigro. Natureza das funções do Ministério Público e sua posição no processo penal. *Revista dos Tribunais*, 805/464, nov. 2002.

disso, qual seria a posição constitucional assumida pelo Ministério Público após o advento da CF/1988.

Dentre as várias propostas que se prestam a responder a essa pergunta⁷⁸, tem ganhado espaço a que compreende a natureza das funções do Ministério Público sob a perspectiva do movimento do acesso à Justiça, atribuindo-se ao Ministério Público brasileiro natureza institucional de *garantia fundamental de acesso à Justiça*⁷⁹.

As garantias e as instituições de garantia – estas como responsáveis pela efetivação daquelas – são técnicas normativas de tutela dos direitos subjetivos, individuais ou coletivos⁸⁰. O Ministério Público é uma instituição de garantia de segundo grau, pois assegura a tutela adequada dos direitos fundamentais quando ocorrem disfunções políticas por parte do Estado (atores públicos) ou do mercado (atores privados)⁸¹.

Sob a perspectiva do acesso à Justiça, o Ministério Público atua como instituição-garante responsável pela ativação da jurisdição – em complementação ao modelo garantista de direitos, ao lado do direito de ação do indivíduo⁸² – ou pela resolução adequada dos conflitos, controvérsias e problemas de forma negociada e/ou consensual, por meio da via extrajudicial.

Esse novo enfoque do acesso à Justiça, como movimento de pensamento, constitui ponto central de transformação da ciência jurídica contemporânea, que, em superação a um modelo interpretativo dogmático-formalista, passa a atentar-se à compreensão dos problemas sociais e às respostas adequadas para sua resolução. O perfil necessário do Ministério Público, nesse novo cenário, passa a direcionar-se para a realidade social em que esta está inserido, notadamente para sua transformação por meio do acesso à Justiça e da efeti-

78 Vide, por exemplo, a compreensão do Ministério Público como quarto Poder do Estado, externada pela primeira vez por Alfredo Valadão (*Ministério Público: quarto Poder do Estado e outros estudos jurídicos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1973).

79 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 53, jul./set. 2014, p. 78.

80 ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: o Ministério Público como Instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista da Corregedoria Nacional: a função orientadora das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. II, 2017, p. 104.

81 FERRAJOLI, Luigi. Para um Ministério Público como instituição de garantia. *Revista do Ministério Público*, n. 153, janeiro-março, 2018, p. 9-27. Ver também: SOUZA, Alexandre Araújo de. *O Ministério Público como Instituição de Garantia: As funções essenciais do Parquet nas modernas democracias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

82 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 Jr. e Leonardo Menin). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 246-247, apud. ZANETI JR., Hermes., Op. Cit., 2017, p. 111.

vação dos direitos fundamentais⁸³.

3.3 O Sistema de Justiça Multiportas e o tratamento adequado de conflitos, controvérsias e problemas

O Ministério Público, como visto, foi alçado pela Constituição de 1988 a instituição de garantia e promoção do acesso à Justiça. Sob esse enfoque, que atenta para a efetiva solução dos conflitos, controvérsias e problemas, o Ministério Público deve atuar para a prevenção e/ou solução das questões envolvendo a concretização dos direitos de cuja tutela é incumbido, a partir de um juízo de adequação sobre a pertinência do melhor método a ser utilizado em um contexto de múltiplas portas de acesso à Justiça.

Inicialmente, é importante se estabelecer a diferenciação entre conflito, controvérsia e problema. O conflito e a controvérsia são distinguidos pela existência, ou não, da *resistência* em uma situação de oposição ou aparente oposição de interesses⁸⁴. Enquanto no conflito existe resistência por parte de ao menos um dos envolvidos, na controvérsia não há tal característica, sendo identificado apenas o antagonismo de posições. Já no caso do problema, não há uma divergência entre as partes, ou seja, não existem conflitos ou controvérsias a serem resolvidas, embora haja situação fática e/ou jurídica que esteja gerando ameaça ou causando lesão a direitos ou bens relacionados com as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público⁸⁵.

83 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: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 49-107, p. 61.

84 MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Diretrizes sobre a negociação, mediação, conciliação e práticas restaurativas na resolução adequada de problemas, controvérsias e conflitos, na formação dos membros do Ministério Público. *Revista da Corregedoria Nacional: atuação das Corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro: O Futuro do Ministério Público e o Ministério Público do Futuro*. Vol. 5, 2018, p. 242.

85 Para conceituação semelhante, vide o art. 16 da RESOLUÇÃO PGJ N° 42/2021/PGJ do MPMG, a seguir destacado.

“Para fins da atuação do COMPOR, considera-se:

I. conflito: toda situação fática e/ou jurídica que envolva oposição ou aparente oposição de objetivos, interesses e/ou de direitos subjetivos, individuais ou coletivos, que demande a atuação do Ministério Público;

II. controvérsia: toda situação jurídica em que haja diversidade de afirmações e a necessidade da intervenção do Ministério Público para fins pacificadores;

III. problema: toda situação fática e/ou jurídica que, mesmo não existindo conflito ou controvérsia, esteja gerando ameaça ou causando lesão a direitos ou bens relacionados com as atribuições constitucionais e legais do Ministério Público”.

Conflito	Toda situação fática e/ou jurídica que envolva oposição ou aparente oposição de interesses e/ou de direitos individuais ou coletivos e em que haja resistência de ao menos um dos envolvidos.
Controvérsia	Toda situação jurídica em que exista uma diversidade de afirmações, sem que haja resistência dos envolvidos.
Problema	Toda situação fática e/ou jurídica que, mesmo não existindo conflito ou controvérsia, esteja gerando ameaça ou causando lesão a direitos ou bens relacionados com as atribuições do Ministério Público.

As formas de solução desses conflitos, controvérsias e problemas não se restringem aos meios de atuação disponíveis ao membro do Ministério Público no âmbito jurisdicional, havendo métodos plurais para o tratamento adequado dessas disputas, especialmente relacionados aos mecanismos autocompositivos (negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas).

Em um primeiro momento, em razão do protagonismo histórico da atuação judicial, esses métodos foram nominados *alternativos* (“Alternative Dispute Resolution – ADR”), todavia, atualmente, entende-se mais técnico reconhecê-los como *métodos para o tratamento adequado de conflitos, controvérsias ou problemas*, uma vez que não há subsidiariedade entre os meios autocompositivos e heterocompositivos, mas a prevalência de um deles deve ser definida a partir de um juízo de adequação em concreto (princípio da adaptabilidade)⁸⁶.

Com efeito, no novo enfoque do acesso de Justiça, a solução judicial adjudicatória deixa de ser a única porta de acesso a direitos, havendo uma pluralidade de meios processuais (ou procedimentais) a serem escolhidos conforme as peculiaridades apresentadas em cada situação, o que se convencionou chamar de *Sistema de Justiça Multiportas*⁸⁷.

Nessa concepção de múltiplas portas e de uma atuação eficiente para além do processo, o Ministério Público aparece como protagonista de caminhos que dão acesso aos direitos fundamentais, valendo-se de um instrumen-

86 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Justiça Multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos*. Coleção grandes temas do novo CPC, v. 9. Salvador: Juspodivm: 2016, p. 35-66.

87 Essa nova estrutura está alicerçada no “Multidoors Courthouse” (Fórum de Múltiplas Portas), ideia tratada por Frank Sander (*The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future*. St. Paul: West Pub., 1979).

tal novo e diverso das ferramentas ordinariamente utilizadas nas lides levadas ao Judiciário⁸⁸.

A Resolução CNMP nº 118/2014, nessa linha, instituiu a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro, estabelecendo, no parágrafo único de seu art. 1º, que o MP, em todos os seus ramos e unidades, deve “implementar e adotar mecanismos de autocomposição, como a negociação, a mediação, a conciliação, o processo restaurativo e as convenções processuais”. Também o Código de Processo Civil de 2015 está em sintonia com o modelo de Justiça Multiportas, estimulando todos os atores processuais, dentre os quais se inclui o Ministério Público, a se valerem dos métodos de solução consensual de conflitos, visando à tutela adequada e efetiva de direitos (art. 3º, §§ 1º a 3º, do CPC).

Citam-se, a seguir, de maneira exemplificativa, algumas vantagens da autocomposição⁸⁹:

- A. menor tempo de resolução do litígio,
- B. custos menores,
- C. maior probabilidade da satisfação do direito sem a necessidade de atos executivos,
- D. diminuição da probabilidade de impugnações futuras.

Alerta-se, todavia, que a solução consensual nem sempre é a melhor. A pertinência do acordo deve ser avaliada conforme sua adequação às especificidades da tutela do direito material tutelado no caso concreto (indisponível, difuso, coletivo em sentido estrito ou individual homogêneo) e do conflito, controversia ou problema posto, devendo-se zelar sempre pela participação dos grupos e indivíduos interessados na resolução da questão.

O atual perfil constitucional do Ministério Público, pautado na resolutividade, impõe uma releitura da atuação da Instituição. A resolução das controvérsias, conflitos e problemas pelo diálogo e pelo consenso, quando adequada à luz das circunstâncias concretas, é medida necessária para a concreção desse novo modelo de atuação. A negociação, a conciliação, a mediação, o processo restaurativo e as convenções processuais são todas técnicas legítimas para consagrar o Ministério Público como instituição de garantia do acesso à Justiça em um Sistema de Justiça Multiportas.

88 MORAES, Paulo Valério Dal Pai. Op. cit., 2018, p. 244.

89 Vide, no mesmo sentido: ZANETI JR., Hermes. CPC/2015: o Ministério Público como Instituição de garantia e as normas fundamentais processuais. *Revista da Corregedoria Nacional: a função orientadora das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 2, 2017, p. 127.

3.4 O Ministério Público e os seus desafios na proteção e na concretização dos direitos humanos e dos direitos fundamentais

O Ministério Público, além de guardião da Constituição, na sua condição de Norma Fundamental da ordem jurídica, atua diretamente na defesa dos direitos humanos e fundamentais, observado o recorte realizado pelo art. 127, *caput*, da CR/88, que inclui sob a guarda da Instituição os interesses coletivos *lato sensu* (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos) e os individuais indisponíveis.

É relevante assinalar, neste ponto, a distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais, percebendo o papel desempenhado pelo Ministério Público em cada uns dos planos de reconhecimento. Não há consenso na doutrina sobre tal diferenciação⁹⁰, mas vem prevalecendo na dogmática jurídica a distinção que relaciona direitos fundamentais àqueles reconhecidos como de especial importância para a salvaguarda da inteireza da pessoa humana dentro de uma ordem jurídica territorialmente demarcada (geralmente o Estado-Nação) e os direitos humanos como aqueles dotados das mesmas características de relevância com presunção de validade no plano global, isto é, para qualquer ordem jurídica existente na sociedade mundial⁹¹.

Direitos fundamentais	direitos reconhecidos como de especial relevância dentro de uma ordem jurídica territorialmente demarcada.
Direitos humanos	direitos reconhecidos como de especial relevância com presunção de validade no plano global.

O Ministério Público, portanto, como instituição incumbida da defesa dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, deve atentar-se para os desafios na efetivação da proteção da pessoa humana em ambos os planos de re-

90 Gunther Teubner realiza a diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais a partir de uma perspectiva conteudista/substantiva, conceituando-os como direitos de exclusão e inclusão. Para o Professor, enquanto a matéria dos direitos humanos se projetaria sobre a perspectiva da exclusão da pessoa humana em relação às influências destrutivas advindas dos sistemas sociais, protegendo corpo e alma perante a sociedade, os direitos fundamentais estariam conduzidos para a exclusão e para a inclusão, preservando a autonomia de espaços de comunicação dentro da coletividade social. (TEUBNER, Gunther. *Constitutional Fragments: societal constitutionalism and globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 145).

91 NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009, p. 253.

conhecimento, considerando tanto os direitos humanos como os direitos fundamentais na sua atuação. Com efeito, quando as vias internas, por deficiência seja na elaboração da norma seja na sua aplicação, se mostrarem insuficientes para a efetiva proteção à pessoa em todas as dimensões, o membro do MP deve valer-se dos instrumentos dispostos no plano global – cortes e normas de direito internacional, supranacional e transnacional – para a realização de sua missão protetiva.

Quanto aos obstáculos apresentados ao Ministério Público na tarefa de efetivação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, salienta-se que estes coincidem com os que afastam a Instituição do seu ideal constitucional resolutivo. Ora, se a resolutividade se relaciona diretamente à efetiva proteção dos direitos da pessoa humana, a superação dos óbices postos à implementação do modelo de atuação resolutiva implica também a suplantação das barreiras à implementação desses direitos.

Destaca-se, a seguir, de forma não exaustiva, alguns desses desafios a serem superados para a proteção e promoção dos direitos humanos e fundamentais:

- Trabalho unificado a partir da observância dos instrumentos do Planejamento Institucional;
- Utilização de mecanismos de autocomposição de conflitos, controvérsias e problemas;
- Criação de ambientes de comunicação eficiente, para o diálogo interinstitucional;
- Avaliação da resolutividade por indicadores objetivos e índices jurimétricos;
- Gestão estratégica da prova;
- Atuação estratégica e preparação eficiente do processo para tramitação adequada em todas as instâncias judiciais;
- Controle do fluxo de demandas, com a utilização de teste de fatores para a instauração ou não de procedimentos extrajudiciais;
- Inclusão na estrutura organizacional de mecanismos de participação, integridade e transparência.

À luz do exposto, evidencia-se a natureza bifronte do Ministério Público, pois, além de constituir um direito-garantia fundamental em si mesmo, por ser Instituição de acesso à Justiça, é também responsável pela garantia dos direi-

tos da pessoa humana no plano interno e externo⁹². Para a concretização dessa elevada missão que lhe foi atribuída, mostra-se necessária a superação das limitações estruturais ainda existentes na Instituição e no ambiente externo, a fim de que realize seu potencial transformador de proteção e emancipação da pessoa humana.

3.5 O Ministério Público e os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

A Constituição de 1988 especifica, pela primeira vez, quais são os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, dirigindo seu projeto de sociedade rumo à construção de uma comunidade livre, justa e solidária, ao desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais e à promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação. Assim, a República Federativa do Brasil projeta em seu destino a concretização da democracia substantiva e a efetivação, na prática, da dignidade da pessoa humana⁹³.

É a partir desses objetivos que se estruturam as instituições do Estado no Brasil. Os objetivos fundamentais dispostos no art. 3º da CF/88 orientam a atividade de todos seus órgãos e entidades. Esses objetivos dirigem especialmente as atividades do Ministério Público, cuja missão está diretamente relacionada à defesa do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da dignidade da pessoa humana, tendo sido a instituição ministerial escolhida pelo constituinte como a principal zeladora da inteireza e da aplicabilidade dos valores inspiradores da República⁹⁴.

Os valores emancipatórios consignados na Constituição pautam, portanto, a atuação resolutiva do membro do Ministério Público na sociedade (princípio da transformação social, vide item 2.1). É sua função utilizar o Direito como instrumento de transformação da realidade, de forma que os objetivos institucionais se confundam, em última análise, com os próprios objetivos da República.

O Ministério Público brasileiro, portanto, em seu novo perfil resolutivo, orientado à concretização dos direitos fundamentais e à transformação so-

92 MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva. *A essencialidade do Ministério Público no mundo líquido: desafios para o século XXI*. Col. Ministério Público resolutivo. Vol. 2. Coord. Gregório Assagra de Almeida e Marcelo Pedrosa Goulart. Belo Horizonte: D'Plácido, 2021.

93 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 38 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 107-108.

94 JATAHY, Carlos Roberto de C. *O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: perspectivas constitucionais de Atuação Institucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.26.

cial, é instituição constitucionalmente vinculada à realização dos objetivos da República, contribuindo essencialmente para a construção de uma sociedade fraterna, justa, livre, desenvolvida, igualitária e fundada na promoção e respeito dos direitos da pessoa humana, sem qualquer discriminação.

3.6 O Ministério Público e a defesa do regime democrático

O projeto de democracia consagrado na Constituição brasileira encontra-se alinhado aos objetivos fundamentais da República, que apontam, como visto no tópico anterior, para a construção de uma nova sociedade, mais igualitária, justa, livre e solidária. Entende-se, assim, que a democracia brasileira não se limita a criar instituições políticas que, regidas pela regra da maioria, garantam a universalização da participação popular, mas opera também no sentido da transformação social, pela concretização dos direitos fundamentais individuais e coletivos e pela realização dos princípios fundamentais da República⁹⁵.

O movimento constituinte que deu origem à CR/88 acredita o Ministério Público na função de instituição fiadora e curadora da democracia⁹⁶. A defesa do regime democrático pelo MP não se restringe ao mero acompanhamento da lisura do processo eleitoral pela Instituição. Em uma *democracia substantiva*, essa missão institucional deve se desdobrar em ao menos **três eixos de atuação**⁹⁷:

- A. defesa da pluralidade de instância e instrumentos da democracia semidireta;
- B. zelo pelo regular e efetivo funcionamento dessas instâncias e instrumentos;
- C. garantia do pluralismo político.

Em uma democracia semidireta, o poder que emana do povo se expressa por meio de seus representantes eleitos pelo voto (*instrumentos representativos*) ou por espaços de participação (*instrumentos participativos*). Nesse contexto, incumbe ao Ministério Público, como maior garantidor da democracia, além de fiscalizar o processo eleitoral, fomentar o uso efetivo desses **instrumentos plúrais de concretização da democracia**, como:

95 GOULART, Marcelo Pedroso. Op. Cit., 2021, p. 131. No mesmo sentido: BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 343-352.

96 BRITTO, Carlos Ayres. O Ministério Público enquanto cláusula pétrea da Constituição. *Revista do Ministério Público*, n. 20, jul./dez. 2004, p. 476-478.

97 GOULART, Marcelo Pedroso. Op. cit., 2021, p. 136.

- referendos e plebiscitos;
- projetos de lei de iniciativa popular;
- criação e manutenção de órgãos colegiados (Conselhos e Conferências) destinados ao exercício de funções políticas;
- realização de audiências públicas⁹⁸.

Não bastasse o uso de instrumentos e instâncias diversas para o exercício da democracia, o Ministério Público deve também zelar pelo seu regular funcionamento, por meio de um **controle externo eficiente**, garantindo a transparência dos atos dos Poderes Públicos, combatendo os atos de improbidade administrativa e afastando as influências do poderio econômico e político nos processos decisórios. Dessa forma, contribuirá para o resgate da credibilidade do sistema democrático, com a superação das práticas patrimonialistas e corruptas que maculam a história política brasileira.

Quanto ao dever de **garantia do pluralismo político**, ao Ministério Público incumbe zelar pela livre manifestação e congregação de pessoas e grupos sociais representantes de posições ideológicas diversas em um espaço democrático dialógico, conforme prevê o art. 5º, IV e VI, da Constituição⁹⁹. É importante ressaltar, no ponto, que a defesa da liberdade de expressão pelo Ministério Público abrange tão somente as declarações proferidas dentro dos limites do Direito¹⁰⁰. Há manifestações que não se incluem no espaço de resguardo reservado ao “free speech”, essas não pertencem ao espaço dialógico da democracia¹⁰¹.

98 ROSA, Márcio Fernando Elias. O Ministério Público e a Defesa do Regime Democrático, da Ordem Jurídica e dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis. *Ministério Público: vinte e cinco anos do novo perfil constitucional* (Coord. Walter Paulo Sabella et al.). São Paulo: Malheiros, 2013, p. 226.

99 GOULART, Marcelo Pedroso. Op. cit., 2021, p. 138.

100 Sobre o extenso debate sobre os limites da liberdade de expressão, vide: MICHELMAN, Frank. *Relações entre democracia e liberdade de expressão: discussão de alguns argumentos*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos fundamentais, informática e comunicação. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 49 e ss.; PFLUG, Samantha Meyer. *Liberdade de expressão e discurso do ódio*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009; SUNSTEIN, Cass R. *Democracy and the problem of free speech*. New York: The Free Press, 1995.

101 Nesse sentido, destaca-se a alteração promovida pela Lei 14.197/2021, ao incluir no parágrafo único do art. 287 do CP (delito de incitação ao crime) a conduta de incitar, publicamente, animosidade entre as Forças Armadas, ou delas contra os poderes constitucionais, as instituições civis ou a sociedade. O Ministério Público não exerce seu múnus de defesa do regime democrático, na dimensão de garantia do pluralismo político, quando protege discursos intervencionistas das Forças Armadas sobre os poderes constituídos, pelo contrário. A defesa do pluralismo político é bilateral e consiste na blindagem de manifestações – notadamente daquelas com as quais se discorda – realizadas dentro dos limites da Lei e, de outro lado, na restrição, *a posteriori*, de manifestações ilícitas.

3.7 Fatores de Ampliação da Legitimidade Social do Ministério Público

O fato de os membros do Ministério Público não serem agentes políticos eleitos, isto é, escolhidos democraticamente por meio do processo eleitoral, não os afasta de sua vocação constitucional de transformação da realidade. A legitimação social do Ministério Público advém não do processo eleitoral, mas da sua efetiva e eficiente atuação em prol do cumprimento da missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, “caput”, da CR/1988)¹⁰².

O Professor e Procurador de Justiça Gregório Assagra de Almeida, a partir da nova configuração constitucional do Ministério Público brasileiro, orientada à resolutividade, apresenta alguns fatores importantes para a ampliação de sua legitimidade social¹⁰³, os quais foram posteriormente replicados nos “considerandos” da Carta de Brasília. A seguir, a partir do referido marco teórico, apontam-se alguns dos fatores eleitos como de maior relevância para o alcance da almejada legitimação social da Instituição.

3.7.1 Priorização da atuação preventiva

A tutela preventiva serve para prevenir o ato ilícito, como fonte produtiva do dano¹⁰⁴. É possível se atuar de forma preventiva, inibindo a conduta ilícita, sem se perquirir suas consequências (danos) ou mesmo o elemento volitivo dos agentes (dolo ou culpa)¹⁰⁵. A cessação preventiva de comportamentos irregulares coaduna-se com o perfil resolutivo do Ministério Público, porquanto é mais efetivo se evitar o dano, atacando diretamente o ilícito, do que ressarcir-lo – muitos danos inclusive não são passíveis de reparação “*in natura*” – ou interromper

102 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: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho acional do Ministério Público, v. 1, 2016, p. 66.

103 ASSAGRA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. *Temas atuais do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 17-59.

104 Para análise segmentada do *dano* (mera subsunção de um ato a uma norma jurídica qualificadora) e do *ilícito* (consequência prejudicial sentida no mundo concreto), ver distinção realizada por Sérgio Cruz Arenhart e Gustavo Osna em: Ministério Público, prevenção e reparação – análise a partir da (essencial) separação entre dano e ilícito. *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho acional do Ministério Público, v. 1, 2016, p. 163-179.

105 *Ibidem*.

sua ocorrência. Trata-se, portanto, a atuação preventiva da “*mais genuína forma de proteção jurídica no contexto do Estado Democrático de Direito*”.¹⁰⁶

Em razão dos benefícios evidentes relacionados à tutela preventiva, o Ministério Público resolutivo deve priorizá-la em todas as suas esferas de atuação. No campo penal, destacam-se, à título exemplificativo, algumas práticas preventivas relevantes capitaneadas pelo Ministério Público brasileiro:

- a criação de grupos reflexivos de homens (Lei 11.340/06, art. 22, VI e VII)¹⁰⁷;
- a instituição de comitês interinstitucionais para intervenção na segurança pública¹⁰⁸;
- a implementação de cinturões de segurança¹⁰⁹;
- a capacitação dos profissionais da rede escolar para o desenvolvimento de atividades de prevenção à violência sexual infantil¹¹⁰.

Na área extrapenal, também são múltiplas as possibilidades de atuação preventiva:

- a estruturação da rede de proteção à criança e ao adolescente¹¹¹;
- as ações voltadas à reorganização e expansão da assistência hospitalar em determinada região sanitária¹¹²;
- a realização de programas de combate à evasão escolar¹¹³;
- o desenvolvimento de programas voltados ao enfrentamento à morta-

106 ALMEIDA, 2016, p. 67.

107 Vide, nesse sentido, o Projeto Luana, idealizado na comarca de Novo Cruzeiro/MG (PROPS nº MPMG-0453.21.000184-9).

108 CARDOSO, Gilmara. Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serrana: atuação resolutiva e deliberativa integrada por órgãos públicos e sociedade civil. In.: *Ministério Público e o Sistema de Segurança Pública brasileiro*. Brasília: CNMP, 2022, p. 191-216.

109 Vide, nesse sentido, o Projeto do Cinturão de Segurança de Ipatinga/MG (Projeto n.º 05/2022/MG/Ipatinga).

110 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.140, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022. Institui o Programa de Prevenção e Combate ao Assédio Sexual no âmbito dos sistemas de ensino federal, estadual, municipal e distrital.

111 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. *Formação da Rede de Proteção*: atendimento de demandas em matéria de infância e juventude pelo poder público. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-1570.html>. Acesso em 18 fev. 2023.

112 Vide, nesse sentido, a Ação Civil Pública nº 0006330-02.2016.4.01.3811 ajuizada em conjunto pelo MPMG e pelo MPF para adequação do número de leitos hospitalares na Região Ampliada Oeste do Estado de Minas Gerais.

113 Vide, nesse sentido, o Programa APOIA, realizado pelo MPSC em parceria com unidades de ensino, Conselhos Tutelares e a sociedade para evitar a evasão escolar e levar crianças e adolescentes de volta para as salas de aula. Resumo disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/ministerio-publico-aponta-caminhos-para-combater-a-evasao-escolar-em-cacador-durante-audiencia-publica>. Acesso em 18 fev. 2023.

lidade materna e infantil, com ênfase na atenção primária à saúde¹¹⁴.

3.7.2 Exercício da função pedagógica da cidadania

O art. 205 da Constituição estabelece os três objetivos básicos da educação no Brasil, sendo eles:

- A. o pleno desenvolvimento da pessoa;
- B. o preparo da pessoa para o exercício da cidadania;
- C. a qualificação da pessoa para o trabalho¹¹⁵.

O sistema educacional do país, todavia, ainda é incipiente em muitos aspectos, principalmente no que concerne ao preparo da pessoa para o exercício da cidadania, de forma que o indivíduo sai do ensino formal sem conhecer muito sobre seus direitos ou sobre as vias legítimas de acesso a eles.

O Ministério Público, como instituição de defesa da democracia e dos interesses sociais, possui compromisso com a efetivação da função pedagógica da cidadania (CF, arts. 1º, p. único, 3º, 6º, 127, “caput”, e 205), devendo incentivar, por meio de audiências públicas, cartilhas cidadãs e medidas de transparência, que o maior número de cidadãos participe efetivamente do processo democrático¹¹⁶. Esse papel desempenhado pelo membro do Ministério Público, como fomentador da educação cívica e da democracia participativa, amplia sua legitimidade perante a sociedade.

3.7.3 Realização periódica de audiências públicas

A audiência pública é mecanismo pelo qual o cidadão e as entidades civis podem colaborar com o Ministério Público no exercício de suas finalidades, participando de sua tarefa constitucional¹¹⁷. Essa forma de atuação do membro do MP encontra amparo na Constituição, fundamentando-se no princípio de-

114 Vide, nesse sentido, o Projeto Mellyssa, promovido pelo MPMG, fruto de ACT entre o Ministério da Saúde e o CNMP. Resumo disponível em: www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/campanhas/lancamento-projeto-mellyssa-pacto-de-enfrentamento-a-mortalidade-materna-e-infantil.shtml. Acesso em 18 fev. 2023.

115 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 784-785.

116 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2016, p. 70.

117 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 326-327.

mocrático (CF, art. 1º)¹¹⁸, e na legislação infraconstitucional, como se vê do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93¹¹⁹ e da Resolução CNMP n. 82/2012, que versa sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados.

A supracitada Resolução do CNMP elenca três finalidades principais para as audiências públicas:

- A. auxiliar nos procedimentos em tramitação e na identificação de demandas sociais que exijam a instauração de procedimento;
- B. contribuir para elaboração e execução de Planos de Ação e Projetos Estratégicos Institucionais;
- C. promover a prestação de contas de atividades desenvolvidas (art. 1º da Resolução CNMP 82/2012).

Vê-se, assim, que o instrumento da audiência pública, além de alinhar o planejamento estratégico das unidades do Ministério Público às demandas sociais, cumpre função pedagógica de cidadania (fator ampliativo da legitimidade do MP visto no subtópico anterior), uma vez que fomenta a participação direta dos cidadãos e de seus entes representativos nos processos decisórios da Instituição.

3.7.4 Combate articulado e sistematizado das causas geradoras de desigualdades sociais: necessidade de planejamento institucional e fiscalização orçamentária

A atuação do Ministério Público, como visto no item 3.5, encontra-se vinculada à realização dos objetivos fundamentais da República, entre os quais está a diminuição das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III). Para que o MP cumpra sua tarefa constitucional de combate às causas geradoras de desigualdades, deve avançar na **implementação do planejamento estratégico**

118 Vide item 2.f. da Carta de Brasília: “2. Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público. 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;”.

119 “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.”

institucional, especializando sua gestão, e na **atividade de fiscalização orçamentária**, otimizando a captação e a aplicação de recursos públicos¹²⁰.

No que concerne à observância do planejamento estratégico como fator de ampliação da legitimidade social do MP, remete-se o leitor ao item 1.7, onde o tema é examinado. De outro lado, no que tange à tarefa de fiscalização do orçamento público, garantindo a aplicação das verbas necessárias para atender aos ditames constitucionais, registra-se que a atuação da Instituição se projeta desde a fase captação de receita – por meio da fiscalização da sonegação ou da adequação de outras condutas ilícitas –, até a sua aplicação, induzindo a boa despesa seja em âmbito institucional interno, seja em relação a outros órgãos públicos¹²¹. Trata-se de providências relevantes para que cumpra efetivamente o princípio da transformação social.

3.7.5 Provocação articulada e sistematizada do controle jurisdicional e extrajurisdicional da constitucionalidade

Na condição de guardião da ordem jurídica, o Ministério Público assume papel de destaque na salvaguarda da Constituição da República, que é a Lei Fundamental do ordenamento pátrio. Essa proteção pode se dar tanto por intermédio do controle jurisdicional concentrado e abstrato (CF, art. 103, VI, e art. 125, § 2º), para o qual têm legitimidade o PGR em âmbito federal e os PGJs no contexto do respectivo Estado, quanto do controle difuso e incidental de constitucionalidade (CF, art. 102, III). É possível, ainda, que esse controle seja realizado por meio da atuação extrajurisdicional da Instituição.

Quanto ao controle extrajurisdicional de constitucionalidade, este se dá, em regra, mediante a expedição de recomendações destinadas a provocar o autocontrole da constitucionalidade pelo Poder Legislativo de um ato normativo, em tese, contrário à Constituição (Resolução CNMP n. 164/2017)¹²². Trata-se de instrumento de persuasão em que se apresentam as razões fáticas e jurídicas sobre a questão objeto de deliberação, visando convencer seu destinatário (o órgão legiferante, no caso) a deixar de editar uma norma com pecha de incons-

120 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2014, p. 98-101.

121 WEINGARNER NETO, Jaime; VIZZOTTO, Vinícius Diziz. Ministério Público, ética, boa governança e mercados: uma pauta de desenvolvimento no contexto do direito e da economia. In.: *Direitos fundamentais: orçamento e 'reserva do possível'*. SALET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 292-293.

122 NOVAIS DE PAULA, Eduardo Loula. A recomendação pelo Ministério Público como instrumento de provocação do controle preventivo de constitucionalidade. *Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense*, v. 13, n. 28, p. 25-51, 28 maio 2018.

titucionalidade. É também por meio da garantia da conformidade dos atos do legislador – inclusive do constituinte derivado – em relação aos ditames constitucionais, que o Ministério Público amplia sua legitimidade perante a sociedade.

3.7.6 Sistematização e maior investimento na área de atuação extrajudicial

O modelo de Ministério Público de atuação extrajudicial contribui diretamente para a pacificação da conflituosidade social, para a educação da coletividade e para o exercício da cidadania¹²³. Assim, melhor coaduna-se, em comparação ao modelo jurisdicional, com o novo perfil resolutivo da Instituição, observada sempre a adequação da via escolhida para a solução do caso concreto em um contexto de Justiça Multiportas.

Revela-se necessário, nesse quadro, ampliar e melhor estruturar o modelo de atuação extrajudicial do MP, bem assim materializar os critérios e os mecanismos de aferição de seus resultados, a fim de que sejam reconhecidas e incentivadas as atividades extrajudiciais geradoras de impacto social positivo e, por consequência, dilatadoras da legitimidade social da Instituição.

3.7.7 Atuação vinculada à especificação funcional da Instituição

O art. 127, “caput”, da Constituição é a cláusula mãe do Ministério Público, de maneira que todos os órgãos que compõem a Instituição estão vinculados à missão de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É necessário, desse modo, que os integrantes do MP estejam atentos para não se desvirtuarem, no desempenho de suas atribuições, da especificação funcional estabelecida para a Instituição na Lei Fundamental. Não devem levar em consideração na sua atuação estratégica – ao menos não de forma preponderante – fatores alheios a essa especificação, relacionados, por exemplo, ao déficit orçamentário do Poder Executivo ou às dificuldades administrativas do Poder Público em geral¹²⁴.

123 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2016, p. 69.

124 ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. cit., 2016, p. 81.

3.7.8 Acompanhamento da tramitação processual/procedimental e fiscalização da execução das soluções alcançadas

Conforme prevê o artigo 1º, § 3º, da Recomendação CNMP n. 54/2017 e tal qual registrado no Capítulo 1 deste Manual, a atuação resolutiva do Ministério Público é composta tanto pela produção de resultados jurídicos úteis, como pela adoção de providências destinadas à efetivação desses resultados no plano concreto. O art. 14 da Recomendação CNMP-CN 02/2018, no mesmo sentido, descreve como materialmente resolutiva a atuação do MP pela via extrajudicial ou judicial sempre que a respectiva solução for efetivada, não bastando para esse fim apenas o acordo celebrado ou o provimento judicial favorável.

Vê-se, portanto, que não é suficiente que o membro do Ministério Público ajuíze a ação pertinente ou realize um acordo justo com as partes. É igualmente necessário, para fins de ampliação da sua legitimidade social, que acompanhe a tramitação do processo (ou do procedimento, no caso da atuação extrajudicial), adotando medidas eficientes, inclusive perante os Tribunais, para o adequado andamento e instrução feito, bem assim que fiscalize a execução das soluções jurisdicionais ou extrajurisdicionais obtidas, zelando por sua efetivação no plano fático.

3.7.9 Adequação da independência funcional do órgão do Ministério Público ao planejamento funcional estratégico da Instituição

As metas elencadas nos instrumentos do planejamento estratégico devem vincular todos os órgãos do Ministério Público, inclusive a Administração Superior, por força do princípio da unidade institucional em sua dimensão político-institucional (ou de atuação funcional)¹²⁵. De fato, é a partir da aplicação conjunta dos critérios fixados na estratégia institucional que se constrói a almejada unidade de ação do Ministério Público, voltada à efetiva realização de sua missão constitucional.

A natureza obrigatória desses instrumentos de gestão não conflita com o princípio da independência funcional, porquanto se trata o planejamento estratégico de atividade-meio de natureza administrativa que se limita a reunir os membros do MP em torno de deveres já previstos em leis e na Constituição¹²⁶.

125 GOULART, Marcelo Pedroso. Ministério Público: objetivo estratégico e princípios institucionais. *Congresso Nacional do Ministério Público. Livro de teses: Ministério Público e cidadania*. Vol. 3. Recife: Associação do Ministério Público de Pernambuco, 2001. p.40-41.

126 CAMBI, Eduardo. Princípio da Independência Funcional e Planejamento Estratégico do Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 57, jul./set. 2015, p. 86.

Não pode, portanto, como visto no item n. 1.7 deste Manual, o órgão do Ministério Público valer-se de uma falsa compreensão do princípio da independência funcional para se recusar a cumprir as estratégias de atuação fixadas nos instrumentos do planejamento, essenciais na busca por resultados de impacto social positivo. Não há independência funcional para descumprir – ou cumprir precariamente, isto é, sem coordenação – o que determina a ordem jurídica.

3.7.10 Formação humanista e interdisciplinar dos membros e servidores do Ministério Público

Na atualidade, as questões sociais e humanas caracterizam-se por sua elevada complexidade. A conjuntura hodierna revela existir uma interconexão entre os problemas sociais, políticos e econômicos, que sistemicamente se conectam e se retroalimentam. A compreensão dessa correlação entre as mais diversas questões da sociedade é fundamental para o enfrentamento das demandas que se apresentam aos membros do Ministério Público. Exige-se, desse modo, a adequação das atividades ministeriais a um paradigma de atuação pautado em valores humanísticos e no diálogo entre as várias áreas do conhecimento¹²⁷.

Assim sendo, os cursos de ingresso, de vitaliciamento e de promoção na carreira do Ministério Público devem inserir em seus programas aspectos relacionados à formação humanística e interdisciplinar, ou seja, que transcendam o conhecimento técnico-jurídico. A implementação dessa visão transdisciplinar na formação dos membros do MP contribui decisivamente para o aprimoramento da compreensão pela Instituição da realidade social e, por conseguinte, fornece subsídios adequados para que atue de forma mais resolutiva e eficiente no atendimento aos anseios sociais.

3.7.11 Revisitação da atuação do MP como órgão interve-niente no processo civil com base na teoria dos direitos e garantias constitucionais fundamentais

A atuação do Ministério Público no âmbito processual civil deve ser reestruturada à luz da Constituição e da teoria dos direitos e garantias fundamen-

127 FERNANDES, Cléia Cristina Pereira Januário; MOURA, Carmelina Maria Mendes de Moura. Atuação humanista e integrada: um novo olhar sobre o estágio probatório. *Revista da Corregedoria Nacional: atuação das Corregedorias no estágio probatório dos membros do Ministério Público brasileiro*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. 5, 2018, p. 21.

tais¹²⁸. Alinhado a essa visão, o CPC/15 dispõe expressamente que o MP exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais (art. 176) e que intervirá como fiscal da ordem jurídica nos processos que envolvam i) interesse público ou social, ii) interesse de incapaz, iii) litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana (art. 178).

Assim, no Novo Processualismo, cabe ao membro do Ministério Público, à luz das suas funções constitucionais e no exercício de seu *poder de agenda*, localizar quais causas envolvem interesses sociais e, por consequência, demandam sua atuação como órgão interveniente (CF, art. 127, “caput”)¹²⁹. Ao concentrar as intervenções como fiscal da ordem jurídica em demandas que realmente tocam os objetivos institucionais, o Ministério Público aprimora sua atuação e maximiza os resultados positivos entregues à sociedade.

3.7.12 A utilização dos projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais como novos mecanismos de atuação do Ministério Público

O rol dos instrumentos de atuação do Ministério Público não é exaustivo, conclusão essa que decorre, no plano constitucional, da cláusula aberta dos direitos e garantias fundamentais prevista no § 2º do art. 5º da CF/88¹³⁰ e, no plano infraconstitucional, do princípio da não-taxatividade dos instrumentos destinados à tutela coletiva, inscrito no art. 83 do CDC¹³¹. Os projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais surgem, portanto, como mecanismos legítimos de atuação do Ministério Público no plano extrajudicial, orientados à promoção da transformação da realidade social de forma resolutiva e cooperativa (art. 3º, art. 127, caput, e art. 129 todos da CF/88).

O art. 9º da Recomendação CNMP 54/2017 dispõe sobre valorização da atuação institucional por meio de projetos relacionados às prioridades estratégicas do Ministério Público, notadamente os destinados à produção de resultados socialmente relevantes e, ainda mais, aos que alcancem resultados concretos, por meio:

128 MOREIRA, Jairo Cruz. *Intervenção do Ministério Público no Processo Civil à luz da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

129 SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo ministério público resolutivo. *De Jure - Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 12, p. 130-139, jan./jun. 2009.

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

131 “Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”

- A. Do tratamento administrativo diferenciado dos procedimentos de acompanhamento desses projetos, com prazos mais dilatados e redução das formalidades e necessário controle de resultados alcançados;
- B. Da viabilização de apoio técnico especializado tanto de servidores do quadro, quando possível, quanto por meio de parcerias com universidades e entidades da sociedade civil;
- C. Da destinação de recursos orçamentários específicos para esse tipo de atuação institucional, de modo a viabilizar aquisição de equipamentos e aplicativos específicos quando necessário;
- D. Da viabilização de assessoria de comunicação social.

Acrescenta, ainda, que cada unidade do Ministério Público deverá especificar quais os requisitos para a estruturação de um projeto, sendo estabelecidas como exigências mínimas necessárias seu alinhamento ao planejamento estratégico, a definição de objetivos orientados para resultados e a respectiva mensuração desses resultados.

No âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gérias, disciplinou-se, de forma inaugural, o Procedimento para a Instauração, Promoção e Implementação de Projetos Sociais (PROPS), por meio da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 3, 31 de março de 2011 (alterada pela Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 2, 11 de julho de 2013).

Consta do ato normativo, que o

Projeto Social objetiva, por meio de um conjunto integrado de atividades e da articulação interinstitucional, transformar uma parcela da realidade, reduzindo, eliminando ou solucionando um problema e/ou promovendo a tutela dos direitos ou interesses tuteláveis pelo Ministério Público, nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil e da legislação aplicável.

Trata-se de mais um instrumento legítimo à disposição do Ministério Público para a realização de sua missão de transformação da realidade social.

3.8 Princípios Institucionais do Ministério Público no Novo Constitucionalismo

O parágrafo primeiro do art. 127 da Constituição de 1988 estabelece o desenho institucional do Ministério Público a partir da consagração dos três princípios basilares que dirigem e resguardam as ações de seus órgãos. Trata-se dos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, os quais serão examinados a seguir em sua compreensão tradicional, bem como

na concepção que emerge do processo de constitucionalização do Ministério Público no Novo Constitucionalismo.

Inicia-se pela análise do **princípio da independência funcional**. Tal princípio tem por escopo garantir a insindicabilidade dos atos praticados pelo membro do Ministério Público dentro do exercício regular de suas funções, tornando-o imune a *pressões externas* dos agentes dos poderes do Estado ou do poder econômico, bem assim de *pressões internas*, de forma que inexistente hierarquia funcional na estrutura da carreira¹³². A partir disso, convencionou-se dizer que os membros do Ministério Público somente rendem obediência à ordem jurídica e à sua consciência.

Tal noção, todavia, não expressa o sentido completo do princípio da independência funcional, impondo-se a revisão de seu conteúdo a partir de sua correlação com os objetivos estratégicos do Ministério Público, que se vinculam, como já visto, aos próprios objetivos da República. Pensada à luz da teoria dos direitos e garantias fundamentais, a independência funcional, além de ser uma garantia do membro do Ministério Público, é principalmente uma garantia da sociedade e do cidadão. Seguindo essa linha de pensamento, o *dever de obediência à consciência* deve remeter não a uma consciência espontânea ou contingente, mas a uma *consciência ética*, informada pelos fundamentos constitucionais do Ministério Público brasileiro. Da mesma forma, o *dever de obediência ao direito* não se restringe ao cumprimento cego à literalidade dos textos legais, tendo de ser trabalhada pelo membro do MP “à luz dos valores que informam o projeto democrático constitucionalmente delineado (objetivo estratégico do Ministério Público)”¹³³.

O **princípio da unidade institucional**, por sua vez, em uma configuração estrutural clássica, relaciona-se à ideia de que o Ministério Público é uma única instituição, integrada por membros que estão sob a direção de uma só chefia¹³⁴. Partindo dessa conceituação, o princípio da unidade se projeta apenas internamente no âmbito de cada ramo e unidade específica, que se encontra sob o comando do respectivo Procurador-Geral, não havendo que falar em unidade entre o MPF e o MP Estadual ou entre os MPs de estados diversos, por exemplo¹³⁵.

A releitura da unidade institucional à vista do Novo Constitucionalismo alarga a abrangência desse princípio, que passa a ser compreendido em três dimensões de sentido: unidade como caráter nacional do MP, unidade de ges-

132 GOULART, Elementos, 2021, p. 156-157.

133 GOULART, Elementos, 2021, p. 158.

134 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 134.

135 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 482, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 3-3-2020.

tão administrativa e unidade de atuação¹³⁶.

- A. Unidade como caráter nacional:** o caráter nacional do Ministério Público deriva de sua conceituação e regulamentação constitucional, a qual confere um complexo de atribuições e garantias a um único Ministério Público, independentemente da sua especificação orgânica em ramos ou unidades. Assim, as funções de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, bem como os instrumentos e garantias para sua concretização se estendem para todo o conjunto institucional, sem distinções.
- B. Unidade de gestão administrativa:** esta dimensão do princípio da unidade indica a necessidade de haver um padrão de organização administrativa nas unidades que compõem o Ministério Público que seja compatível com a magnitude da tarefa constitucional que se destina a desempenhar. Não é razoável que em uma mesma instituição haja unidades administrativas que apresentem uma gestão de excelência e outras que sejam deficitárias nesse quesito. Com efeito, existe um dever comum a todos os ramos e unidades do MP de organizarem-se administrativamente no plano de sua atuação, desde os Órgãos da Administração Superior até os Órgãos de Execução.
- C. Unidade de atuação:** trata-se de dimensão da unidade que se projeta sobre a atuação dos membros do Ministério Público, contribuindo para a formação de um ambiente favorável para que os integrantes da Instituição exerçam suas atribuições de maneira integrada e alinhada. Aqui ganha destaque o papel desempenhado pelos instrumentos do planejamento estratégico – plano estratégico, plano geral de atuação, programa de atuação e projeto executivo (vide item 1.7) –, que coordenam o trabalho dos órgãos do Ministério Público em torno de objetivos comuns constitucionalmente definidos.

Há, por fim, o **princípio da indivisibilidade**, que surge como um desdobramento natural do princípio da unidade, compreendido, em sua visão clássica, pela possibilidade de os membros de um mesmo ramo do Ministério Público se substituírem uns pelos outros, sem se vincularem aos processos nos quais atuam¹³⁷.

Uma releitura desse princípio à vista do perfil assumido pelo Ministério Público no Novo Constitucionalismo permite a conceituação da indivisibilidade

¹³⁶ Palestra proferida pelo Procurador de Justiça Gregório Assagra de Almeida na 130ª Reunião do Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União – CNCGMPEU, realizada na Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, no dia 1 de dezembro de 2022. Tema: Unidade Institucional e os Desafios das Corregedorias na Avaliação da Resolutividade.

¹³⁷ Conselho Nacional do Ministério Público. Glossário. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario>. Acesso em 19 fev. 2023.

como *indisponibilidade dos valores constitucionais*. Assim, pode-se dizer que o caráter fungível da atuação dos membros do Ministério Público não implica apenas a possibilidade de se alternarem no exercício de suas atribuições, mas também na segurança da sociedade e do cidadão de que a atuação, independentemente de quem a titularize, se dará em conformidade com os direitos fundamentais, a democracia e a ordem jurídica.

Vê-se, diante do exposto, que, sob o paradigma resolutivo do Ministério Público, um diálogo necessário se estabelece entre os princípios da independência funcional, da unidade institucional e da indivisibilidade. O elemento conciliador dessas três colunas que sustentam o Ministério Público brasileiro está no dever de realização efetiva da missão constitucional que lhe foi atribuída. Como Instituição una e livre de pressões endógenas ou exógenas, o Ministério Público eleva-se a órgão de transformação da realidade social, na defesa dos direitos fundamentais e na promoção dos valores da República.

3.9 Ministério Público, Integridade e Sustentabilidade Institucional

O dever de resolutividade do Ministério Público é fundamentado ainda por um sistema de integridade que serve tanto para organizar sua atuação em conformidade e efetividade material dos direitos fundamentais, como serve para assegurar sustentabilidade à Instituição.

Isso porque as regras de governança e planejamento, comuns aos programas de integridade, voltadas à prevenção, detecção, apuração, punição e remediação de condutas ilícitas e antiéticas, criam um padrão de atuação responsável, inclusiva e participativa, típicas da resolutividade.

Neste sentido, a implantação de um programa de integridade deve ser voltada à:

- Promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção das falhas sistêmicas identificadas;
- Garantia da transparência da Instituição e sua efetividade finalística;
- Estruturação de um Planejamento Estratégico que aplique regras de governança compatível com um ambiente de integridade, conformidade e de conduta ética, que estimule os princípios da boa-fé, honestidade, fidelidade ao interesse público, impessoalidade, dignidade e decoro no exercício de suas funções, lealdade às instituições, cortesia, transparência e eficiência;

- Construção democrática dos objetivos e das estratégias do Programa de Integridade;
- Valorização de procedimentos, instrumentos e mecanismos de controle, com ênfase no incremento contínuo da transparência pública, na conformidade dos processos à legislação e regulamentações às quais a instituição está sujeita, na avaliação de riscos, na adoção de medidas estratégicas preventivas e no monitoramento contínuo dos processos;
- Disseminação da cultura de Integridade, com a adoção de mecanismos de conscientização e engajamento dos integrantes da Instituição, da sociedade civil e dos entes públicos municipais e estaduais/distritais, bem como orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude;
- Demonstração pública da existência e do cumprimento rigoroso do Programa Institucional, por intermédio de documentação e identificação de boas práticas institucionais.

A frutificação da integridade no âmbito do Ministério Público serve de anteparo para uma atuação resolutiva na medida em que estipula um modo de atuação próprio, voltado à proatividade e à transformação social e efetiva da realidade em prol dos interesses constitucionais.

Além disso, dada a elevada aptidão avaliativa dos riscos que margeiam a atuação da Instituição, um bom programa de integridade serve para a contínua implantação e correção de medidas voltadas à sustentabilidade e desenvolvimento institucional eficaz.

04

**DIRETRIZES ORIENTATIVAS
DO MINISTÉRIO PÚBLICO
RESOLUTIVO**

CAPÍTULO 4

DIRETRIZES ORIENTATIVAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO

4.1 O CNMP, a Corregedoria Nacional do Ministério Público e o Microssistema Nacional Orientativo da Atuação Resolutiva do Ministério Público

Davi Reis S. B. Pirajá

O trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Corregedoria Nacional é fundamental para a mudança da cultura institucional do MP, com a ampliação e a estruturação do modelo resolutivo de atuação, tal qual exigido pela Constituição da República.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, ao ampliar o perfil democrático do sistema de justiça, criou o **Conselho Nacional do Ministério Público**, atribuindo-lhe competência para o controle da atuação administrativa e financeira da Instituição e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (CF, art. 130-A, § 2º).

O Conselho Nacional do Ministério Público possui natureza de órgão de controle constitucional. Exerce, assim, a função de controle externo do MP brasileiro em caráter nacional, o que abrange o controle externo do MP da União e dos Estados. Como órgão de controle externo, não integra a estrutura administrativa do Ministério Público, bem como não integra funcionalmente – isto é, no que concerne a suas atividades finalísticas – a União ou suas entidades de Administração Direta e Indireta¹³⁸.

Dentro da estrutura do CNMP, destaca-se o papel desempenhado pela **Corregedoria Nacional**. Esse órgão constitui, em âmbito nacional, garantia constitucional fundamental, à medida em que atua qualificadamente para tornar efetivos os compromissos constitucionais do Ministério Público brasileiro na defesa dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais¹³⁹. Pode-se afirmar, em outras palavras, que a Corregedoria Nacional, em razão das

138 Conferir, nesse sentido, decisão do CNMP no Processo n. 337/2016-92 (procedimento interno de comissão) Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/noticias-cddf/9438-plenario-delibera-que-o-cnmp-possui-natureza-des-orgaode-controle-constitucional>. Acesso em: 21 dez. 2022, às 11h55.

139 ALMEIDA, Gregório Assagra de; AQUINO, Eduardo Pimentel Vasconcelos. As Corregedorias do Ministério Público como garantias fundamentais da garantia: experiências internacionais e os desafios para a efetividade social da atuação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais. In *Coleção Direitos Fundamentais e Acesso à Justiça no Estado Democrático de Direito* (Coordenador Gregório Assagra de Almeida). Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018.

suas funções de controle e indução da efetividade institucional, bem assim de promoção da unidade do MP, *constitui órgão estratégico do Ministério Público e garantia da sociedade.*

Partindo dessa leitura constitucional do perfil da Corregedoria, conclui-se que, nas suas atividades de orientação, avaliação e fiscalização, deve atuar qualitativamente e substancialmente para tornar mais efetivos os fatores de ampliação da legitimação social do Ministério Público. Para tanto, torna-se premente a superação da valorização meramente formal e quantitativa, para que prevaleça a avaliação qualitativa, com a aferição concreta da real repercussão social da atuação de membros e servidores do Ministério Público.¹⁴⁰

No complexo de relações que compõem a dinâmica institucional, a relação das Corregedorias com os membros do Ministério Público assume especial relevância em razão do papel estratégico daquelas. Da perspectiva do paradigma resolutivo, as Corregedorias, inclusive a Nacional, devem constituir-se como órgãos de promoção da efetividade institucional.¹⁴¹

Feitas essas considerações, evidencia-se a importância da função desempenhada pelo Conselho Nacional do MP e pela Corregedoria Nacional quando, no exercício de seu poder regulamentar, expedem atos normativos tendentes a acelerar a transição do velho Ministério Público demandista para o Ministério Público do futuro, de perfil resolutivo.

É importante advertir, no ponto, quanto ao exercício do poder regulamentar pelo CNMP e pela CN, que os atos normativos editados por esses órgãos de controle externo podem ser tanto recomendações como atos regulamentares. No plano conceitual, distinguem-se pelo fato de as recomendações não possuírem caráter cogente, enquanto os atos regulamentares, expedidos sob a forma de resolução, assumem contornos normativo-regulamentares, ou seja, são impositivos.¹⁴²

A análise dos atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional do Ministério Público nos últimos anos – inclusive aqueles emanados da sua Corregedoria Nacional – permite verificar a formação de um **microssistema orientativo de atuação resolutiva no âmbito do Ministério Público brasileiro**, composto tanto por normas jurídicas cogentes, como por normas jurídicas de caráter orientativo.

140 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As Corregedorias, a Nacional e as Internas, no contexto do Ministério Público como Instituição de acesso à Justiça. In.: *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 49-107.

141 GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público resolutivo. In.: *Revista da Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. I, 2016, p. 217-237.

142 GARCIA, Emerson. *Ministério Público: organização, atribuições e regime jurídico*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 237.

Nesse contexto, indica-se o microssistema nacional orientativo de atuação resolutiva do Ministério Público como sendo o conjunto de normas jurídicas de caráter abstrato expedidas pelo CNMP e pela Corregedoria Nacional, destinadas a direcionar as atividades dos membros do Ministério Público no sentido da promoção de resultados de impacto social. Destacam-se, como normas integrantes desse microssistema¹⁴³, os seguintes diplomas, os quais serão detidamente analisados nos tópicos seguintes:

- A. Resolução CNMP n. 118/2014;
- B. Recomendação CNMP n. 54/2017;
- C. Recomendação CNMP n. 57/2017;
- D. Recomendação CN-CNMP n. 02/2018.

4.2 Resolução CNMP n. 118/2014

O conceito de acesso à Justiça não se restringe a acesso ao Judiciário, antes abrange outros mecanismos e meios de resolução de conflitos, controvérsias e problemas. A negociação, a mediação, a conciliação, as convenções processuais e as práticas restaurativas surgem como instrumentos legítimos e eficientes para a construção de soluções democráticas e adequadas, independentemente da existência de um processo judicial. Tais práticas devem ser estimuladas, implementadas e difundidas pelo Ministério Público, instituição-garantia de acesso a direitos sociais e individuais indisponíveis.

A Resolução CNMP n. 118/2014 institui, no âmbito do Ministério Público brasileiro, a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição¹⁴⁴. Busca-se, por meio do incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos autocompositivos, a pacificação social, a resolução e prevenção de litígios, controvérsias e problemas, bem como a redução da excessiva judicialização.

O ato normativo elenca como mecanismos de autocomposição que devem ser adotados e implementados pelo Ministério Público brasileiro:

- A. a negociação (art. 8º),

¹⁴³ No mesmo sentido, tratando do microssistema orientativo de gestão de pessoas para o MP brasileiro, veja: ALMEIDA, Gregório Assagra de; MOLINA, Lincoln Pierazzo. Microssistema Nacional Orientativo da Gestão de Pessoas para o Ministério Público Brasileiro. In *Revista da Corregedoria Nacional: Atuação do Ministério Público Brasileiro na Área de Evolução Humana e Qualidade de Vida*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VI, 2018, p. 152-164.

¹⁴⁴ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução CNMP n. 118/2014*. 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/154>.

- B. a mediação (arts. 9º a 10),
- C. a conciliação (arts. 11 a 12),
- D. o processo restaurativo (arts. 13 a 14),
- E. as convenções processuais (arts 15 a 17).

Embora o ato regulamentar não se valha explicitamente do termo *resolutividade*, trata de diversos conceitos e fundamentos que são essenciais a uma atuação resolutiva:

- O art. 1º da Resolução estabelece como objetivo da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público “assegurar a promoção da justiça e a *máxima efetividade dos direitos e interesses* que envolvem a atuação da Instituição”.
- O art. 2º da Resolução dispõe que, na implementação da mencionada política, serão observados “o acompanhamento estatístico específico que considere o *resultado da atuação institucional na resolução das controvérsias e conflitos*” (inciso I), bem assim “a *valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes* que promovam a justiça de modo célere e efetivo” (inciso IV).

Recomenda-se que as unidades e ramos do Ministério Público, para a consecução dos objetivos estabelecidos na citada Resolução (art. 7º):

- A. Desenvolvam internamente a Política Nacional de Incentivo à auto-composição;
- B. Implementem, mantenham e aperfeiçoem as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
- C. Promovam a capacitação, treinamento e atualização permanente de membros e servidores nos mecanismos autocompositivos de tratamento adequado dos conflitos, controvérsias e problemas;
- D. Realizem convênios e parcerias para atender os fins desta Resolução;
- E. Incluam, no conteúdo dos concursos de ingresso na carreira do Ministério Público e de servidores, questões sobre os meios autocompositivos de conflitos e controvérsias;
- F. Mantenham cadastro de mediadores e facilitadores voluntários, que atuem no Ministério Público, na aplicação dos mecanismos de auto-composição dos conflitos;
- G. Criem Núcleos Permanentes de Incentivo à Autocomposição, compos-

tos por membros, com coordenação atribuída, preferencialmente, aos profissionais atuantes na área.

Além dos objetivos e diretrizes inseridos na Resolução CNMP n. 118/2014, inquestionavelmente alinhados ao modelo resolutivo de Ministério Público, vale destacar que as práticas autocompositivas, inseridas no contexto do sistema de Justiça Multiportas, são essenciais a uma atuação resolutiva, uma vez que permitem ao órgão de execução a escolha da forma mais adequada para a solução do problema, conflito e controvérsia, visando a pacificação social e a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, convém relembrar que a Recomendação n. 54/2017, que instituiu a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva no Ministério Público brasileiro, fez constar expressamente em sua fundamentação referência à existência da Resolução n.º 118/2014, além de haver incluído em seus artigos 12 e 13 as atividades de negociação e mediação dentro do espectro das atuações consideradas resolutivas.

4.3 Carta de Brasília, assinada em 2016 pela Corregedoria Nacional do MP e pelas Corregedorias das unidades do Ministério Público

A Carta de Brasília consiste em um acordo de resultados celebrado em 22/09/2016, entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União, visando a modernização do controle da atividade extrajurisdicional pelas Corregedorias do Ministério Público, bem como o fomento à atuação resolutiva do MP brasileiro.¹⁴⁵

O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em sua primeira parte, expõe considerações que o fundamentam, atinentes ao papel e ao perfil constitucional do MP e das Corregedorias, aos dois modelos constitucionais do Ministério Público – jurisdicional e extrajurisdicional – e aos problemas constatados nas Corregedorias. Em um segundo momento, a Carta de Brasília firma premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à resolutividade, as quais são didaticamente divididas em três eixos:

- A. Diretrizes estruturantes;
- B. Diretrizes referentes aos membros do Ministério Público;

¹⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Carta de Brasília*. 2016. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>.

- C. Diretrizes dirigidas às Corregedorias para a avaliação, orientação e fiscalização das atividades extrajurisdicionais.

As **diretrizes estruturantes**, no propósito de viabilizar e incentivar o desenvolvimento de práticas institucionais de transformação social, estabelecem **premissas de gestão das unidades do Ministério Público**, voltadas ao planejamento estratégico, à avaliação qualitativa por indicadores de resolutividade, à correta distribuição de atribuições, recursos materiais e humanos, bem assim à capacitação e qualificação permanente dos membros e servidores.

Dentre as disposições constantes nas diretrizes estruturantes da Carta de Brasília, destacam-se as seguintes:

- O *planejamento estratégico* é garantidor da unidade do Ministério Público, sendo este implementado por meio de planos de atuação, implementação de projetos com metas e indicadores;
- Os mecanismos de *distribuição de atribuições* devem prestigiar as áreas prioritárias e que a *distribuição de recursos humanos e materiais* deve atentar para o volume e a complexidade da atuação;
- Deve ser adotada uma política de *valorização da produção do conhecimento e da qualificação dos membros e servidores*, direcionada à efetiva realização dos objetivos institucionais, em projetos de interesse público.

Sob a perspectiva da **atuação dos membros do Ministério Público**, a Carta de Brasília preconiza a adoção de uma postura proativa e resolutiva pelos integrantes da Instituição, que devem:

- Atuar preventivamente, visando a antecipação de situações de crise, por meio da identificação das disputas que se travam na sociedade e da articulação política, dialógica e consensual, para salvaguarda dos direitos fundamentais;
- Intervir de forma qualificada, fundada a intervenção em pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos, na escolha dos mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação e na utilização racional do mecanismo da judicialização;
- Atuar tempestiva e efetivamente na remoção do ilícito;
- Utilizar mecanismos de resolução consensual de conflitos, controvérsias e problemas;
- Realizar periodicamente audiências públicas;

- Atuar com amparo no Planejamento Estratégico, com base em Planos de Atuação, em Programas Institucionais e em Projetos Executivos que estejam em sintonia com este;
- Coordenar e participar de projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais adequados às necessidades da comunidade;
- Analisar consistentemente as notícias de fato, de modo a evitar a instauração de procedimentos ineficientes, inúteis ou inviáveis;
- Priorizar o uso da tutela coletiva.

Por fim, no que diz respeito ao eixo voltado à **atuação das Corregedorias**, a Carta de Brasília recomenda a *renovação dos métodos de avaliação*, orientação e fiscalização, para aferição qualitativa da atuação resolutiva dos integrantes do Ministério Público, observando sua relevância social. Trata-se de verdadeira mudança de paradigma, migrando-se de um modelo de controle meramente formal, quantitativo e temporal, para um modelo de controle qualitativo da atuação, com ênfase nos resultados sociais úteis alcançados.

Há a previsão, ainda, no eixo direcionado às Corregedorias, de que haja a verificação, nas correições e nas inspeções, da regularidade e da resolutividade da atuação do Ministério Público na atividade extrajurisdicional, analisando, entre outras questões, o cumprimento do Planejamento Estratégico, do Plano de Atuação e dos Projetos Executivos em inquéritos civis, procedimentos preparatórios, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, recomendações, participação de projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais e outras atividades relevantes.

A Carta de Brasília de 2016 consiste em **referencial teórico** que marca a mudança de paradigma na forma atuação do Ministério Público brasileiro, ampliando seu protagonismo como Instituição de transformação social e afastando-o das ainda remanescentes práticas burocráticas e meramente formais. A concepção de Ministério Público resolutivo exige o avanço no modelo de gestão, planejamento, execução e controle, conforme as demandas da sociedade, sendo essencial que suas respostas aos conflitos, controvérsias e problemas sejam mensuráveis e traduzidas de forma fidedigna, racional, transparente e apreensível pelo destinatário final: o cidadão¹⁴⁶.

146 LOPES, Ludmila Reis Brito. PERIM, Maria Clara Mendonça. *A Carta de Brasília: novos horizontes para a atuação resolutiva do Ministério Público*. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2017. Disponível em: https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Cursos_Realizados/2017.

4.4 Recomendação CNMP n. 54/2017

A Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017, expedida pelo CNMP, dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro¹⁴⁷. Trata-se do primeiro ato orientativo formal do Conselho Nacional do Ministério Público a tratar especificamente da questão da resolutividade, à luz do que já havia sido estatuído no âmbito da Resolução n.º 118/2014 e da Carta de Brasília.

O documento possui origem e motivação no movimento de acesso à justiça e visa fortalecer o Ministério Público – que é garantia constitucional fundamental desse acesso – para uma atuação responsável e socialmente efetiva, considerando que o êxito na promoção da justiça supõe a efetividade concreta dos direitos de cuja proteção e defesa a Instituição é incumbida.

Com efeito, a complexa realidade contemporânea e o novo paradigma jurídico dela emergente requerem do Ministério Público a assunção de um compromisso estratégico com a produção de resultados de impacto social¹⁴⁸, o que se revela incompatível, como esclarecem os “considerandos” da Recomendação, com uma atuação institucional meramente formal, burocrática, lenta e despreocupada com o impacto social da atividade.

Nessa conjuntura, a Recomendação n. 54/2017 do CNMP surge como **marco normativo** de implementação de uma cultura institucional de produção de resultados socialmente relevantes. Para tanto, estabelece soluções adequadas para o enfrentamento dos desafios de ordem jurídica e institucional que ainda apartam a prática do Ministério Público de seu perfil constitucional resolutivo, voltado à efetivação dos direitos fundamentais e à promoção dos objetivos da República.

A Política Nacional de Fomento à Resolutividade destina-se a superar alguns desafios de ordem jurídica e institucional presentes no contexto do Ministério Público:

- Sob a **perspectiva jurídica**, enfrenta o problema de uma cultura descompromissada com resultados concretos, ou seja, voltada apenas à obtenção de resultados jurídicos formais.

147 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação CNMP n. 54/2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/4891>.

148 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. As Corregedorias e a tutela dos direitos fundamentais pelo Ministério Público no século XXI: do movimento do acesso à justiça à configuração constitucional e o compromisso estratégico com a produção de resultados socialmente relevantes. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público, v. 1, p. 109-133, 2016.

- Sob a **perspectiva institucional**, confronta, entre outros, os problemas da resistência institucional à priorização com seletividade, da dificuldade para aferição da qualidade da atuação e da ausência de mecanismos de estímulo (“sinais institucionais”) a uma atuação resolutiva.¹⁴⁹

Foi por intermédio da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público que o Conselho Nacional do Ministério Público estatuiu uma série de medidas destinadas à superação desses obstáculos que impediam (e de certa forma ainda impedem) a implementação de uma “*cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes*” (Resolução CNMP n. 54/2017, art. 1º, *caput*).

No § 1º do seu art. 1º, a Resolução n. 54/2017 apresenta, de forma inédita em âmbito normativo, a definição de resolutividade:

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

Essa definição possui singular importância na evolução semântica do conceito, pois, originalmente, a terminologia fora concebida para se referir tão somente à atuação extrajudicial cível do Ministério Público no exercício da função de legitimado coletivo¹⁵⁰. Com o advento da Recomendação n. 54/2017, consolida-se o entendimento de que o mandado de resolutividade se estende para todas as áreas de atribuição do membro do Ministério Público, seja coletiva, cível ou penal, bem assim que a atuação resolutiva pode se dar por meio do uso regular de qualquer instrumento jurídico, seja esse extrajudicial ou judicial.

O art. 3º da Recomendação n. 54/2017 apresenta os **mecanismos de natureza normativa e administrativa voltados ao estímulo de uma atuação resolutiva**. Esses mecanismos, que se destinam à superação dos desafios identificados para a implantação de uma política institucional orientada à resolutividade, podem ser agrupados, para fins didáticos, em quatro grupos de soluções:

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

150 GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia: teoria e prática*. São Paulo: LED, 1998.

- A. Conferência de visibilidade institucional à atuação resolutiva;
- B. Definição de critérios aferidores de qualidade;
- C. Valorização da resolutividade;
- D. Aperfeiçoamento dos instrumentos e normativas para a consolidação, sistematização e difusão de práticas resolutivas.¹⁵¹

A **conferência de visibilidade à atuação resolutiva** – objeto do primeiro grupo – é fundamental para a implementação de uma política de resolutividade, pois se não há a identificação institucional de práticas de impacto social positivo não é possível sua posterior avaliação e valorização. Em seus artigos 4º a 6º, a Recomendação sugere alguns meios para que seja alcançado o pretendido fim:

- Criação e constante alimentação de um banco (ou cadastro) de dados contendo peças jurídicas e breves relatos de experiências que constituam práticas resolutivas de impacto social positivo (art. 4º, I, e art. 5º),
- Estímulo a publicações relacionadas à resolutividade (art. 4º, II, e art. 6º),
- Inclusão nas tabelas ou relatórios de produtividade de ações relacionadas à atuação estratégica resolutiva do membro (art. 4º, III, IV, V);
- Indicação nos relatórios de correição dos resultados mais importantes alcançados (art. 4º, VI);
- Identificação distintiva dos procedimentos relacionados a projetos estratégicos (art. 4º, IX).

O segundo grupo de soluções, atinente à **definição de indicadores qualitativos**, é disciplinado pelo art. 7º da Recomendação. Busca-se, por meio da definição de indicadores qualitativos, a superação de um modelo de avaliação fundado em critérios meramente quantitativos de trabalho e, ao mesmo tempo, a conferência de credibilidade e legitimidade à aferição de um trabalho resolutivo, estabelecendo parâmetros objetivos, previamente conhecidos e alinhados ao planejamento estratégico. Além da adoção de indicadores de resolutividade (inciso I), prevê-se a consideração de indicadores sociais (inciso II), a aferição de resultados quantificáveis (inciso III) e o acompanhamento de projetos relacionados aos objetivos estratégicos da Instituição (inciso IV), para fins de aferição da resolutividade.

151 Segue-se aqui a mesma metódica utilizada por Gavronski em “Desafios e soluções para a efetividade da atuação do Ministério Público e a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva.”, op. cit., acrescentando-se, para fins didáticos, um quarto grupo de soluções, relacionado ao aprimoramento dos instrumentos de orientação e capacitação.

Os artigos 8º e 9º da Recomendação ora analisada dispõem sobre a **valorização da atuação resolutiva**, apontando:

- Quais informações relacionadas à atuação resolutiva deverão ser consideradas para fins avaliativos, destacando a necessidade de observância dos indicadores de resolutividade, dos resultados socialmente relevantes, do percentual do êxito em procedimentos alinhados ao planejamento estratégico, de melhoria dos indicadores sociais;
- Como se darão as premiações institucionais, em fomento à resolutividade;
- A necessidade de priorização dos casos mais relevantes, pela criação de uma cultura de concentração de esforços em atuações aptas a produzir resultados jurídicos úteis e de maior impacto social;
- Meios de estímulo à atuação institucional por meio de projetos, incluindo-os na avaliação qualitativa do trabalho do membro.

O quarto grupo de soluções apresentado pela Recomendação n. 54/2017 se dedica ao **aperfeiçoamento dos instrumentos e normativas de orientação à capacitação**. É que para a implementação de uma política exitosa de fomento à resolutividade impõe-se a criação de mecanismos de difusão e solidificação do conhecimento produzido, incorporando-o ao gene da Instituição. A construção dessa identidade institucional não pode se dar de maneira unilateral, sendo imprescindível a participação da sociedade, dos titulares individuais e grupais dos direitos cuja defesa incumbe ao Ministério Público, por meio audiências públicas, reuniões, pesquisas e outros meios que permitam a influência na definição das prioridades e focos da atuação a serem adotados, como prevê o art. 10 da citada Recomendação.

Nesse sentido, os artigos 11 a 14 da Recomendação dedicam-se ao estabelecimento e ao aprimoramento de meios que contribuem para a incorporação de boas práticas resolutivas à cultura do Ministério Público. À vista disso, recomenda o ato orientativo:

- O estudo – para fins de consolidação, sistematização e disponibilização da informação – de trabalhos premiados pelo CNMP por destacada resolutividade (art. 11),
- A realização de cursos voltados ao fomento da resolutividade (art. 12),
- A criação, em cada unidade do MP, de estrutura administrativa voltada ao apoio e fomento à atuação resolutiva, pelos órgãos superiores de coordenação e revisão da atuação institucional (art. 13) e
- A criação do CONAFAR – Comitê Permanente Nacional de Fomento

à Atuação Resolutiva, que será objeto de estudo específico no tópico 4.6 (art. 14).

A Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva apresenta-se como ponto de chegada e de partida para o Ministério Público brasileiro. É de chegada porque, pela primeira vez, consubstancia em um ato normativo, aprovado à unanimidade pelo colegiado do CNMP, o conceito de atuação resolutiva e os mecanismos de natureza normativa e administrativa destinados a propiciar a formação de uma cultura de resultados na Instituição. De outro lado, é também ponto de partida, pois a transformação que busca produzir só será alcançada se houver o efetivo comprometimento dos órgãos – de administração, de execução e auxiliares – que compõem o Ministério Público com a mudança paradigmática que o padrão resolutividade impõe a sua atuação.

4.5 Recomendação CNMP n. 57/2017

A concepção de um Ministério Público resolutivo, dedicado à transformação da realidade social, por meio da efetivação dos direitos e garantias constitucionais, exige uma remodelagem também da atuação da Instituição na Segunda Instância e nos Tribunais Superiores, a qual também deve se orientar pela proatividade dos seus membros, ocupando definitivamente o espaço que lhe fora conferido pela Constituição na consecução dos objetivos da República.

A Recomendação CNMP nº 57/2017¹⁵², ao revogar a Recomendação nº 19/2011, atualizou as disposições acerca da atuação do Ministério Público nos Tribunais, alinhando a atuação da Instituição no segundo grau e nas instâncias superiores aos parâmetros de resolutividade já sedimentados na Carta de Brasília e na Res. 54/2017, com ênfase na transformação social.

Com a finalidade de valorizar e fortalecer a atuação ministerial no âmbito dos Tribunais, recomenda o ato orientativo¹⁵³:

- A priorização do trabalho institucional nas causas socialmente relevantes (art. 2º),
- A implantação de núcleos para fomentar as práticas autocompositivas nos tribunais (art. 3º),

152 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação CNMP n. 57/2017*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/5199>

153 BARRETO, Selma Magda Pereira Barbosa. Ministério Público Resolutivo: Novos Paradigmas na Atuação Cível – Recomendação CNMP/CN nº 57/2017 e Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 2/2018. *Revista da Corregedoria Nacional*. Qualidade, Resolutividade e Transformação Social. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 161-171.

- A criação de grupos de trabalhos para fixação de teses jurídicas e/ou enunciados para serem defendidos pelo Ministério Público (art. 5º),
- a implantação mecanismos de distribuição antecipada de casos relevantes (art. 6º),
- A criação de unidades para o acompanhamento das causas nos tribunais superiores, compostos de membros com atribuições para a apresentação de memoriais, realização de sustentação oral, recursos e outras medidas cabíveis (art. 8º).

O Capítulo II da Recomendação n. 57/2017 trata da *interação e a integração* entre os membros do Ministério Público que atuam nas diversas instâncias jurisdicionais, visando a necessária aproximação e diálogo entre os membros com atribuição em primeiro grau de jurisdição e aqueles com atribuição junto aos Tribunais nas causas mais complexas e/ou nas de grande repercussão social. Essa aproximação é essencial tanto para a efetivação do princípio da unidade como para o incremento dos índices de resolutividade da atuação ministerial.

Ao tratar da atividade como parte e fiscal da ordem jurídica nos Tribunais, a Recomendação, em seus artigos 17 e 18, também relaciona a eficiência, proatividade e resolutividade da atuação à racionalização da atividade, de forma que haja a *avaliação do custo-benefício da intervenção*. Nessa linha, dispõe que a manifestação do Ministério Público como fiscal da ordem jurídica poderá limitar-se a corroborar o posicionamento já firmado pelo membro oficiante na instância inferior (art. 17, § 3º) e que devem ser identificados os casos em que se faz necessária a intervenção como fiscal da ordem jurídica, superando-se atuação meramente parecerista nos tribunais para uma atuação mais proativa na condição de parte (art. 18).

A Recomendação trata, ainda, em seu art. 21, dos reflexos do *sistema de precedentes vinculantes* sobre a atuação ministerial, principalmente em decorrência do advento do CPC/2015, pois, a partir do momento em que as decisões judiciais, além de definirem o caso concreto, passam a alcançar, em caráter vinculante e obrigatório, casos idênticos futuros, deve o Ministério Público se dedicar à construção de precedentes vinculantes harmônicos à sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, da democracia e dos direitos sociais e individuais indisponíveis. Nas palavras de Selma Barbosa Barreto, "*em virtude da natureza normativa dos precedentes, o MP, nas demandas em que atua, pode formar teses que contribuam para a consolidação ou para enfraquecimento dos direitos e garantias constitucionais.*"¹⁵⁴

154 *Ibidem*.

A efetivação das orientações contidas na Recomendação CNMP nº 57/2017 é de fundamental importância para que haja a superação de uma tradição apenas interveniente nos Tribunais, implementando-se, também no segundo grau e nas instâncias superiores, um modelo resolutivo de atuação do Ministério Público, dedicado à formação de precedentes favoráveis, ao acompanhamento de causas socialmente relevantes e à resolução consensual dos conflitos, controvérsias e problemas.

4.6 Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva - CONAFAR

O Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva – CONAFAR é um órgão deliberativo e consultivo, vinculado à Presidência do CNMP, que possui como objetivo direcionar as ações atinentes à implantação da Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva no Ministério Público, conforme as disposições da Recomendação CNMP nº 54/2017.

É a supracitada Recomendação, em seu art. 14, que prevê a criação do CONAFAR como instrumento organizacional de concretização e realização de seus fins. No mesmo dispositivo, o ato orientativo estabelece uma de mais importantes características desse Comitê, dispondo que suas atividades devem ser desenvolvidas em rede, isto é, em cooperação e diálogo com as demais estruturas voltadas à implementação da Política de Fomento à Atuação Resolutiva, notadamente as de âmbito estadual, capazes de adaptar os parâmetros da recomendação à realidade local e, assim, definir focos prioritários para atuação.

Embora a previsão de criação do CONAFAR conste, como visto, da Recomendação CNMP nº 54/2017, é pela Portaria CNMP-PRESI nº 86/2019 que esse órgão é formalmente instituído e estruturado. Consoante prevê a referida portaria, já atualizada com suas posteriores alterações, o Comitê é composto por 10 membros e seu Presidente e Vice-Presidente são eleitos pelo Plenário dentre os três Conselheiros indicados:

- A. 3 Conselheiros do CNMP indicados pelo Plenário,
- B. 4 membros do MP indicados pela Presidência do CNMP,
- C. 2 servidores indicados pela Secretaria-Geral do CNMP,
- D. 1 membro do MP indicado pela Corregedoria Nacional.

Conforme prevê a Portaria CNMP-PRESI nº 86/2019, o Comitê Permanente Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva se reunirá presencialmente ao

menos uma vez a cada sessenta dias e manterá diálogo permanente por meio de aplicativo de mensagens. Além disso, dispõe o ato administrativo que as deliberações serão tomadas por maioria simples de votos, presente a maioria absoluta de seus integrantes.

Na primeira reunião do Comitê, em 23/06/2021, foi proposta a elaboração de minuta do seu Regimento Interno (Ata nº 1/2021), o qual foi aprovado e publicado em 08/09/2021, pela Portaria nº 1/2021 CONAFAR, especificando as competências do órgão colegiado, a forma com que serão realizadas suas reuniões, bem assim as atribuições de seu Presidente, de seu Secretário e dos demais membros.

A cultura resolutividade que se busca implementar no Ministério Público a partir da Resolução CNMP n. 118/2014, da Carta de Brasília e das Recomendação CNMP n. 54/2017 e 57/2017 orienta-se à concretização efetiva de direitos fundamentais e objetivos republicanos cuja tutela e promoção incumbe à Instituição. Para tanto, é imperioso que as normas que norteiam e incentivam a atuação resolutiva no MP tenham aplicação fática, distanciando-se de uma função meramente simbólica. É nesse contexto que se percebe a importância da implementação e da atuação do CONAFAR, pois a esse órgão do CNMP incumbe a construção da ponte entre as normas que integram o microsistema orientativo da atuação resolutiva do Ministério Público e a prática institucional.

4.7 Recomendação CN-CNMP n. 02/2018 (Carta de Aracaju)

A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018, também denominada Recomendação de Aracaju, instituiu parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros e unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais¹⁵⁵. O diploma alinha a missão das Corregedorias ao novo perfil de atuação esperado dos integrantes da Instituição, orientado à busca de resultados de transformação social e à legitimação social do MP.

O ato normativo em referência parte de **dois fundamentos** basilares para regulamentar a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação, são estes: a) o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça e b) as Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais para a adequação das atividades do Ministério Público. O primeiro fundamento, reconhece a *natureza jurídica do Ministério Público, como instituição-garantia de acesso à Justiça*, dedicada a assegurar a efetividade dos direitos e garantias

155 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Recomendação CNMP-CN n. 02/2018*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/6112/>.

fundamentais. O segundo, por sua vez, concebe a *Corregedorias como garantias fundamentais do próprio Ministério Público*, visto que de nada adiantaria a criação de uma Instituição de acesso à Justiça se não houvesse meios de controlar a atuação daqueles que a ela estão vinculados.¹⁵⁶

Ministério Público	Instituição-garantia de acesso à Justiça, dedicada a assegurar a efetividade dos direitos e garantias fundamentais.
Corregedorias do Ministério Público	Garantia de garantia, pois assegura a atuação adequada do Ministério Público.

A partir desses fundamentos, e amparada nas demais normas que compõem o microssistema nacional orientativo da atuação resolutiva, a Recomendação CN-CNMP n. 02/2018 apresenta os princípios e diretrizes para avaliação, orientação e fiscalização da resolutividade e da qualidade da atuação dos membros do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais.

Os princípios e diretrizes que orientam a resolutividade material, constantes da Recomendação de Aracaju, podem ser classificados em três categorias: a) habilidades pessoais, b) perfil de atuação e c) forma de atuação, as quais são assim sistematizadas¹⁵⁷:

A. Sob a égide das habilidades pessoais

- I - Conhecimento das deficiências sociais e das causas locais;
- II - Capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos;
- III - Autoridade ética para mediar demandas sociais, aferida pela capacidade para o exercício de liderança, a partir da força do melhor argumento na defesa da sociedade e do regime democrático;

¹⁵⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de; COSTA, Rafael de Oliveira. Dos Princípios e das Diretrizes Gerais para a Avaliação, Orientação e Fiscalização da Resolutividade e da Qualidade da Atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público: a Importância da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018 (Recomendação de Aracaju). In.: *Revista da Corregedoria Nacional: Qualidade, Resolutividade e Transformação Social*. Brasília: Corregedoria Nacional e Conselho Nacional do Ministério Público, v. VII, 2019, p. 127-146.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

B. Sob a égide do perfil de atuação

I - Busca pelo diálogo e de construção do consenso;

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

III - Atuação atrelada à proteção e à efetivação dos direitos e das garantias fundamentais;

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

V - Contribuição para a participação da comunidade diretamente interessada;

VI - Atuação efetiva na tutela coletiva e na propositura de ações individuais em situações absolutamente necessárias, sem prejuízo dos atendimentos individuais e dos encaminhamentos devidos.

C. Sob a égide da forma de atuação (no âmbito processual e extraprocessual)

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

II - Utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização;

III - Atuação voltada para a garantia do andamento célere e da duração razoável dos feitos sob a responsabilidade do Ministério Público;

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

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

VI - Atuação efetiva capaz de garantir a integral reparação dos danos nos seus múltiplos aspectos;

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

VIII - Atuação alinhada ao Planejamento Estratégico Institucional, aos Planos Gerais de Atuação, aos Programas de Atuação Funcional e aos respectivos Projetos Executivos, com o cumprimento de metas institucionais, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para a resolução de questões decorrentes de particularidades locais.

Como se vê, são várias as diretrizes de resolutividades que pautam as atividades do Promotor e do Procurador nos âmbitos criminal, cível e de tutela coletiva. Para que esses preceitos tenham, de fato, aplicabilidade prática, é necessário que se confira maior atenção à organização administrativa das unidades do Ministério Público. Com efeito, não é possível alcançar uma atuação resolutiva e proativa se não há a correta gestão da unidade ou a equitativa distribuição de atribuições.

O Capítulo II da Recomendação CNMP-CN n. 02/2018 aponta uma série de aspectos atinentes à **gestão administrativa e funcional** que serão considerados para fins de aferição da eficiência da atuação do membro ou da unidade correicionada. Destacam-se, nesse sentido, como parâmetros a serem observados:

- A priorização da atuação preventiva (art. 5º, III);
- A utilização de mecanismos de resolução consensual (art. 5º, V);
- A realização periódica de audiências públicas (art. 5º, VI);
- A atuação pautada no Planejamento Estratégico, em Planos de Atuação, em programas institucionais e em Projetos Executivos (art. 5º, VIII);
- A análise consistente das notícias de fato, evitando a instauração de procedimentos ineficientes, inúteis ou em situações em que a investigação seja inviável (art. 5º, IX).

Outra questão referente à atuação das Corregedorias que é adaptada ao paradigma da resolutividade é a **avaliação da regularidade dos serviços**. Abordada no Capítulo III da Recomendação de Aracaju, a regularidade dos serviços passa a ser aferida sob *dois aspectos principais*: a *regularidade formal e a regularidade material*. No que concerne à **qualidade formal e técnica**, serão avaliados, dentre outras questões, a tempestividade dos serviços e a clareza, coesão e coerências das manifestações, considerando-se sua adequação, objetividade e fundamentação, além do uso correto do vernáculo. Sob a **perspectiva material**, serão levados em consideração aspectos como a proatividade e os resultados alcançados.

O Capítulo IV da Recomendação, por sua vez, trata especificamente da **avaliação da resolutividade**. No ponto, estabelece que a Equipe Correicional aferirá *se foi priorizada pelo correicionado a resolução extrajudicial do conflito*,

da controvérsia ou do problema que esteja causando lesão ou ameaça a direitos afetos às atribuições do Ministério Público (art. 13). Essa priorização da resolução extrajudicial, é importante salientar, deve ser sempre submetida a um teste de fatores, para aferição se é caso de acordo – isto é, se a resolução consensual apresenta vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial – e se o acordo é adequado, justo e razoável. Esses fatores a serem testados para fins de constatação da pertinência ou vantagem da atuação extrajudicial estão elencados no § 2º do art. 13.

No que tange à **avaliação da resolutividade da atuação em políticas públicas**, dispõe a Recomendação de Aracaju que serão aferidos, dentre outros fatores:

- Se foram implementadas aquelas políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou dos grupos vulneráveis afetados, preferencialmente, por meio de audiências públicas e/ou reuniões públicas (art. 19, IV e VII);
- Se sua execução foi acompanhada, conforme metas quantitativas e qualitativas, estabelecidas, quando possível, por via acordada (art. 19, III) e avaliada juntamente com a sociedade civil e as instituições de controle social (art. 19, I);
- Se houve empenho do membro do Ministério Público para que a política pública fosse contemplada no orçamento (art. 19, II).

Em sua parte final, a Recomendação elenca alguns critérios para mensuração pelas Corregedorias do **impacto social da atuação** dos membros do MP:

- A melhoria dos indicadores sociais da área derivada da atuação ministerial (art. 23, I);
- Os resultados jurídicos úteis da atuação, tal como adequação dos acordos pactuados e efetivo cumprimento das suas cláusulas, acolhimento parcial ou integral das recomendações expedidas e o efetivo cumprimento das decisões judicial (art. 23, V);
- A priorização da atuação extrajudicial autocompositiva e da atuação coletiva (art. 23, VIII);
- A comprovação de resultados da atuação que geraram transformação social, tais como a indução de políticas públicas, a melhoria dos serviços públicos essenciais e contínuos, a diminuição da evasão escolar, a conscientização da sociedade local com a ampliação da participação social (art. 23, IX).

À luz do exposto, pode-se identificar na Recomendação de Caráter Geral CNM-P-CN n. 02/2018 dois principais critérios para a avaliação da resolutividade¹⁵⁸:

(a) **Os impactos sociais da atuação (resolutividade material).** Devem ser considerados os impactos sociais diretos, indiretos e reflexos da atuação jurisdicional ou extrajurisdicional dos Membros do Ministério Público, tais como as mudanças de atitudes e de comportamentos, o aperfeiçoamento de estruturas de atendimento, a cessação ou a remoção de ilícitos e a reparação dos danos, sem desconsiderar, ainda, os efeitos sociais negativos diretos, indiretos ou reflexos nos casos de atuação inadequada ou de omissão de atuação (artigo 1º, §§ 2º e 3º, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN 02/2018).

(b) **A postura para a efetividade social da atuação.** Além desses critérios finalísticos, também foram estabelecidos critérios formais de avaliação da atuação dos Membros do Ministério Público, tais como a residência na comarca ou no local em que oficia, a compatibilidade efetiva com eventual exercício do magistério, cooperações cumulativas envolvendo outros órgãos ou unidades, eventuais afastamentos das atividades, produtividade mensal, entre outros (artigo 2º da Recomendação de Caráter Geral CNM-P-CN 02/2018).

Em suma, pode-se dizer que a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 02/2018, ato integrante do microssistema nacional orientativo da atuação resolutiva do Ministério Público, reafirma e explicita o papel das Corregedorias na construção do novo perfil de atuação dos membros do Ministério Público, pautado na resolutividade, por intermédio de suas atividades de orientação, fiscalização e avaliação, desenvolvidas, a partir de então, sob perspectiva não meramente formal, mas qualitativa e substancial.

4.8 A Corregedoria Nacional do Ministério Público e a Correição Extraordinária de Fomento à Resolutividade

No biênio 2021-2023, a Corregedoria Nacional do Ministério Público iniciou a realização de **correições temáticas com ênfase na atuação resolutiva do MP brasileiro**, buscando reconhecer as boas práticas existentes e fomentar novas experiências de intervenções institucionais que incidam direta e positivamente na realidade social.

A prática está em consonância com as normativas do microssistema orientativo de atuação resolutiva no Ministério Público, notadamente com a

¹⁵⁸ *Ibidem*.

Recomendação CN-CNMP n. 02/2018, que reafirma a função das Corregedorias – garantias fundamentais da efetividade do Ministério Público – no incentivo da resolutividade e da qualidade da atuação na Instituição.

A realização dessas correições dedicadas ao estímulo da resolutividade representa verdadeira mudança de paradigma no exercício da atividade correicional, até então voltada a cumprir as funções *fiscalizatórias, orientativas, avaliativas* do órgão de execução. Essa prática, que resulta do alinhamento da experiência correicional aos atos orientativos expedidos pelo CNMP, relativos à atuação resolutiva da Instituição e seus membros, consolida uma **nova dimensão de Corregedoria**, qual seja: **a Corregedoria de Fomento à Resolutividade**.

Para elucidar esse novo perfil de atuação da Corregedoria Nacional, que inaugura uma nova metodologia correicional, transcreve-se trecho contido nos explicativos (“considerandos”) que fundamentam as Portarias de instauração de Correições Extraordinárias de Fomento à Resolutividade nas unidades do Ministério Público:

CONSIDERANDO que, **além de detectar eventuais inadequações de ordens disciplinares ou administrativas**, tomando as providências necessárias para o equacionamento das distorções constatadas, **a Corregedoria Nacional se pauta por uma atuação preventiva-orientativa, buscando conhecer iniciativas inovadoras que possam ser futuramente aplicadas em outras Unidades Ministeriais**, sendo imprescindível a verificação “in loco” do funcionamento dos serviços prestados;

CONSIDERANDO a **nova metodologia correicional** envolve as temáticas saúde, educação, meio ambiente, infância e juventude, patrimônio público, violência e vitimização policial, igualdade étnico-racial, segurança alimentar, violência de gênero, defesa da mulher, feminicídio, direitos da população LGBTQIA+, pessoa com deficiência, idoso, consumidor, defesa de outros grupos vulneráveis e direitos das vítimas, todas dentro do espectro amplo de atuação obrigatória do Ministério Público brasileiro. (Grifos nossos).

Durante o ano de 2022, foram realizadas 3 correições extraordinárias temáticas com foco na resolutividade, sendo contemplados o Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul (Portaria CN nº 132/2022), o Ministério Público do Estado do Acre (Portaria CN nº 168/2022) e o Ministério Público do Estado de Rondônia (Portaria CN nº 169/2022). Nas três oportunidades, foram compartilhadas experiências exitosas desenvolvidas no âmbito dos respectivos Ministérios Públicos estaduais, as quais foram objeto de avaliação qualitativa pela Corregedoria Nacional, inclusive por meio do *reconhecimento público e institucional dos membros das Instituições que pautaram sua atuação em padrões de resolutividade*.

CORREGEDORIA NACIONAL

Manual de resolutividade do Ministério Público

Incentivando o diálogo interinstitucional e a integração entre os ramos e unidades do Ministério Público, o trabalho desenvolvido pela Corregedoria Nacional nas Correções de Fomento à Resolutividade contribui sobremaneira para a edificação de um Ministério Público mais resolutivo, coeso e independente e, por consequência, confere maior efetividade à realização da sua missão institucional, de proteção da sociedade, da democracia e dos valores e objetivos fundamentais da República.

05

COMO ATUAR PARA SE TER
UMA BOA PRÁTICA RESOLUTIVA

CAPÍTULO 5

COMO ATUAR PARA SE TER UMA BOA PRÁTICA RESOLUTIVA

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino

5.1 Elaboração de Programa (ou Plano) de Atuação Funcional

O Programa de Atuação Funcional dos órgãos de execução do Ministério Público (PA), como visto no item 1.7, é instrumento do planejamento estratégico que, observando as diretrizes e metas do Plano Estratégico e do Plano Geral de Atuação (PGA), define os objetivos e as metas a serem alcançadas pelos órgãos do MP em determinado período. É o resultado do inventário de processos da unidade, da categorização desses processos, da elaboração de instrumentos de atuação (modelos, checklists etc), da calendarização das atividades e da avaliação das soluções implementadas.

As etapas de **inventário** e de **categorização** podem ser realizadas de modo conjunto. É possível que a unidade já tenha esse dado em seu sistema de gestão de autos ou em sistema de *Business Intelligence*. Trata-se do levantamento da quantidade e da qualidade dos procedimentos extrajudiciais e dos processos judiciais.

Digamos que, nos últimos dois anos, a unidade ministerial tenha instaurado 600 procedimentos extrajudiciais e atuado em 2000 processos judiciais. Entre os procedimentos judiciais, 40% tenha sido matéria de saúde, 30% matéria de educação e mais 30% outras matérias. Entre os processos judiciais, porcentagens das matérias de família, registros públicos, contas de prefeituras, entre outros. **Esse levantamento quantitativo e qualitativo corresponde às etapas de inventário e categorização.** Ele pode ser realizado em diversos níveis temporais (ex.: últimos 6 meses, último ano, últimos dois anos) e de profundidade (ex.: divisão em Direito Público e Direito Privado, ou em ramos desse binômio, ou ainda em submatérias). O membro escolherá, para sua conveniência, quais níveis temporais e de profundidade o ajudarão no planejamento.

Mapeadas as categorias e sua representatividade no trabalho da unidade, sugere-se a **definição e elaboração de instrumentos de atuação** para cada assunto identificado na etapa de inventário/categorização. Esses instrumentos são de grande variabilidade, dependendo das necessidades específicas, da tecnologia disponível e até da criatividade do membro. Variam desde a criação de modelos estruturados até a construção e/ou utilização de aplicativos

de celular. Já existem unidades do Ministério Público que utilizam sistema de computação para criar e preencher modelos de peças, degravar audiências, fazer cálculos de acordos de não persecução penal etc. No mínimo, o membro poderá se socorrer de tecnologias a todos disponíveis, como editores de texto (Google Docs, Libre Office etc.), que possibilitam a criação de campos de preenchimento rápido em modelos de peças, ou de programas grátis de áudio/vídeo, que permitem alteração de velocidade e de gravação automática.

O inventário e a categorização também facilitarão o **calendário/cronograma de atividades**. Para uma atuação resolutiva, o membro do Ministério Público é chamado a se antecipar aos problemas, a ter uma atitude proativa, e não meramente reativa.

Assim, p. ex., se 40% da demanda da unidade é relacionada à saúde; e, desse percentual, 50% seja de problemas de disponibilização de medicamentos pelo ente federativo, o membro poderá realizar ação direcionada ao problema, em vez de tratar cada reclamação individual. As Notícias de Fato individuais poderão ser vinculadas à ação ou até mesmo arquivadas, com base no art. 4º, § 5º, da Resolução CNMP n. 174/2017.

É mais resolutivo programar uma ação, com cronograma de reuniões e atividades, do que tratar notícias individuais por reação.

Sugere-se, portanto, que o membro **(i)** realize o inventário de seus processos e procedimentos, **(ii)** identifique o percentual de cada categoria, na linha histórica, e, com base nisso, **(iii)** adapte os instrumentos jurídicos e tecnológicos e **(iv)** construa ações, projetos e programas com base nas categorias de problemas.

5.2 Gestão Administrativa da Unidade Ministerial

A Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018 estabeleceu os parâmetros de gestão eficiente no Ministério Público, por meio de “standards” para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do MP (ver item 4.7).

A seguir, indicaremos um passo a passo para alcançar os objetivos da Recomendação, com base nos aspectos apontados pela norma:

- Reserve tempo para o aperfeiçoamento não só finalístico, mas também administrativo, levando em consideração que o membro é um gestor de sua unidade administrativa (promotória ou procuradoria);

- Estabeleça uma cultura de respeito entre os membros da equipe;
- Facilite o acesso à unidade, tanto por meios físicos como digitais;
- Entenda os diversos setores de trabalho da unidade ministerial (limpeza, secretariado, assessoria, etc.) e controle os níveis de acesso às informações sensíveis;
- Faça gestão por competência, alocando as pessoas em suas respectivas áreas de habilidade;
- Dimensione e distribua a sua força de trabalho com base na competência, em critérios de produtividade e na variabilidade de condições de atuação;
- Realize ações de melhoria da qualidade de vida no trabalho, a exemplo de promoção da saúde ocupacional e da instituição de mecanismos de segurança no trabalho;
- Implante ações de prevenção do assédio e do sofrimento no trabalho;
- Use adequadamente os recursos materiais e financeiros da unidade, evitando gasto excessivo de papel e de outros materiais de escritório;
- Controle a frequência dos colaboradores e distribua as tarefas de maneira justa e eficiente;
- Utilize adequadamente os sistemas de informática, inclusive inteligência artificial, participando de cursos e tutoriais sobre os aplicativos;
- Procure elaborar um plano de atuação ou prática equivalente na unidade ministerial, alinhado aos instrumentos do planejamento estratégico ou estabelecido a partir de problemas relacionados com particularidades locais;
- Estipule metas e prioridades na execução dos serviços auxiliares;
- Mantenha inventário atualizado dos feitos, com conhecimento e controle dos acervos judicial e extrajudicial, bem como da medida de desobstrução dos serviços da unidade;
- Mantenha agenda institucional de visitas, reuniões e audiências;
- Controle a produtividade dos serviços auxiliares.

5.3 Práticas resolutivas proativas no âmbito da autocomposição

A Resolução CNMP n. 118/2014, a Carta de Brasília, a Recomendação CNMP n. 54/2017, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018 (ver item 4.7) regulamentam o uso da autocomposição como prática resolutiva apta e necessária para o alcance dos objetivos institucionais do Ministério Público.

A seguir, indica-se um passo a passo para se alcançar os objetivos contidos nas normas que compõe o microssistema orientativo da atuação resolutiva do Ministério Público, no que concerne especificamente às práticas de autocomposição:

- Afira se o acordo abrange todos os membros do grupo ou da comunidade em situação similar, evitando discriminação;
- Contemple no acordo, sempre que possível, a dimensão dos direitos fundamentais envolvidos no litígio, na controvérsia ou no problema;
- Verifique a legitimidade e a adequação dos participantes do acordo;
- Verifique se o acordo proporciona proteção e garantia suficientes para os titulares dos direitos ou interesses;
- Relacione o acordo com o prejuízo alegado e sofrido, de maneira racional, e verifique se nele estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias;
- Contemple, quando possível, prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos do acordo, a curto, médio e longo prazos;
- Considere os argumentos favoráveis e contrários à proposta de acordo;
- Realize prognóstico da probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial;
- Realize prognóstico com a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;
- Considere, para a realização do acordo, os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e para apurar os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros;
- Adote medidas para garantir a ausência, na proposta de acordo, de colusão ou de qualquer espécie de fraude;

- Realize prognóstico da complexidade, do custo e da provável duração do processo coletivo;
- Considere o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado;
- Verifique se as cláusulas do acordo foram ou estão sendo efetivamente cumpridas e quais são os seus resultados sociais concretos;
- Adote todas as medidas para garantir o integral cumprimento do acordo;
- Em caso de atuação de mais de um membro, atue de maneira articulada e integrada para a formulação ou a aceitação da proposta ou do acordo, que abranja a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo.

Por fim, para aprofundamento no tema, remete-se o leitor aos seguintes guias produzidos no âmbito da Corregedoria Nacional do Ministério Público em 2023: (i) Guia de Negociação, (ii) Guia de Mediação e Conciliação, (iii) Guia de Práticas Restaurativas e Justiça Restaurativa, (iv) Guia de Normas Resolutivas e Autocompositivas.

5.4 Criação de ambientes para interação social

O espírito deste Manual é apresentar modelos de atuação resolutiva, o tipo de atuação que antecipa problemas, reúne todos os atores interessados e alcança resultados úteis, controlados e mensuráveis.

Um desses modelos de atuação é a criação de ambientes para interação social: espaços de discussão de problemas e soluções em determinada área.

Esse modelo está fundamentado em diversas normativas do Ministério Público. Cita-se, por exemplo, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018, que consigna como princípios e diretrizes de atuação do membro o conhecimento das deficiências sociais e das causas locais, a capacidade de articulação, a autoridade ética para mediar demandas sociais, a capacidade de diálogo e de construção do consenso, a atuação preventiva e, principalmente, *a utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social*.

O próprio Conselho Nacional do Ministério Público, ao emitir resoluções que determinam aos membros de todo o país a fiscalização de casas de acolhimento de idosos e de crianças, a fiscalização de delegacias e batalhões, entre outros, abre espaço para que os membros se reúnam com as autoridades e a sociedade civil, a fim de propor melhorias.

Nessa esteira, traremos um exemplo prático de criação de ambiente de interação social na área de segurança pública – o caso do Comitê de Intervenção Estratégica na Segurança Pública de Nova Serrana/MG¹⁵⁹. O mencionado comitê, dirigido pelo Ministério Público, foi criado no ano de 2016 para articulação entre as instituições de segurança pública e a sociedade civil. A partir dessa experiência, podemos extrair as seguintes características desse ambiente de interação social:

- Atuação dentro de um procedimento instaurado na Promotoria de Justiça¹⁶⁰.
- Identificação e chamamento de todos os atores interessados, entes públicos ou privados¹⁶¹.
- Criação de um cronograma de reuniões.
- A elaboração de atas das reuniões, as quais consignem a frequência dos atores, a discussão das propostas, a definição de metas, prazos, responsáveis e fontes de custeio¹⁶².
- A participação e as resoluções propostas não devem ser impostas, mas voluntárias.
- As propostas devem ser acompanhadas e os resultados medidos.

Observe-se que a criação de ambientes para a interação social é um modelo de atuação resolutiva do Ministério Público que o torna ator entre atores. O objetivo do espaço é o diálogo e a construção coletiva de soluções, as quais serão implementadas pela força da interação, e não do comando ou da recomendação.

É uma das formas de uso da *autoridade ética* do membro para mediar demandas sociais (art. 1º, III, da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN n. 2/2018), e não de sua autoridade legal, em que pese a necessidade de enquadramento nos parâmetros da lei.

159 CARDOSO, Gilmara. Comitê de intervenção estratégica na segurança pública de Nova Serrana. In: CNMP; Ministério Público e o sistema de segurança pública brasileiro. Brasília: CNMP, 2022.

160 No caso concreto de Nova Serrana, o PROPS n.º MPMG-0452.23.000007-0. O Procedimento para Implementação e Promoção de Projeto Social é um modelo existente no Ministério Público de Minas Gerais, criado pela Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 2/2013.

161 No caso concreto de Nova Serrana, o espaço foi criado para discutir estratégias de segurança pública; portanto, interessava às polícias, aos poderes executivo e legislativo, aos industriais e lojistas, ao Conselho Municipal de Segurança Pública, entre outros.

162 No caso concreto de Nova Serrana, o Comitê identificou o problema da prática de atos infracionais na cidade e, assim, propôs e conseguiu o número mínimo de 25 vagas para adolescentes em conflito com a lei nos centros socioeducativos do Estado.

5.5 Elaboração e Execução de projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais

Faz parte da atuação finalística do membro do MP a coordenação e/ou participação em projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais instituídos pelo Ministério Público, adequados às necessidades da respectiva comunidade e socialmente eficientes do ponto de vista da proteção e da efetivação de direitos fundamentais.

Os projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais são medidas de aproximação comunitária e de resolução de problemas e visam a incentivar o envolvimento da comunidade e de todos os interessados, inclusive universidades, centros de pesquisa, entes públicos e privados.

Tais projetos devem ser autuados em procedimentos próprios ou práticas equivalentes. Eles partem de um diagnóstico da realidade, uma carência que mereça a intervenção do Ministério Público.

A seguir, indicaremos os pontos básicos para a elaboração e a execução de projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais. Utilizaremos como base uma boa prática do Ministério Público de Minas Gerais, qual seja, a Resolução Conjunta PGJ/CGMP n. 2/2013, que regulamentou, no MPMG, o Procedimento para Implementação e Promoção de Projeto Social (PROPS):

- Antes de instaurar o procedimento, identifique o problema ou situação social a ser transformada;
- Identifique, também, os parceiros e coordenadores do Projeto;
- Realize prognóstico do resultado final almejado;
- Estabeleça os resultados parciais (metas), a metodologia de trabalho, o cronograma, o orçamento e os indicadores de acompanhamento dos resultados;
- Tenha sempre em mente os princípios da publicidade, da participação social, da cooperação, da utilidade social, da eficiência, entre outros;
- Na portaria de instauração do procedimento, indique os fundamentos legais e fáticos relacionados ao caso, além do nome e da qualificação dos parceiros e coordenadores do projeto;
- Dê ampla publicidade ao procedimento;
- Cumprido o cronograma e constatado o alcance dos objetivos – ou fundamentada sua impossibilidade – promova o arquivamento do procedimento.

Segundo Paulo César Vicente Lima, “o procedimento é aplicável a situações de alta complexidade, em que os instrumentos tradicionais do Ministério Público, Ação Civil Pública, Ação Penal, Inquérito Civil Público, e Procedimento Administrativo não se mostrem adequados e em que é necessária a parceria com outras instituições”¹⁶³.

Recomenda-se às chefias dos Ministérios Públicos a regulamentação desse tipo de procedimento em suas unidades, a fim de conferir maior segurança e previsibilidade aos membros.

5.6 Avaliação e Indicadores de Resolutividade. Atuação pautada por índices jurimétricos

A jurimetria é a utilização da estatística para fazer análise preditiva de decisões e de seu impacto social. Ela também auxilia na elaboração e mudança de leis.

No âmbito do Ministério Público, ainda existe pouca medição de resultados. Por medição de resultados chamamos a construção de indicadores e a avaliação da ação tomada pelo membro em determinado caso (ver item 1.4).

Mais especificamente, estamos interessados na medição matemática, com utilização da estatística. Apesar de existirem diferentes formas de medição, enfocaremos, neste ponto do Manual, na jurimetria, que é a utilização da estatística no Direito.

A finalidade deste Manual é traçar um perfil básico dos temas, de maneira prática, sem aprofundamento teórico. A seguir, apresentaremos, na forma de tópicos, um caso prático de medição de eficiência no Tribunal do Júri, apenas para ilustrar o uso e a importância da jurimetria. Para colher estatística de sucesso da atuação do membro no Tribunal do Júri, uma das maneiras seria a seguinte:

- Definir o objeto da análise.
 - Ex: diagnosticar a eficiência de determinado modelo de preparação e apresentação de casos para o Tribunal do Júri.
- Fazer um recorte da realidade, isto é, delimitar o espaço de dados a serem analisados.

163 LIMA, Paulo Cesar Vicente. Projetos sociais – novos instrumentos de atuação do Ministério Público. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de et al [coord.]; Teoria Geral do Ministério Público. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 484.

- Ex: julgamentos que utilizaram o modelo de preparação/apresentação entre os anos de 2020 e 2022.

- Colher os dados da realidade.
 - Ex: colheita das atas de julgamento referentes ao recorte especificado.

- Tratar os dados.
 - Ex: elaboração de planilha com o número do processo e o resultado do julgamento.

- Utilizar a estatística para calcular a taxa de sucesso nos julgamentos. Isso requer uma conceituação prévia de “sucesso”.
 - Ex: considerando que “sucesso” seja o acolhimento da tese do Ministério Público (seja pela absolvição ou pela condenação), então a taxa de sucesso seria calculada pelo número de julgamentos acolhidos sobre o número total de julgamentos.

Os modelos de preparação e de apresentação de casos no Tribunal do Júri são variadíssimos. Há os membros que preparam roteiros escritos, os que fazem apresentação em *data show*, os que leem ou recitam excertos de poetas e heróis, os que enfocam em analogias com o mundo da vida, os que se estendem na instrução plenária, os que economizam na instrução plenária, os que falam por pouco tempo, os que fazem réplica por regra, os que fazem por exceção etc.

A jurimetria pode auxiliar o membro a assentar no modelo ideal para seu público e seu perfil. Com a utilização de um indicador de sucesso, o membro poderá deslizar por entre esses modelos e escolher o que lhe traga maior retorno (sucesso no Tribunal). E, no final das contas, maior resolutividade, já que o custo do processo penal só se justificará se a verdade prevalecer em Plenário.

06

ELEMENTOS DE RESOLUTIVIDADE
NA ATUAÇÃO JUDICIAL

CAPÍTULO 6

ELEMENTOS DE RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO JUDICIAL

Eduardo Pimentel de Vasconcelos Aquino

6.1. Esgotamento das medidas de autocomposição extrajudiciais

No dia 28 de março de 2017, o Conselho Nacional do Ministério Público publicou a Recomendação n. 54, em que dispôs sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

De acordo com a Recomendação, será priorizada a resolução extrajudicial do conflito, controvérsia ou situação de lesão ou ameaça, especialmente quando essa via se mostrar capaz de viabilizar uma solução mais célere. A Recomendação vem na esteira da Resolução CNMP n. 118/2014, que estruturou a Polícia Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público.

Abordaremos, neste ponto do Manual, as principais condutas do membro do Ministério Público para esgotamento da via da autocomposição, antes de propor ação perante o Poder Judiciário:

- Diferenciar, para cada caso, o mecanismo mais eficiente de autocomposição, entre os indicados abaixo:
 - **Negociação:** utilizada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público atue como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, e também para problemas na formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, bem como entre os próprios membros do Ministério Público.
 - **Mediação:** utilizada para as controvérsias ou conflitos que envolvam relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes.
 - **Conciliação:** utilizada para as controvérsias ou conflitos em que o Ministério Público atue como órgão interveniente e nas quais sejam necessárias intervenções propondo soluções.
 - **Práticas restaurativas:** utilizadas para a reparação dos efeitos da infração por intermédio da harmonização entre o autor e a vítima, visando à

formulação de um plano restaurativo para a reparação do dano, a reintegração do infrator e a harmonização social.

- Fazer o *rapport*, isto é, construir uma relação de confiança com os interlocutores.
- Fazer o correto enquadramento da controvérsia ou do conflito.
- Planejar a atuação do membro na autocomposição, de modo a evitar a desorganização.
- Definir as metas da autocomposição, além dos alvos e dos interesses.
- Valorizar os interlocutores da autocomposição, criando um espaço de igualdade.
- Refletir sobre o volume de informações a ser disponibilizado na autocomposição, a fim de evitar excesso ou ausência de dados.
- Utilizar dados verdadeiros e completos.
- Utilizar linguagem didática e própria para o grupo, evitando marginalização e sentimento de não pertencimento.
- Praticar a descentração, a empatia, retirando-se do foco em nome dos pontos de vista dos interlocutores.
- Ser coerente, isto é, demonstrar, em atos, a mensagem verbal de composição. Deve-se evitar dissonância cognitiva.
- Preparar o local para a autocomposição, de modo que os interlocutores se sintam confortáveis e motivados.

O membro do Ministério Público deve lembrar que o primeiro dos objetivos da autocomposição é a *pacificação social*. O chamamento de todos os interessados, a linguagem agregadora e o estabelecimento dos objetivos da autocomposição serão guias para o alcance da paz.

Para uma visão completa das técnicas de autocomposição – principalmente das relacionadas à negociação e à mediação – remetemos o leitor ao Manual de Negociação e Mediação para membros do Ministério Público e para os guias práticos produzidos pelo CNMP (Guia de Negociação, Guia de Mediação e Conciliação, Guia de Práticas Restaurativas e Justiça Restaurativa, Guia de Normas Resolutivas e Autocompositivas).

6.2 Gestão estratégica da prova

A gestão das provas durante a fase pré-processual interfere diretamente na fase judicial. Já no início de um procedimento, é importante que o membro abra um **relatório probatório** próprio, preenchendo-o a cada nova informação.

Esse relatório dará clareza de pensamento, servirá de esboço para qualquer peça extrajudicial ou judicial (cautelares, requisições, petição inicial, denúncia, alegações finais) e projetará, para o membro, as provas necessárias para excluir ou confirmar uma hipótese. As provas a produzir serão indicadas como observações; as já produzidas, numeradas e *linkadas* ao trecho do relatório.

O relatório também servirá para o planejamento das cautelares, principalmente quanto ao momento de solicitá-las. Pedir a quebra de sigilo bancário antes ou depois do interrogatório do réu? Pedir a interceptação telefônica antes, durante ou depois de uma medida ostensiva de busca e apreensão? Essas são perguntas que o membro fará a si próprio, e o relatório de acompanhamento do caso o ajudará a pensar, planejar e consignar os passos na produção da prova.

Até mesmo a escolha de testemunhas para arrolamento deve ser planejada e consignada em relatório de acompanhamento do caso. O número de testemunhas é limitado nos processos civil e penal. Em caso de excesso de pessoas, como escolher as testemunhas a serem arroladas? Em caso de falta, quais diligências realizar para encontrar testemunhas? Um relatório de acompanhamento de caso poderá dizer ao membro com atribuição no Tribunal do Júri, por exemplo, quais testemunhas arrolar na fase do art. 422 do CPP, para depoimento em Plenário – que, sabemos, é estratégico.

As perguntas a serem realizadas às testemunhas também deverão ser previstas em relatório de acompanhamento. Essa previsão, por óbvio, não é estática. Isso só aumenta a importância da previsão e consignação em relatório. Para saber se, naquele exato instante do depoimento, uma pergunta é conveniente, pertinente e necessária, o membro já deverá ter feito previsões, revisões, atualizações. Se esses passos tiverem sido guardados em relatório, o membro terá um arsenal à sua disposição.

Nas páginas seguintes, um exemplo de relatório (ou ficha) de acompanhamento de processo de competência do Tribunal do Júri:

NPU

Preencher.

TESES DA DEFESA

- Negativa de materialidade; negativa de autoria; desclassificação; etc.
- Primárias e secundárias?
- Argumentos comuns da defesa:
 - Não há testemunhas civis.
 - Não há filmagens.
 - Não há resíduo gráfico.
 - Congruência entre a pronúncia e a sustentação:
 - Descrição da participação.
 - Descrição das qualificadoras.
 - Clemência.
 - Desistência voluntária.
 - Tentativa - não houve comprovação cabal das circunstâncias alheias à vontade do agente.
 - Tempo - função social da pena cumprida.

DEPOIMENTOS

- Essencial para primeira fase?
- Pedir no 422?
- Motivo do crime?
- Reconhecimento pessoal/fotográfico?
 - Certeza?
 - Validade?
- Confissão:
 - Presença de advogado?
 - Assinatura?
 - Confirmação judicial?
 - Audiência de custódia?

DELIBERAÇÕES DA AUDIÊNCIA

Preencher.

DETERMINAÇÕES PARA A EQUIPE

- Juntar certidão de óbito.
- Requisitar perícia de local.
- Outras.

PREVISÕES PARA O 422 CPP

- Quais testemunhas arrolar e quais perguntas fazer?
- Quais provas requisitar?
- Outras.

ANOTAÇÕES PARA RECURSO (EVENTUAL)

- Os antecedentes foram trabalhados em plenário?
- A decisão foi contrária às provas dos autos?
- A dosimetria está correta?
- Outras.

6.3 Estruturação de peças. Técnica de argumentação voltada à resolutividade e *Visual Law*. Dever de objetividade.

O Conselho Nacional de Justiça define *Visual Law* como a subárea do *Legal Design* que utiliza elementos visuais tais como imagens, infográficos e fluxogramas, para tornar o Direito mais claro e compreensível (art. 1º, XXV, do Anexo da Resolução n. 347/2020).

De acordo com o *Stanford Legal Design Lab*, o termo *Legal Design* se refere ao uso da tecnologia e dos princípios do Design para formular instrumentos jurídicos agradáveis aos usuários, incrementando o acesso ao Direito e a eficiência do trabalho.

Para os fins deste Manual, indicaremos algumas estratégias básicas de estruturação de peças com a utilização de *Visual Law*:

- Em primeiro lugar, procure por hierarquias e padrões na sua peça. Quais são as leis principais e as secundárias? Quais são os argumentos principais e secundários? Existe um padrão entre eles?
- Faça um plano e um esquema geral da peça.

- Pense no leitor.
- Crie uma hierarquia de informações: as mais importantes devem ser destacadas, na ordem correta de leitura, e sem poluição visual.
- Esteja atento ao contraste entre o texto e o plano de fundo, não só para tornar a leitura agradável, mas também para ajudar pessoas com baixa acuidade visual.
- Crie contraste de tamanho entre o título e o subtítulo, para não confundir o destinatário.
- A informação principal deve estar no topo esquerdo da página (alta prioridade). A parte baixa direita da página é a menos lida.
- Evite tamanhos de fonte muito grandes ou muito pequenos.
- Evite a utilização de vários tamanhos de fonte diferentes em uma mesma peça.
- Evite linhas de texto muito longas ou muito curtas.
- Evite muito negrito, sublinhado ou itálico.
- Utilize ícones e fotografias como atalhos para conceitos. Os ícones devem ser comuns, de fácil entendimento, familiares. Têm de ser propositais, e não para mera decoração.
- Deixe espaços em branco na página. A limpeza visual torna as informações principais mais legíveis.
- Se for o caso, utilize colunas para diminuir a quantidade de palavras por linha. Um bom parâmetro é a quantidade de 70 palavras por linha.
- Utilize as linhas de grade para garantir o alinhamento do texto.

Use ferramentas que auxiliem no design. Existem opções de ferramentas grátis no mercado, inclusive depósito digital de ícones e fotografias. A equipe de comunicação de sua instituição também poderá fornecer mais ferramentas e modelos.

6.4 Resolutividade e Uso da Inteligência Artificial

Um Ministério Público resolutivo é aquele que é capaz de solucionar problemas de forma efetiva e eficiente, atuando de maneira proativa na proteção dos direitos fundamentais da sociedade.

O Ministério Público é uma instituição que tem como objetivo defender a ordem jurídica, os interesses sociais e individuais indisponíveis, exercendo a defesa dos direitos coletivos e difusos. Dessa forma, um Ministério Público resolutivo é aquele que busca soluções práticas e eficazes para as demandas da sociedade, sempre pautado pelo cumprimento da lei e dos valores democráticos.

Isso significa que o Ministério Público resolutivo atua de forma ágil e eficiente na resolução de conflitos, buscando soluções que levem em consideração o interesse público e a proteção dos direitos fundamentais. Além disso, um Ministério Público resolutivo é capaz de agir preventivamente, atuando de forma proativa na defesa dos interesses da sociedade e na promoção da justiça social.

O texto acima foi totalmente construído pela Inteligência Artificial denominada *ChatGPT* (transformador pré-treinado gerador de conversas) a partir da pergunta “O que significa um Ministério Público resolutivo?”.

O objetivo desse exemplo é demonstrar a capacidade das novas tecnologias de auxiliar – e até substituir – a força de trabalho nas profissões ligadas ao Direito.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, deixaremos de focar as consequências prejudiciais dessa revolução, inclusive no campo trabalhista, e nos concentraremos no tema da resolutividade.

Em agosto de 2020, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução 332, que regulamentou o uso da Inteligência Artificial no âmbito do Poder Judiciário.

A Resolução assim definiu Modelo de Inteligência Artificial:

o conjunto de dados e algoritmos computacionais, concebidos a partir de modelos matemáticos, cujo objetivo é oferecer resultados inteligentes, associados ou comparáveis a determinados aspectos do pensamento, do saber ou da atividade humana (art. 3º, II).

O uso de inteligência artificial no âmbito do Ministério Público está intrinsecamente relacionado à resolutividade. Os aplicativos que utilizam inteligência artificial podem analisar milhares de dados e fornecer respostas inteligentes

em poucos segundos. São capazes de construir blocos de argumentos ou peças jurídicas inteiras. A IA tem o potencial de auxiliar os membros do Ministério Público nos afazeres tanto administrativos quanto finalísticos, aumentando a sua eficiência.

É importante, no entanto, que os integrantes do MP estejam atentos à utilização ética dessas novas tecnologias, respeitando os direitos fundamentais, inclusive de não discriminação, a publicidade, a transparência, o controle do usuário, a prestação de contas e a possibilidade de responsabilização pelo mau uso.

6.5 Atuação estratégica e preparação eficiente do processo para tramitação adequada em todas as instâncias judiciais

No Direito brasileiro, o acesso às instâncias recursais é estreito, principalmente no que diz respeito à especial e à extraordinária. Por isso, é importante que o membro esteja atento aos requisitos de eventual recurso, desde a atuação em primeiro grau (Recomendação CNMP n. 57/2017). Essa estratégia permitirá a tramitação do processo em todas as instâncias, tornando a atuação do membro mais resolutiva.

A seguir, indicaremos alguns pontos a serem observados para a preparação eficiente do processo:

- Atenção aos enunciados do Ministério Público sobre matérias prioritárias para recursos especiais e extraordinários.
- Utilização de modelos de recursos e contrarrazões recursais, de preferência elaborados por setor especializado da Instituição, que deverá mantê-los atualizados.
- Mapeamento dos processos e recursos importantes, com tramitação em todas as instâncias.
- Utilização correta e precisa do vernáculo e das nomenclaturas oficiais.
- Economia na transcrição de precedentes e citações, observando a pertinência, a relevância e a atualidade das referências.
- Utilização de linguagem precisa e didática; e, se possível, de técnicas de *Visual Law*.
- Observância da constitucionalidade, da convencionalidade e da legalidade na postulação recursal.

- Divisão da peça em tópicos e subtópicos de destaque, principalmente para a argumentação sobre teses importantes, teses constitucionais e prequestionamento.
- Utilização prioritária de jurisprudência do Tribunal de destino.
- Economia no número de ementas citadas que tenham uma mesma conclusão.
- Negritar ou destacar apenas a parte principal das ementas de jurisprudência.
- Selecionar as causas mais representativas da controvérsia, para fins de recurso.
- Atuação integrada com os Centros de Apoio Operacional, com as Promotorias de Justiça e com as Procuradorias de Justiça, visando à unidade do Ministério Público.

Recomendamos a leitura da Resolução PGJ n. 17/2021 do Ministério Público de Minas Gerais, que criou uma Procuradoria de Justiça com atuação nos Tribunais Superiores e trouxe práticas resolutivas de preparação do processo para as instâncias recursais, muitas das quais serviram de base para a elaboração deste Manual.

6.6 Saneamento do Processo e Certificação Coletiva

O Direito estadunidense assentou o instituto da *class certification*, uma fase de certificação contida no procedimento das *class actions* (*Federal Rule 23*). Trata-se de certificar a estrutura coletiva da demanda (certificação coletiva), transformando “*uma massa de indivíduos amorfa em uma entidade juridicamente reconhecida e capaz de ir a juízo lutar por seus interesses*”¹⁶⁴.

No Brasil, o equivalente à *class certification* é a fase de saneamento e organização do processo, prevista, com detalhe, no Projeto de Lei n. 4.441/2020, em tramitação na Câmara dos Deputados.

Esse Projeto visa à instituição de uma Nova Lei de Ação Civil Pública. Utilizaremos o exemplo do Projeto para indicar aos leitores os pontos de atenção na conduta do Ministério Público diante de um processo com certificação coletiva:

164 GIDI, Antonio. A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 198.

- Na qualidade de fiscal da ordem jurídica, de representante da sociedade e legitimado, por natureza, às ações coletivas, ao Ministério Público caberá suceder os grupos que não preencherem os requisitos de legitimidade adequada.
- Será admitido o litisconsórcio entre colegitimados, inclusive entre o Ministério Público da União, o Ministério Público dos Estados e o Ministério Público do Trabalho, observadas a adequação da legitimidade e a competência.
- Quando não for parte, o Ministério Público atuará obrigatoriamente como fiscal da ordem jurídica; deverá, portanto, fiscalizar a fase de saneamento e organização do processo (certificação coletiva), que vem ganhando os seguintes contornos no Projeto da Nova ACP:
 - Delimitação do grupo titular do direito;
 - Definição dos pressupostos para que alguém seja considerado membro do grupo;
 - Controle da adequação da legitimação do autor e da necessidade de ampliação do rol de autores, no caso de haver muitos grupos ou subgrupos;
 - Definição dos poderes do *amicus curiae* e de eventuais terceiros interessados;
 - Definição das regras sobre participação dos membros do grupo como terceiros intervenientes em audiências públicas e demais atos processuais;
 - Controle dos pedidos formulados, com a determinação dos ajustes necessários, a exemplo da delimitação dos beneficiários do processo.
- Conflitos envolvendo direitos difusos e coletivos poderão ser objeto de autocomposição por meio de compromisso de ajustamento de conduta, cuja legitimidade para celebração será dos legitimados públicos, com a participação, se for o caso, dos grupos representativos ou interessados.
- Já os conflitos envolvendo direitos individuais homogêneos poderão ser objeto de autocomposição por legitimados privados, que somente vinculará o membro do grupo que a ele aderir.
- A legitimidade para celebrar compromisso de ajustamento de conduta e acordo coletivo observará as mesmas diretrizes para o controle da adequação da legitimidade coletiva.

É importante esclarecer que o instituto da certificação coletiva vem sendo objeto de debates doutrinários e legislativos. Atualmente, estão apensados ao PL 4.441/2020, o PL 4.778/2020 e o PL 1.641/2021, em fase de tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

6.7 Medidas estruturantes. Pedidos sucessivos e progressivos

Um problema estrutural – como o estado de coisas calamitoso do sistema carcerário brasileiro – pode ser tratado por meio de medidas estruturantes, dentro de um processo chamado estrutural.

Ao contrário da decisão que apenas certifica um direito e impõe uma obrigação, a medida (ou decisão) estruturante inicia uma intervenção reorganizadora das instituições envolvidas no problema estrutural. Exige uma outra noção de processo civil, que permita o estabelecimento de um programa de intervenção e seja flexível na forma.

A seguir, indicaremos os pontos básicos relacionados ao tema, seguindo o caráter pragmático e objetivo deste Manual:

- O membro do Ministério Público deverá buscar medidas estruturantes conforme sua adequação para a situação específica de lesão ou ameaça a direitos. Para cada problema, uma solução proporcional. Problemas simples são resolvidos com medidas simples, e não estruturais.
- Para que haja máximo respeito ao princípio da congruência entre pedido e sentença, o membro deverá instaurar Procedimento Administrativo para obtenção da maior quantidade de subsídios possível, antes de iniciar o processo estrutural judicial.
- Ainda assim, é inevitável certa incongruência entre pedido e sentença, já que se trata de demanda estrutural, complexa por natureza. Daí a necessidade de pedidos sucessivos e progressivos, e de decisões em cascata.

É típico das medidas estruturais a prolação de uma primeira decisão, que se limitará a fixar em linhas gerais as diretrizes para a proteção do direito a ser tutelado, criando o núcleo da posição jurisdicional sobre o problema a ele levado. Após essa primeira decisão – normalmente, mais genérica, abrangente e quase ‘principiológica’, no sentido de que terá como principal função estabelecer a ‘primeira impressão’ sobre as necessidades da tutela jurisdicional – outras decisões serão exigidas, para a solução de problemas e questões pontuais, surgidas na implementação da ‘decisão-núcleo’,

ou para a especificação de alguma prática devida¹⁶⁵.

- É importante que o membro do Ministério Público instaure Procedimento Administrativo de acompanhamento das decisões judiciais, para fiscalizar o cumprimento da cascata de decisões e o alinhamento das etapas à decisão inicial, que estabelece os princípios e as metas da intervenção.
- Tanto no procedimento ministerial prévio, quanto no processo judicial estrutural, deve o membro do Ministério Público ampliar o leque de participantes, mediante reuniões, audiências públicas, indicação dos interessados no processo, *amicus curiae*, indicação de especialistas na matéria, assessoria técnica independente. Trata-se do influxo de participação dos interessados, decorrente da multipolaridade do processo estrutural.
- O membro deverá estar preparado e estimular a consensualidade no processo estrutural, tendo em vista a complexidade e a multipolaridade da causa.

Esses pontos, tratados de maneira não exaustiva, podem servir de base para a atuação do Ministério Público em procedimentos e processos estruturais. Segundo DIDIER *et al*, “o procedimento comum do CPC pode servir adequadamente como circuito-base para o desenvolvimento do processo estrutural”¹⁶⁶.

O mais importante, em processos dessa complexidade, é o planejamento, a capacidade de negociação e a seleção criteriosa dos casos a serem tratados de maneira estrutural.

165 ARENHART, Sérgio Cruz. “Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro”. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2013, ano 38, vol. 225.

166 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. In: Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, p. 101-136, jan./mar. 2020. p. 131.

07

**ELEMENTOS DE RESOLUTIVIDADE
NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL**

CAPÍTULO 7

ELEMENTOS DE RESOLUTIVIDADE NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Renee do Ó Souza

7.1 Controle do fluxo de demandas. Teste de fatores para a instauração ou não de procedimentos

Na atuação resolutiva, sobretudo na atuação extrajudicial, é elementar o conhecimento das demandas que chegam ao Ministério Público a fim de identificar, empiricamente, quais os principais conflitos, problemas e controvérsias que devem reclamar a atenção da Instituição.

A partir disso, imprescindível um exame acurado de vários aspectos que servirão para embasar sobre a decisão de instauração ou não de procedimentos extrajudiciais. Daí a importância de serem relacionados específicos testes de fatores e/ou indicadores de resultado, levando em consideração, entre outros, os seguintes fatores:

- A. os argumentos favoráveis e contrários à proposta;
- B. as questões de fato e de direito envolvidas no litígio;
- C. a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial;
- D. a comparação entre o acordo proposto e o provável resultado de um julgamento judicial sobre o mérito da demanda, com ênfase na responsabilidade e nos danos;
- E. os riscos envolvidos no litígio, inclusive as dificuldades para se estabelecer judicialmente a responsabilidade e de se apurar os danos sofridos e os possíveis prejuízos a terceiros;
- F. a ausência na proposta de colusão ou de qualquer espécie de fraude;
- G. a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo;
- H. o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade.

7.2 Diálogo interinstitucional e a criação de ambientes de comunicação eficiente.

Outro elemento central da atuação resolutiva extrajudicial é o desenvolvimento de capacidades autocompositivas, aptas para o fortalecimento do diálogo interinstitucional com outros órgãos e entidades públicas e privadas, com a sociedade civil organizada e com a comunidade em geral.

Esse canal de diálogo interinstitucional é complementado por uma nova cultura, que parte da criação de ambientes de comunicação eficiente, voltados para a autocomposição e levando em conta as particularidades do caso.

Para tanto, é necessária:

- preparação do ambiente da negociação e a construção de um relacionamento tranquilo, respeitoso e profícuo com todas as pessoas envolvidas no conflito, problema ou controvérsia;
- contínua capacitação acerca da comunicação que se utiliza das técnicas de negociação, como fala ativa, uso de perguntas, escuta, emissão e recebimento, estilo persuasivo e cooperativo e estrutura da mensagem, além de aspectos sobre as defesas competitivas e os vieses cognitivos;
- capacidade de articulação com outros órgãos públicos, instituições e diversos outros setores da sociedade civil, integrando interesses, necessidades, conhecimentos (experiências) e poderes, com o fim de enfrentar os problemas sociais cada vez mais complexos¹⁶⁷.

7.3 Participação e transparência

O modelo resolutivo do Ministério Público é voltado para a solução efetiva de conflitos, problemas e controvérsias postas pela sociedade, o que pressupõe a participação e a transparência como elementos centrais dessa atuação.

A participação popular na formulação do planejamento institucional é pilar do modelo resolutivo porque integra o cidadão, a sociedade civil e os movimentos sociais comprometidos com a concretização dos direitos fundamentais ao Ministério Público, potencializando a função de órgão de garantia de acesso à ordem jurídica justa. A ampliação da participação política do cidadão por meio do Ministério Público também favorece o processo de humanização da Instituição.

¹⁶⁷ RODRIGUES, João Gaspar. Ministério Público Resolutivo e um Novo Perfil na Solução Extrajudicial de Conflitos: Lineamentos sobre a Nova Dinâmica. *Justitia*, São Paulo, 70-71-72 (204/205/206), jan./dez. 2013-2014-2015. p. 403.

Se a participação pode ser considerada meio de captura das agruras da população, a transparência é o mecanismo voltado para comprovar que elas foram incorporadas ao Ministério Público. A divulgação de informações sobre as medidas e ações fortalece esse diálogo com a sociedade e impele a instituição para um permanente processo de melhora e aperfeiçoamento social.

A criação de novos espaços e mecanismo de absorção de demandas serve para o fortalecimento da instituição, para o resgate da cidadania e da própria democracia.

7.4 Instrumentos para uma atuação resolutiva

A atuação resolutiva, voltada a prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções correspondentes aos ilícitos, deve ser realizada por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que são disponibilizados ao Ministério Público para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações, tais como:

- **inquéritos civis e procedimentos preparatórios** destinados a apurar fato que possa autorizar a tutela dos interesses ou direitos a cargo do Ministério Público nos termos da legislação aplicável, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais;
- **audiências públicas, audiências ministeriais, reuniões, pesquisas ou quaisquer outros instrumentos de participação ou cooperação** junto aos titulares dos direitos e interesses para cuja defesa e proteção a Instituição é legitimada, tendo por objetivo colher subsídios para atuação, notadamente quanto às prioridades e focos de atuação a serem adotados, bem como para verificação da efetividade, qualidade e impacto social das ações desenvolvidas, observado o planejamento estratégico da Instituição, além de servir para a prestação de contas da atuação social da instituição¹⁶⁸;
- **recomendações ministeriais**, voltadas 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. Destaca-se sua acentuada utilidade para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envol-

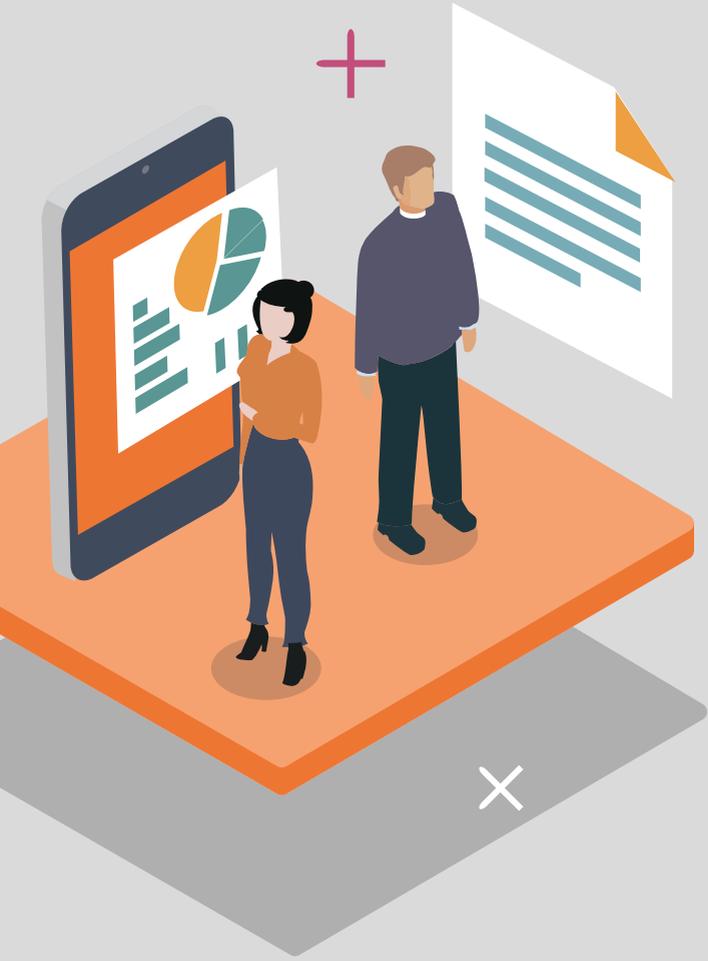
168 MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público Brasileiro: Desafios E Perspectivas. Revista dos Tribunais. vol. 1041/2022. p. 155 – 165. Jul/2022. p. 6.

vendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea;

- **termos de ajustamento de conduta, acordos, negócios jurídicos e soluções pactuadas em geral**, instrumentos de redução da litigiosidade, visto que evitam a judicialização por meio da autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público e, por consequência, contribuem decisivamente para o acesso à justiça em sua visão contemporânea;
- **participação em projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais** como prática institucional de atuação voltada à transformação social, mediante ampla participação da comunidade, prioritariamente voltada à atuação preventiva, sempre adequados às necessidades da respectiva comunidade e eficientes sob o ponto de vista de proteção e efetivação dos direitos fundamentais;
- **ações coletivas** que são as pretensões deduzidas em juízo pelo Ministério Público ou nas quais o órgão intervém como fiscal do direito e da ordem jurídica, voltadas à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos;
- **ações penais** que são pretensões deduzidas em juízo pelo Ministério Público ou nas quais o órgão intervém como fiscal do direito e da ordem jurídica voltadas à satisfação ao dever de tutela penal e defesa de bens jurídicos penais relevantes;
- **Palestras** em escolas e outros ambientes sociais com função, principalmente, pedagógica emancipadora;
- **Participação em cursos, seminários, palestras ou em eventos institucionais**;
- **Participação em grupos de trabalhos**, em atividades de cooperação administrativa institucional;
- **Publicação de livros, artigos e outros textos de relevância social**.

PARTE ESPECIAL





08

**ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO NA DEFESA
DOS DIREITOS HUMANOS
ORIUNDOS DE TRATADOS
INTERNACIONAIS**

CAPÍTULO 8

ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS ORIUNDOS DE TRATADOS INTERNACIONAIS

Marcelle Rodrigues da Costa e Faria

8.1 Os Objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, Constituição da República) e a Prevalência dos Direitos Humanos como norte à atuação do Ministério Público.

A Constituição da República de 1988 erigiu a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CR) e estabeleceu um Estado humanista e social, cujos objetivos, traçados no art. 3º, vão desde *construir uma sociedade livre, justa e solidária até a promoção do bem de todos, sem preconceitos* de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Da mesma forma, ao prever as regras das suas relações internacionais, a República Federativa do Brasil impôs, como princípio, a *prevalência* dos direitos humanos. (*Prevalência*: característica do que prevalece, supremacia, superioridade). E ainda prenunciou a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade como princípio constitucional. (art. 4º, CR).

Nessa toada humanista, o Brasil é parte de quase todos os tratados de proteção dos direitos humanos dos âmbitos global (ONU) e regional interamericano (OEA). A partir da ratificação – em 1º de fevereiro de 1984 – da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Brasil passou a ser parte dos principais instrumentos de proteção dos direitos humanos dos referidos sistemas (ONU e OEA) e por meio do Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998, o Congresso Nacional aceitou a competência obrigatória da Corte IDH para todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos para fatos ocorridos a partir daquele aceite, de acordo com o previsto no art. 62(1) da Convenção, ratificada em 25 de setembro de 1992. Em 8 de novembro de 2002, o Poder Executivo brasileiro – Presidente Fernando Henrique Cardoso – promulgou, por meio do Decreto nº 4.463/2002, a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte IDH, sob reserva de reciprocidade,

em consonância com o art. 62 da Convenção.¹⁶⁹

A Carta Magna, no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, após elencar os direitos e garantias fundamentais necessários para a concretude da sociedade justa e sem preconceito que o Estado brasileiro busca, no seu art. 5º, § 2º, com fulcro no princípio da *prevalência dos direitos humanos*, apõe uma cláusula aberta em relação aos tratados internacionais de Direitos Humanos quando ingressam no ordenamento jurídico brasileiro e celebra: ***os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.***

Em 2004, o Poder Reformador Constituinte ainda conferiu caráter constitucional aos tratados internacionais de Direitos Humanos que integram a ordem jurídica nacional, desde que aprovados com quórum equivalente das previstas para as emendas constitucionais, inserindo o parágrafo 3º no art. 5º na Constituição Federal.¹⁷⁰

Atualmente as Convenções aprovadas nos termos do art. 5º, § 3º, que devem ser tratados como Emendas Constitucionais são: Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência, promulgada pelo Brasil pelo Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009; Tratado de Marraqueche para facilitar o Acesso a Obras Publicadas às pessoas cegas, com Deficiência Visual ou com outras dificuldades para ter Acesso ao Texto Impresso, aprovado internacionalmente em 27 de junho de 2013, com vigor internacional desde 30 de setembro de 2016, aprovado pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n.º 261 de 25 de novembro de 2015 e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, Decreto 10.932/2002.

8.2 A Defesa da Ordem Jurídica, vocação constitucional do Ministério Público, impõe aos órgãos conferir eficácia normativa aos tratados internacionais de direitos humanos como forma de unificar o sistema jurídico pátrio.

A ordem jurídica implementada na Constituição, mormente dignidade da pessoa humana e prevalência dos direitos humanos, quando o Ministério Pú-

169 Para um comentário analítico ao texto da Convenção Americana, v. PIOVESAN, Flávia, FACHIN, Melina Girardi & MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Comentários à Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

170 Art. 5º, § 3º. Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

blico intervém na execução de suas atribuições, obrigatoriamente tem que analisar o problema conforme o sistema jurídico brasileiro como um *todo*, na seguinte ordem: Constituição da República, Convenções de Direitos Humanos equiparados a Emendas Constitucionais, Convenções de Direitos Humanos supralegais, Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para finalmente aplicar e interpretar a legislação doméstica e jurisprudência dos tribunais nacionais à luz dos direitos humanos.

A Jurisprudência da Corte IDH integra a ordem jurídica brasileira, vinculando o Estado Brasileiro e conseqüentemente seus órgãos.

A Jurisprudência da Corte IDH, além das Convenções, dever servir de instrumento de aplicação e interpretação do ordenamento jurídico interno conforme prenuncia a Convenção Americana de Direitos Humanos, de ordem *supralegal*, quando determina a Competência da Corte, no art. 62, para todo Estado Parte que no momento do depósito do seu instrumento de ratificação da Convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece como obrigatória, de pleno direito e sem convenção especial, a competência da Corte em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação desta Convenção.¹⁷¹

As decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos – exaradas nos casos *Cabrera García e Montiel Flores vs. México*¹⁷² (2010), *Gelman vs. Uruguai*¹⁷³ (2011) e *Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*¹⁷⁴ (2016) – sobre a ampliação da competência de controle de convencionalidade a todos os órgãos do Estado vinculados à administração da Justiça e a *todos os poderes e órgãos estatais em seu conjunto*, impõe ao Ministério Público o mister de compatibilizar as normas domésticas com os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil, especialmente à luz de sua missão constitucional de **defensor da ordem jurídica**, do regime democrático e dos interesses sociais e

171 O Brasil reconheceu como obrigatória a competência da Corte no Decreto 4.463 de 08 de Novembro de 2002, art. 1º: **É reconhecida como obrigatória, de pleno direito e por prazo indeterminado, a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969, de acordo com art. 62 da citada Convenção, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a 10 de dezembro de 1998.**

172 Corte IDH, *Caso Cabrera Garcia e Montiel Flores vs. Mexico*, sentença de 26 de novembro de 2010, Série C, § 225.

173 Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguai*, Mérito, e Reparações, sentença de 24 de fevereiro de 2011, Série C, n.º 221, § 193.

174 Corte IDH, *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 20 de outubro de 2016, Série C, n.º 318, § 408.

individuais indisponíveis.¹⁷⁵

O novo perfil delineado pela Constituição da República para o Ministério Público é responsável por amalgamar todas as suas atribuições funcionais e os instrumentos de atuação que a ordem jurídica lhe confere, para a realização dos valores éticos e humanos que pautam o ideal de existência digna de todos os indivíduos, além da defesa dos direitos humanos e fundamentais e do regime democrático. O alcance de objetivos tão elevados demanda não somente a defesa dos direitos de liberdade, mas também vindica a promoção da igualdade material e da justiça social, requisitos indispensáveis para a consolidação de uma verdadeira democracia.¹⁷⁶

Portanto, é fundamental que os membros do Ministério Público brasileiro tenham conhecimento aprofundado de como se examina a convencionalidade das leis, para que a sua condição de guardião da ordem jurídica (*custos juris*) se concretize de forma eficaz e transformadora. O Promotor de Justiça deve exigir que se apliquem os tratados de direitos humanos em vigor no Estado, pautado pela proatividade e pelo caráter resolutivo de várias de suas ações, hoje mais condizente com a missão transformadora que está à base de seu regulamento constitucional, sempre na busca de atingir os objetivos da República Federativa do Brasil.¹⁷⁷

8.3 A Resolução do 96 de 28 de Fevereiro de 2023 do CNMP como paradigma de aplicação e efetividade dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos

Por essas razões expostas o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou a Recomendação n.º 96 de 28 de fevereiro de 2023, nos seguintes termos:

Art. 1º Esta norma recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Art. 2º Recomenda-se aos órgãos do Ministério Público que observem, em seus respectivos âmbitos de atribuição, em todas as esferas de atuação:
I - as normas dos tratados, convenções e protocolos internacionais de di-

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

176 MAZZUOLLI, Valério de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa; OLIVEIRA, Kledson Dionysio. *O Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público*. São Paulo: Forense, 2021. p. 23.

177 Idem. p. 14.

reitos humanos em vigor no Brasil e as demais normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos; II - o efeito vinculante das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos em que o Brasil é parte, nos termos do artigo 68 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos; III - a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando adequada ao caso; e IV - as declarações e outros documentos internacionais de direitos humanos, quando adequados ao caso.

O art. 3º da Recomendação n.º 96 ainda indicou para que os membros do Ministério Público brasileiro promovam o controle de convencionalidade das normas e práticas internas; priorizem a atuação judicial e extrajudicial nos casos relacionados com recomendações ao Estado brasileiro expedidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, especialmente quanto às medidas cautelares; e priorizem a atuação judicial e extrajudicial a fim de garantir a reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos, bem como o cumprimento das demais obrigações determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro, inclusive quanto às medidas provisórias.

8.4 Aferição de Convencionalidade pelo Ministério Público obrigatória na defesa da ordem jurídica, regime democrático e interesses sociais

Entende-se por *aferição de convencionalidade* a análise sobre a compatibilidade das normas internas com os tratados internacionais de direitos humanos, *sem invalidação para o caso concreto* da norma sobre a qual recai a aferição, é dizer, sem que se retire da norma, por ato da própria instituição que realiza o exame de convencionalidade, a sua validade intrínseca.¹⁷⁸

Dessa forma, o Ministério Público deve verificar a compatibilidade das normas internas com os tratados de direitos humanos, vindicando a aplicação e devida interpretação dos tratados e convenções de direitos humanos em vigor no Brasil, em todo seu espectro de atuação, de forma a exigir das instituições a devida aplicação da norma internacional mais benéfica.

Na ação civil pública (Lei 7.347/85) e na Ação Popular (art. 5º LXXIII, CR e Lei 4.717/65), em que o Ministério Público tem a possibilidade de assumir o polo ativo da demanda, quando figurar como *custos juris* devido ao interesse primário que move as demandas judiciais, deve aferir a convencionalidade das leis.

178 Idem. p. 25

No momento em que se manifesta nos autos, como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, deve se posicionar, na defesa da ordem jurídica, pelo afastamento da norma contrária aos tratados e convenções de direitos humanos, quando mais protetiva a norma convencional ao direito violado ou que esteja na iminência de violação.

Ao se manifestar na ação civil pública, em caso de conflito da norma interna e a prevista na convenção de direitos humanos, deve o Promotor de Justiça se posicionar sempre pela norma que apresente uma proteção maior ao bem jurídico violado, em nome do princípio *pro homine* ou *pro persona*, otimizando e maximizando os sistemas internos e externos de proteção.

O Ministério Público atuando como *custos juris* nas demais hipóteses legais, sempre na construção de uma sociedade mais justa, com a prevalência dos Direitos Humanos, no exercício da sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais ou individuais indisponíveis, deve ser o primeiro a zelar pelos compromissos internacionais de tutela dos direitos humanos.

Portanto, deve o Promotor de Justiça aferir a convencionalidade quando da intervenção como *custos juris* no Processo Civil, quando a intervenção ministerial é obrigatória nos termos do art. 178 do CPC; art. 12 da Lei 12.016/2009 (Lei do Mandado de Segurança); Art. 18, § 2º da Lei Complementar 76/93; Art. 9º da Lei 5.478/68 (Lei de Alimentos); Art. 201, III (Estatuto da Criança e do Adolescente); todas as causas de intervenção previstos na Lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos); Art. 3º da Lei 13.140/2015 (Lei de Mediação); na ação penal privada (art. 45 do CPP) e Art. 67 da lei 7.210/84 (Lei de Execução Penal).

Toda atuação do Ministério Público na aplicação do direito e na promoção da justiça deve pautar-se pela interpretação e aplicação das normas domésticas conforme os tratados de direitos humanos, compatibilizando-as ou conformando-as segundo o mandamento desses tratados, como tutor da ordem jurídica.

A possibilidade do controle difuso de convencionalidade está consubstanciado no art. 5º, § 2º da Constituição da República, que reconhece a dupla fonte normativa ao sistema brasileiro de direitos e garantias: a proveniente das normas de direitos fundamentais (constitucionais) e as decorrentes de normas de direitos humanos (internacionais).

O Ministério Público como instituição garantia tem o dever de compatibilizar as normas domésticas às Convenções, examinado *ex officio* todo ordenamento jurídico brasileiro.

O *Parquet* pode e deve agir antes mesmo que a violação a direitos humanos ocorra expedindo notificações recomendatórias diante da ameaça de violação, oportunidade em que recomenda ao órgão ou instituição que se adeque ao previsto no documento internacional.

Da mesma forma, quando diante de uma norma ou ato normativo incompatível com a proteção mínima prevista em uma Convenção, poderá sugerir, através de notificação recomendatória, que o poder competente, órgão ou instituição em causa altere ou modifique o ato inconveniente, conforme preleciona o art. 26, VII, da Lei 8.625/93.

8.5 Controle de Convencionalidade pelo Ministério Público

Ao contrário da aferição de convencionalidade em que o Ministério Público fixa uma posição institucional sobre questões judicializadas ou através de recomendação, ao efetuar propriamente o controle de convencionalidade, o órgão ministerial adota uma atividade própria e autônoma capaz de interferir na situação jurídica de terceiros, exercendo uma parcela da soberania estatal.

A Corte IDH ao julgar o caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*¹⁷⁹ confirma que não há procedimento específico ou forma para o controle de convencionalidade, demandando apenas adequação material vertical no âmbito de todas as atribuições institucionais dos órgãos de Estado.

A atribuição do Ministério Público pela sua vocação constitucional deve ser inspirada e pautada, inspirada e dirigida para os propósitos convencionais, de forma a unificar o sistema jurídico brasileiro de forma a conferir eficácia normativa aos tratados de direitos humanos, para atingir os objetivos traçados no art. 3º e art. 127 da Carta Magna.

8.6 Controle de convencionalidade nos procedimentos de tutela de direitos e interesses

Dentre as funções que a ordem constitucional atribui ao Ministério Público está a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CR).

179 Corte IDH. *Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença 30 de janeiro de 2014. Série C, n.º 276, § 124.

O Inquérito Civil, de instauração e condução privativa do Ministério Público, constitui instrumento extraprocessual de investigação de ameaças e lesões aos direitos e interesse metaindividuais, no que se incluem os direitos humanos provenientes de tratados internacionais.

No âmbito dos procedimentos que tutelam direitos e interesses metaindividuais à disposição do Ministério Público como instrumentos para cumprir a sua vocação constitucional, deve o órgão se ater a compatibilidade das normas aos direitos humanos consagrados nas Convenções e a jurisprudência da Corte IDH na sua interpretação e aplicação, sempre dando primazia ao que apresenta um espectro maior de proteção ao direito violado ou ameaçado.

Isso porque os tratados internacionais de direitos humanos apresentam um padrão mínimo de proteção com o qual se compromete os Estados partes, caso a norma doméstica tutele de forma mais eficiente o direito ameaçado ou violado, deve ela ser aplicada por força do princípio *pro homine* ou *pro persona*.

A Ação Civil Pública é instrumento jurídico destinado à prevenção, reparação ou responsabilização por danos causados ao meio ambiente, consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, ao patrimônio público e social ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, nos termos do art. 1º da Lei 7.347/85.

Esse instrumento com intuito social, democrático, configura a atuação do Ministério Público no exercício de parte da soberania do Estado, manejada na defesa da sociedade e da ordem jurídica, por isso imprescindível que na sua atuação o *Parquet* faça a análise de compatibilidade da legislação doméstica com os tratados de direitos humanos de forma a prevalecer aquela que promova a justiça social, diminua a desigualdade, e finalmente proteja de forma adequada e eficiente o direito metaindividual ameaçado ou violado.

Da mesma forma deve agir o Ministério Público ao firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do art. 5º, § 6º da lei da Ação Civil Pública, na esteira da Resolução 179/2017 do CNMP que entende seu compromisso de ajustamento de conduta “instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais”.

8.7 Controle de Convencionalidade na persecução penal

Na defesa da ordem jurídica violada com a prática de um crime, a ação penal configura não somente um instrumento de defesa dos direitos humanos violados como também uma ordem processual necessária à responsabilização dos violadores dos direitos das vítimas da criminalidade.

O Ministério Público como único titular da ação penal pública apresenta-se como legítimo guardião dos direitos humanos e fundamentais, uma vez que além de possuir a legitimidade exclusiva para a propositura da ação penal pública, ainda assume a responsabilidade de impedir que qualquer indivíduo venha a ser processado indevidamente, sempre com objetivo de promover uma sociedade justa, solidária e livre. (art. 3º, CR).

A prevalência dos direitos humanos como princípio (art. 4º, CR) e a prevalência dos tratados internacionais na persecução penal encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro desde o advento do Código de Processo Penal em 1941, que no seu artigo inaugural estabeleceu que a regência do processo penal brasileiro dar-se-á pelo CPP, ressalvados os tratados, convenções e regras de direito internacional.

Para isso deve o Ministério Público compreender que a integralidade dos tratados internacionais de que o Brasil é parte, assim como todo o acervo jurisprudencial da Corte IDH, integram a ordem jurídica brasileira e possuem força normativa *superior* à legislação interna sobre a matéria de persecução penal. Afigura-se indispensável, portanto, que, como pressuposto para o correto exercício do controle de convencionalidade, todos os agentes ministeriais tenham conhecimento do conteúdo daquelas fontes normativas em vigor no Brasil, sob pena de exercerem limitada e incompleta defesa da ordem jurídica, em descompasso com a missão que lhes foi confiada pela Carta da República.¹⁸⁰

A propositura da ação penal representa uma garantia fundamental em benefício da dignidade das vítimas da criminalidade consoante o art. 5º, LIX, da Constituição, que ampara o direito fundamental das vítimas de crimes (art. 245, CR e CPP, art. 30), seus sucessores (CPP, art. 31) e, até mesmo, de outros legitimados (Lei nº 8.080/90, art. 80) para o exercício da tutela penal em casos de eventual omissão do Ministério Público no exercício de sua função institucional correlata (CF, art. 129, I).

À luz da nobre significância dos valores que justificam e que, sendo o caso, tornam impositiva a realização da tutela penal, afigura-se possível afirmar que a garantia da proteção dos direitos humanos por meio do sistema de justiça criminal merece ser alçada, por si só, à condição de verdadeiro *bem jurídico*.

¹⁸⁰ *Controle de Convencionalidade*, p. 97.

Ademais, na medida em que se compromete internacionalmente a reprimir as violações aos direitos humanos, o Estado brasileiro passa a ter obrigação de implementar uma legislação que possa de forma eficiente proteger os direitos, prevendo instrumentos processuais efetivos para o cumprimento das obrigações de direito material, para fazer frente à violação, investigando os fatos criminosos e responsabilizando de forma proporcional e adequada os agentes violadores.

Com isso, verifica-se que o objetivo da prescrição convencional de garantia dos direitos humanos não se limita à proteção dos direitos de investigados ou acusados em face das atividades de investigação, persecução penal e de punição do Estado, mas, antes, determina a própria ordem de investigação e, sendo o caso, de punição do agente (público ou particular) que desrespeitar direitos humanos de outrem.

8.8 Aplicação da Jurisprudência da Corte IDH para diminuir a impunidade das violações de direitos humanos

A impunidade das graves violações de direitos humanos que acomete o sistema de justiça criminal brasileiro, ensejou inúmeras condenações do Estado Brasileiro pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em decisões que vinculam todo Estado Brasileiro, e conseqüentemente seus órgãos e agentes, e apontam a inconveniência na persecução penal brasileira.

8.9 Condenações do Brasil pela Corte interamericana de Direitos Humanos

Essas condenações, que representam a jurisprudência da Corte IDH, vinculam o Estado Brasileiro nos termos do Decreto 4.463 e devem ser fonte de atuação de todo membro do Ministério Público que atua com atribuição criminal, servindo de fundamento de interpretação e aplicação quando se busca a responsabilidade dos criminosos.

8.9.1 Caso Ximenes Lopes (2006): *A Corte IDH condenou o Brasil pelas seguintes violações da Convenção Americana de Direitos Humanos: art. 1º (o livre e pleno exercício de todos os direitos reconhecidos pela Convenção Americana); Art. 4º (direito à vida); art. 5º (direito à integridade física); art. 8º (garantias judiciais) e art. 25 (dever de proporcionar recursos judiciais efetivos às vítimas de violações a direitos humanos).*

Como destacou a Corte IDH, o Estado “tem o dever de iniciar *ex officio* e sem demora uma investigação séria, imparcial e efetiva, que não se empreenda como uma mera formalidade condenada de antemão a ser infrutífera”, certo de que “[e]sta investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade e à investigação, ajuizamento e punição de todos os responsáveis pelos fatos, especialmente quando estejam ou possam estar implicados agentes estatais”.¹⁸¹

8.9.2 Caso Sétimo Garibaldi (2009): A Corte IDH condenou o Brasil pelas seguintes violações da Convenção Americana de Direitos Humanos: art 1º (o livre e pleno exercício de todos os direitos reconhecidos pela Convenção Americana); Art. 4º (direito à vida); art. 8º (garantias judiciais) e art. 25 (dever de proporcionar recursos judiciais efetivos às vítimas de violações a direitos humanos).

8.9.3 Caso Escher e Outros (2009): A Corte IDH condenou o Brasil pelas seguintes violações da Convenção Americana de Direitos Humanos: art 1º (o livre e pleno exercício de todos os direitos reconhecidos pela Convenção Americana); art. 8º (garantias judiciais); art. 11 (honra e dignidade) e art. 25 (dever de proporcionar recursos judiciais efetivos às vítimas de violações a direitos humanos).

8.9.4 Caso Gomes Lund e Outros (2010): A conduta do Brasil para a Corte IDH subsumiu às seguintes violações previstas nos arts. 1º (dever de respeitar os direitos), 2º (dever de adotar disposições do direito interno), 3º (direito ao reconhecimento da personalidade jurídica), 4º (direito à vida), 5º (direito à integridade pessoal), 7º (direito à liberdade pessoal), 8º (garantias judiciais), 13º (liberdade de pensamento e expressão) e 25º (proteção judicial), da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.¹⁸²

8.9.5 Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde (2016): A Corte IDH concluiu que a aplicação do instituto da prescrição penal ao crime de redução à condição análoga de escravo ocasionando o impedimento da responsabilização penal dos agentes criminosos, representou motivo de violação ao direito à proteção judicial, estabelecido no art. 25 da Convenção Americana, relativamente às disposições dos arts. 1º(1) e 2º da mesma Convenção, tendo em vista que se tratou de elemento decisivo para manter a impunidade dos fatos. Dessa

181 Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 4 de julho de 2006, Série C, nº 149, § 148.

182 Corte IDH, *Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, sentença 24 de novembro de 2020, Série C, nº 219.

maneira, não obstante os demais efeitos inerentes à sentença proferida, a Corte IDH determinou que o Estado brasileiro adotasse “as medidas necessárias para garantir que a prescrição não seja aplicada ao delito de Direito Internacional de escravidão e suas formas análogas”.¹⁸³

8.9.6 Caso Favela Nova Brasília (2017): *Decisão que reconhece de forma absoluta o poder investigatório do Ministério Público e vincula o Estado Brasileiro. No caso a Corte IDH entendeu que o Brasil violou do artigos 8º (1) (garantias judiciais) e art. 25(1) (dever de proteção judicial) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em face do art. 1º (1) (dever de respeitar os direitos) do mesmo instrumento internacional, bem como por violação ao art. 5º (1) (direito à integridade pessoal) do Pacto de San José. Restou reconhecido, ainda, que o Brasil desrespeitou os arts. 1º, 6º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, além do art. 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). Ainda, a Corte IDH determinou que o Brasil conduzisse eficazmente a investigação sobre os fatos relacionados às mortes ocorridas, devendo o Procurador-Geral da República avaliar se os fatos violadores de direitos humanos examinados no caso deveriam ser objeto de pedido de incidente de deslocamento de competência, de modo a garantir a realização da obrigação positiva do Estado na seara penal, além do dever do Estado de iniciar investigação eficaz relativamente aos atos de violência sexual noticiados.*¹⁸⁴

8.9.7 Caso Herzog e Outros (2018): *A Corte entendeu não caber prescrição no caso de tortura no contexto de violação massiva e sistemática de direitos humanos, condenando o Brasil novamente pela violação dos artigos 1º e 25º da Convenção Americana de Direitos Humanos de forma que ainda fundamentou que: Mesmo quando determinadas condutas consideradas crimes contra a humanidade não estejam tipificadas formalmente no ordenamento jurídico interno, ou que, inclusive sejam legais na legislação doméstica, isso não exime de responsabilidade a pessoa que cometeu o ato, de acordo com as leis internacionais. Ou seja, a inexistência de normas de direito interno que estabeleçam e punam os crimes internacionais não exime, em nenhum caso, seus autores de responsabilidade internacional e o Estado de punir esse crime.*¹⁸⁵

183 Corte IDH, *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 20 de outubro de 2016, Série C, nº 318, § 508 (item 11).

184 Corte IDH, *Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil*, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, sentença de 16 de fevereiro de 2017, Série C, nº 333.

185 Idem, § 231.

8.9.8 Caso *Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus (2020)*: *Nessa a Corte IDH volta a falar da impunidade no sistema criminal brasileiro. “A Corte já se manifestou, fazendo referência à devida diligência em processos penais, no sentido de que a investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e buscar a determinação da verdade e a persecução, captura, julgamento e eventual punição de todos os responsáveis intelectuais e materiais pelos fatos. Igualmente, que a impunidade deve ser erradicada mediante a determinação das responsabilidades tanto gerais do Estado, como individuais – penais e de outra natureza – de seus agentes ou de particulares, e que, para cumprir essa obrigação, o Estado deve remover todos os obstáculos, de facto e de jure, que mantenham a impunidade”.*¹⁸⁶

8.9.9 Caso *Márcia Barbosa (2021)*: *Nessa decisão que trata de feminicídio não punido pelo ordenamento jurídico brasileiro, a Corte IDH entende que a imunidade parlamentar não pode ser obstáculo para punição de violação de direitos humanos e considera que o Estado do Brasil violou os direitos às garantias judiciais, à igualdade perante a lei e à proteção judicial, estabelecidos nos artigos 8.1, 24 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 deste tratado, bem como às obrigações contempladas no artigo 7.b da Convenção Belém do Pará, em prejuízo da vítima e seus familiares.*

8.9.10 *Gabriel Sales Pimenta vs. Brasil (2022)*: *Trata de homicídio de defensor de direitos humanos que o Brasil novamente deixou de punir os agentes violadores, oportunidade em que a Corte IDH entendeu que Brasil vulnerou os artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 de tal tratado, em prejuízo aos familiares de Gabriel Sales Pimenta.*

¹⁸⁶ Corte IDH, *Caso Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e Seus Familiares vs. Brasil*, sentença de 15 de julho de 2020, Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas, Série C, nº 407, § 220.

09

DIRETRIZES ESSENCIAIS DE
ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA
ÁREA PENAL

CAPÍTULO 9

DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA PENAL

Flávia Mussi Bueno do Couto¹⁸⁷

9.1. Introdução

9.1.10 Estado Democrático de Direito como Estado da Justiça Material

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é um divisor de águas na história do sistema jurídico brasileiro. Com ela surge um novo constitucionalismo e, por consequência natural, um novo processualismo comprometido com o acesso efetivo à justiça e com a tutela efetiva dos bens jurídicos fundamentais, na área penal e na não penal. A referida Constituição, ao estabelecer que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito (art. 1º) e ao fixar que constituem seus Objetivos Fundamentais (art. 3º) *I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem prejuízo de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*, consagrou a ideia de Estado Democrático de Direito como Estado de Justiça Material, como já foi muito bem ressaltado pelo constitucionalista brasileiro, o mineiro José Afonso da Silva. Assim, o Estado Democrático brasileiro é um novo modelo de Estado comprometido com a transformação positiva e justa da realidade social¹⁸⁸.

9.1.2 Os Bens Jurídicos penais como Direitos Fundamentais e o dever de resolutividade do Ministério Público como decorrência do Estado Democrático de Direito como Estado da Justiça Material e do Princípio da Aplicabilidade Imediata dos Direitos e das Garantias Constitucionais Fundamentais (Título II, Capítulo I e art. 5º, §1º, da CR/1988)

Além disso, a Constituição de 1988 inseriu, ao lado dos bens individuais, os bens jurídicos coletivos como direitos fundamentais, estabelecendo que são

187 Participação especial: Alderico de Carvalho Júnior, Giovani Avelar Vieira, Leonardo Diniz Faria, Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, Mariana Lisboa Carneiro e Marcos Paulo de Souza Miranda.

188 Silva, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 200, p. 108.

também deveres (Título I, Capítulo II, da CR/1988) e que esses direitos-deveres fundamentais, individuais e coletivos, possuem aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, da CR/1988). O Ministério Público é a principal Instituição constitucional, com natureza de garantia constitucional fundamental permanente de acesso à justiça, incumbida, em suas atribuições e deveres, da defesa desses direitos-bens fundamentais da sociedade, individuais e coletivos (arts. 127 e 129 da CR/1988).

Portanto, quando se fala em atuação resolutiva na área penal ou na área não penal, observa-se que se trata de uma exigência constitucional decorrente do Estado Democrático de Direito, na sua condição de Estado da Justiça Material, e, portanto, dos Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil, assim como da teoria dos direitos e dos deveres fundamentais consagrada na CR/1988. Não basta a resolutividade de esforço e produção, não obstante o esforço e a produção institucional quantitativa sejam importantes. Torna-se imprescindível, à luz das diretrizes constitucionais acima citadas, a **resolutividade de impacto social**, de forma que a defesa dos bens jurídicos constitucionais fundamentais pelo Ministério Público em geral, incluindo especialmente a sua atuação na área criminal, deve ser estratégica, prezar pela unidade e, principalmente, pela efetividade em termos de resultados materiais positivos para o cidadão e para a sociedade em geral.

9.1.3 Os fundamentos e as bases jurídicas das diretrizes previstas neste Capítulo 9

As diretrizes previstas neste Capítulo decorrem, em especial, de um conjunto de normas orientativas e de práticas institucionais já consagradas no Ministério Público brasileiro, as quais agora estão sendo fixadas neste Manual de maneira mais objetiva e didática para fomentar e facilitar as boas práticas em termos de eficiência e de resolutividade institucional na atuação na área criminal.

9.1.4. A conceituação da resolutividade em normas de orientação do Conselho Nacional e da Corregedoria Nacional do Ministério Público

Preceituam as Recomendações CNMP n. 54/2017 e CN-CNMP 02/2018, que atuação resolutiva é aquela por meio da qual o Ministério Público contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, o problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como

para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações.

9.1.5 O dever de resolutividade nas investigações e nos processos penais na defesa das vítimas

O dever de resolutividade impõe investigações adequadas e ações penais lastreadas em provas suficientes. A delimitação do fato típico, com todas as suas circunstâncias, sem prejuízo da objetividade, é um caminho necessário para se buscar essa resolutividade.

Por intermédio do Ministério Público, observa-se que é possível o acesso das vítimas ao Poder Judiciário e, por isso, é seu dever requisitar a instauração de inquéritos policiais e fiscalizar, efetivamente, todo o curso das investigações, para viabilizar a sustentação em juízo da versão mais próxima possível da realidade histórica e se buscar a tutela penal adequada, que corresponda às necessidades concretas do caso penal em termos de resultados.

Como titular da ação penal, o Ministério Público deve diligenciar para a produção da prova de alcançar a verdade real (objetiva em termos de grau de probabilidade em grau máximo), não prescindindo, sempre que possível, da palavra da vítima e das perícias que lei processual admite e, em muitos casos, exige, sobretudo em se tratando de crimes que deixam vestígios.

9.1.6 O Ministério Público é mais que o autor da ação penal e deve atuar como fiscal da ordem jurídica (art. 127, caput e 129, inciso I, da CR/1988) na busca da resolutividade de impacto social em plena observância do devido processo legal

O Ministério Público não é simplesmente o autor da ação penal (art. 129, inciso I, da CR/1988). Ele é o titular constitucionalmente escolhido pelo Constituinte e, também, o fiscal da ordem jurídica (art. 127, *caput*, da CR/1988). Fiscalizar e garantir o cumprimento dos prazos e a duração razoável das investigações e do processo penal é dever e condição imposta pela Constituição para garantir a adequada atuação e ampliar a legitimidade social do Ministério Públi-

co em termos inclusive de resolutividade (art. 5º, inciso LXXVIII, da CR/1988: *a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*). A obediência a prazos é dever, o que inclui, por interpretação lógica, a proibição de dilações desnecessárias.

Por outro lado, deve o Ministério Público zelar pelo ao fiel cumprimento daquela das decisões judiciais, o que abrange a fiscalização da fixação correta do *quantum* de pena, do regime inicial de seu cumprimento e de seus efeitos, entre os quais a perda de função pública e a suspensão de direitos políticos. Isso, é claro, se advindas de uma condenação precedida de um justo processo, nos moldes das garantias constitucionais fundamentais que tutelam o processo penal.

Assim, para fins de adequado cumprimento do seu *munus* constitucional, o Ministério Público deve zelar pelas boas práticas no âmbito da investigação e da persecução penal, destacando-se como importantes, em termos de resolutividade, as seguintes diretrizes para atuação efetiva, em termos de resultados, na área criminal.

9.2. Diretrizes resolutivas para repressão de delitos (sistema de acesso à justiça por adjudicação). Perspectiva repressiva – remoção do ilícito e reparação adequada – e diretrizes procedimentais e processuais penais gerais

9.2.1 Inquérito policial – investigação e arquivamento

9.2.1.1 Medidas a serem adotadas quando do recebimento de comunicação verbal ou escrita de crime

Ao receber comunicação verbal ou escrita de crime de iniciativa ação pública, o Ministério Público precisa diligenciar para saber sobre a existência de inquérito policial ou peças de informação suficientes sobre o fato.

Se nada existir a respeito, é fundamental tomar por termo as declarações do denunciante e encaminhar a peça à autoridade policial, devidamente acompanhada de ofício requisitório de instauração do inquérito policial, no qual devem ser discriminadas as diligências investigatórias a serem executadas, fixando prazo compatível com o número e a complexidade do que for requerido.

9.2.1.2 Tramitação direta do inquérito policial

O Ministério Público precisa zelar pela tramitação direta do inquérito policial, para garantia do sistema acusatório, respeitada a matéria atinente à reserva de jurisdição.

9.2.1.3 Notificações e requisições na persecução penal

Durante a persecução penal, o órgão de execução do Ministério Público precisa realizar as diligências da sua atribuição, mediante utilização de notificações e requisições, nos termos do art. 129, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil 1988.

9.2.1.4 Do retorno dos autos do inquérito policial à delegacia de polícia

Havendo necessidade de retorno dos autos de inquérito policial à Delegacia de Polícia, o órgão de execução do Ministério Público diligenciará para indicar, de forma circunstanciada e expressa, as diligências pendentes e necessárias para o oferecimento imediato de denúncia. É preciso prazo razoável para o cumprimento, independentemente de indiciamento formal, observado o art. 17 do CPP.

9.2.1.5 Da necessidade de priorização da tramitação de inquéritos policiais e processos criminais

É muito importante que o Ministério Público zele para priorizar a tramitação de inquéritos policiais e de processos judiciais criminais, entre outros, quanto aos:

- I – crimes hediondos, nos termos do art. 394-A do CPP;
- II – crimes de homicídio;
- III – crimes sexuais contra vítimas crianças, adolescentes e mulheres;
- IV – crimes cuja apuração da autoria recaia sobre agentes públicos;
- V – crimes praticados contra idosos e contra pessoas com deficiência;
- VI – crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e de sonegação fiscal;
- VII – crimes contra bens jurídico-penais difusos com alto impacto social;
- VIII – crimes envolvendo organizações criminosas em geral;

IX – que tramitam há mais de 180 (cento e oitenta) dias sem diligência efetivamente realizada.

9.2.1.6 Da fiscalização para a juntada de laudos periciais

O órgão de execução do Ministério Público precisa velar para que nenhuma apuração seja sobrestada ou arquivada sem que nela tenham sido juntados os laudos necessários, em especial o toxicológico, o cadavérico e o perinecrocópico, subscritos por peritos não subordinados às autoridades investigadas, se for o caso.

9.2.1.7 Diligências e medidas necessárias nas infrações penais que deixem vestígios

Na persecução de infrações penais que deixam vestígios, sempre que a prova depender de conhecimento técnico especializado, o órgão de execução do Ministério Público diligenciará pela inserção dos respectivos laudos, ainda que elaborados de forma indireta, especialmente:

I – para comprovar a natureza da droga, a juntada do laudo toxicológico correspondente, com a observância da existência da assinatura (ainda que digital) do(s) perito(s) subscritor(es);

II – nos casos de tentativa de homicídio ou crimes de lesão corporal, para que se produza, oportunamente, o laudo que comprove eventual gravidade das lesões;

III – nos casos de arrombamento, destruição ou escalada, para comprovação das qualificadoras do delito, salvo justificativa concreta para sua não realização;

IV – nos crimes patrimoniais, para comprovação do valor da res furtiva;

V – nos crimes com uso de arma de fogo, para comprovação da potencialidade lesiva do artefato.

9.2.1.8 Notícia de homicídio em confronto com policial

Havendo, nos autos da investigação de crime comum, notícia de homicídio (consumado ou tentado), que tenha vitimado coautor ou partícipe do denunciado, ocorrido em confronto com policial, o órgão de execução do Ministério Público, com atribuição criminal comum/residual, ao oferecer a denúncia, precisa zelar pelo compartilhamento de informações com o órgão de execução do Ministério Público oficiante no Tribunal do Júri, a fim de garantir a regular investigação das circunstâncias da morte, se for o caso via procedimento autônomo, sem prejuízo da comunicação ao órgão de execução responsável pelo controle externo da atividade policial.

9.2.1.9 Investigação criminal que envolver vítima menor

Quando a investigação criminal envolver vítima menor, o órgão de execução do Ministério Público, com atribuição criminal exclusiva para apuração de

crimes sexuais, precisa zelar pelo compartilhamento de informação com a Unidade do Ministério Público de Defesa da Criança e do Adolescente, inclusive para fins de atuação conjunta ou coordenada, visando à aplicação de medidas de proteção em favor do ofendido.

9.2.1.10 Peças de informação ou inquérito policial que envolva agentes políticos com foro especial por prerrogativa de função

O órgão de execução do Ministério Público que receber peças de informação ou inquérito policial envolvendo agentes políticos municipais com foro especial por prerrogativa de função, precisa reconhecer que não é a sua atribuição, diligenciando para o encaminhamento dos autos ao Tribunal competente para posterior remessa ao órgão de execução do Ministério Público com a respectiva atribuição no Tribunal, evitando-se, assim, a manutenção da carga em aberto na primeira instância.

9.2.1.11 Inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência na delegacia com prazos extrapolados

Havendo inquéritos policiais e termos circunstanciados de ocorrência na delegacia com prazos extrapolados, o órgão de execução do Ministério Público com atribuição criminal deverá requisitá-los para análise e verificação de situação que recomende, de plano, o arquivamento, ou o apontamento de diligências e, caso verificada irregularidade na unidade ou no desenvolvimento da atividade policial, comunicar o fato ao órgão de execução da Instituição com atuação no controle externo da atividade policial.

9.2.1.12 Da necessidade de juntada nos autos, sempre que possível, de cópia do documento de identificação do investigado ou autuado em flagrante delito, ou que se promova a sua identificação civil

O órgão de execução do Ministério Público diligenciará para que a autoridade policial faça a juntada nos autos, sempre que possível, de cópia do documento de identificação do investigado ou autuado em flagrante delito, ou que se promova a sua identificação civil.

9.2.1.13 Da necessidade de adoção de medidas que evitem abusos e situações que invalidem provas processuais produzidas a partir da investigação, em observância à tese firmada no STF em repercussão geral, consubstanciada no Tema 280

O órgão de execução do Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, inclusive no exercício (difuso ou concentrado) do controle externo da atividade

policial, precisa adotar medidas que evitem abusos e situações que invalidem provas processuais produzidas a partir da investigação, em observância à tese firmada no **STF em repercussão geral**, consubstanciada no **Tema 280**, referente à entrada em domicílio do investigado/autor do fato - *“A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.”*

9.2.1.14 Da adoção de medidas, investigações criminais realizadas pelo Ministério Público, para a realização de persecução patrimonial voltada à localização de qualquer benefício derivado ou obtido, direta ou indiretamente, da infração penal ou de bens ou valores lícitos equivalentes

As investigações criminais realizadas pelo Ministério Público devem adotar medidas para a realização de persecução patrimonial voltada à localização de qualquer benefício derivado ou obtido, direta ou indiretamente, da infração penal ou de bens ou valores lícitos equivalentes, com vistas à propositura de medidas cautelares reais, ao confisco definitivo e à identificação do beneficiário econômico final da conduta, observando-se o disposto no art. 14 da Resolução CNMP n° 181/2017, que assim prevê:

§1º As investigações relacionadas à persecução patrimonial deverão ser realizadas em anexo autônomo do procedimento investigatório criminal (art. 14, §1º, da Resolução CNMP n.º 181/2017).

§2º Proposta a ação penal, a instrução do procedimento tratado no “caput” deste artigo poderá prosseguir até que ultimadas as diligências de persecução patrimonial.

§3º Caso a investigação sobre a materialidade e a autoria da infração penal esteja concluída sem que tenha sido iniciada a persecução tratada neste artigo, poderá ser instaurado procedimento investigatório específico, com o objetivo principal de realizá-la.

9.2.1.15 Do dever de priorização de recuperação de ativos nos crimes contra a ordem econômica e tributária

Na persecução dos crimes contra a ordem econômica e tributária, o órgão de execução do Ministério Público com atribuição diligenciará para priorizar a recuperação de ativos, antecipando as diligências que tenham como objetivo investigação financeira dos investigados, a identificação de ativos e rastreamento de fluxos financeiros, inclusive para apurar eventual prática de lavagem de di-

nheiro, atentando-se para a necessidade de incrementar, gradativamente, as práticas de investigação patrimonial.

9.2.1.16 Do levantamento de processos com pendência no cumprimento de prisões

Respeitadas as possibilidades materiais e efetivas de acompanhamento dos registros em procedimento administrativo autônomo, o Ministério Público zelará para levantar os processos em que há pendência do cumprimento de prisões, inclusive as lastreadas no art. 366 do CPP, sem notícia de diligência por parte da Polícia Judiciária, a fim de, após análise individualizada, envidar esforços conjuntos para a efetividade dos comandos prisionais, sendo que consta do referido dispositivo:

§1º Para fins do disposto no “caput” deste artigo, o órgão de execução poderá fazer consultas a fontes abertas, como o endereço eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (www.cnj.jus.br/bnmp - relação de mandados de prisão em aberto), Serasa, Siscon e Google, e a fontes reservadas, como os sistemas do GSI e a base oficial do BNMP, além de outros bancos de dados que disponibilizem endereços úteis ao cumprimento de ordens de prisão.

§2º Se, efetuado o levantamento, constatar-se a multiplicidade de processos criminais contra réu contumaz ou autor de crimes que revelem periculosidade, o promotor de justiça deverá verificar se é caso de pleitear nova prisão preventiva nos múltiplos feitos, comunicando-se com os outros oficientes nos casos, para ação conjunta e coordenada.

§3º Se, efetuado o levantamento, o órgão de execução reunir elementos sobre possível paradeiro do réu foragido, deverá extrair cópias das peças necessárias ao cumprimento do mandado e encaminhá-las à Polícia, em expediente reservado e autônomo.

§4º Ao constatar a extinção da punibilidade, o membro do Ministério Público deverá requerer que seja determinado o recolhimento de mandado de prisão pendente de cumprimento.

9.2.1.17 Diligência para comunicação à vítima sobre o resultado da audiência de custódia

O órgão de execução do Ministério Público precisa diligenciar, no curso da audiência de custódia, pelo cumprimento do art. 5º, II, da Resolução nº 253/2018 do Conselho Nacional de Justiça, pugnando pela formal comunicação da vítima acerca do provimento jurisdicional, na hipótese de se livrar solto o então autuado.

9.2.1.18 A maior utilidade do recurso pelas vias jurisdicionais do que a correição parcial, salvo se a competência no tribunal for jurisdicional e não administrativa para o julgamento da correição

Contra a decisão de arquivamento do Inquérito Policial proferida de ofício pelo juiz, é mais adequado optar pela interposição de recurso de natureza jurisdicional, em detrimento de eventual correição parcial, de modo a viabilizar a interposição de recursos especial/extraordinário contra decisão do órgão colegiado do Tribunal que eventualmente lhe negar provimento.

9.2.1.19 Medidas contra o reconhecimento da extinção da punibilidade pela prescrição

O Ministério Público adotará medidas contra o reconhecimento da extinção da punibilidade pela prescrição, considerando a pena em perspectiva, zelando pelo primado dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da presunção de inocência.

9.2.1.20 Da necessidade de valoração da tipicidade material do delito no momento do oferecimento da denúncia

Ao oferecer denúncia, o Ministério Público precisa valorar também a tipicidade material do delito, para fins de evitar a persecução penal de crimes de bagatela, irrelevantes do ponto de vista social e jurídico, optando por medidas de tutela inibitória da conduta ilícita em detrimento de medidas de cunho meramente repressivo.

9.2.1.21 De necessidade de requerimento expresse, na cota de oferecimento de denúncia, para que o juiz determine, sempre que possível, a notificação da vítima ou de seus familiares

O órgão de execução do Ministério Público precisa diligenciar para inserir, na cota de oferecimento da denúncia, pedido expresse para que o Juiz, em cumprimento ao determinado pela Resolução nº 253/2018 do Conselho Nacional de Justiça (art. 5º, II, "a"), determine a notificação da vítima ou de seus familiares, quando passíveis de identificação, dando ciência de que houve propositura de ação penal pelo Ministério Público, com envio de cópia da inicial acusatória para conhecimento.

9.2.1.22 Da necessidade de formulação de pedido expresso de condenação em valor mínimo para a reparação de danos materiais e/ou morais, coletivos ou individuais, com a indicação do valor estimado (art. 387, IV, do CPP)

O órgão de execução do Ministério Público precisa pedir, expressamente, no corpo de denúncia em que se atribua fato de que resulte dano material e/ou moral à coletividade ou à vítima identificada, a fixação na sentença condenatória de valor mínimo para reparação dos danos materiais ou morais, coletivos ou individuais (art. 387, IV, do CPP), indicando, na peça de ingresso, o valor estimado pela Instituição de acordo com a gravidade dos fatos, as condições econômicas do infrator, quando conhecidas, e o relato da vítima.

9.2.1.23 Da necessidade dos requerimentos, ao oferecer denúncia, para a juntada da Folha de Antecedentes Criminais (FAC) das pessoas denunciadas (se não tiver acesso direto pelos sistemas institucionais), bem como das Certidões de Antecedentes Criminais (CACs) das comarcas eventualmente mencionadas na FAC expedida pela Polícia Civil, bem como, se for o caso, o extrato da consulta nacional unificada de antecedentes criminais

O órgão de execução do Ministério Público, ao oferecer denúncia, zelará para requerer a juntada da Folha de Antecedentes Criminais (FAC) das pessoas denunciadas (se não tiver acesso direto pelos sistemas institucionais), bem como das Certidões de Antecedentes Criminais (CACs) das comarcas eventualmente mencionadas na FAC expedida pela Polícia Civil, bem como, se for o caso, o extrato da consulta nacional unificada de antecedentes criminais, sem prejuízo de outros pleitos destinados à confirmação da identificação ou de antecedentes, inclusive infracionais.

9.2.1.24 Da constatação, na análise dos antecedentes criminais, da pendência de execução penal ou de liberdade provisória em relação ao denunciado

Caso constate, pela análise dos antecedentes criminais, a pendência de execução penal ou de liberdade provisória em relação ao denunciado, o Ministério Público adotará providências para verificar se é caso de representar pela prisão preventiva, comunicando aos outros oficianes a denúncia por fato novo, bem como o atual paradeiro do denunciado, se for o caso, para ação conjunta e coordenada.

9.2.1.25 Da constatação, na análise dos antecedentes criminais, que o denunciado se encontra em liberdade provisória concedida por outro juízo, com ou sem cautelares

Constatado, pela análise dos antecedentes criminais, que o denunciado se encontra em liberdade provisória concedida por outro juízo, com ou sem caute-

lares, o Ministério Público diligenciará para comunicar tal fato ao oficiante perante aquele juízo, encaminhando-lhe cópia da denúncia por qualquer meio idôneo.

9.2.1.26 Da importância de a denúncia conter a qualificação completa do denunciado, incluindo o CPF

A denúncia deverá conter a qualificação completa do denunciado, incluindo o CPF, de acordo com as informações viáveis, disponíveis e acessíveis, com o escopo de viabilizar a execução da pena de multa mediante protesto e as medidas assecuratórias via Bacen-Jud ou sistema equivalente.

9.2.1.27 Da narrativa do fato criminoso na denúncia

Na narrativa do fato criminoso, o Ministério Público precisa descrever todas as circunstâncias fáticas caracterizadoras de qualificadoras, causas de aumento e agravantes.

9.2.1.28 Ao arrolar a vítima para que seja ouvida na instrução

Ao arrolar a vítima para que seja ouvida na instrução, o Ministério Público zelará, salvo se imprescindível à descrição circunstanciada do fato, para evitar menção ao seu endereço residencial na inicial acusatória.

9.2.1.29 Ao oferecer denúncia em face de acusado primário, mas contumaz na prática criminosa

Ao oferecer denúncia em face de acusado primário, mas contumaz na prática criminosa, o Ministério Público, com o fim de afastar de plano a incidência da causa de diminuição do art. 33, §4º, da Lei 11343/06 (tráfico privilegiado), descreverá tal circunstância fática já colhida na fase investigativa, a exemplo de registros pretéritos (REDS, antecedentes infracionais etc.) e informações policiais, esclarecendo a razão da respectiva juntada aos autos, conforme o caso.

9.2.1.30 Ao oferecer denúncia ou requerer o arquivamento de inquérito policial em que haja a apreensão de arma de fogo passível de registro

Ao oferecer denúncia ou requerer o arquivamento de inquérito policial em que haja a apreensão de arma de fogo passível de registro (arma de fogo de uso permitido ou restrito com identificação serial legível), utilizada para a prática ou apreendida no contexto fático indiciário da prática de crime, o Ministério Público solicitará, na respectiva cota, a comunicação circunstanciada à Delegacia de Armas da Polícia Federal, para ciência e eventuais providências de cunho administrativo em relação ao titular de eventual registro ou de

vendedor que permitiu a colocação da arma em circulação sem o respectivo procedimento registral.

9.2.1.31 Ao formular o pedido condenatório na denúncia

Ao formular o pedido condenatório na denúncia, o Ministério Público precisa pedir expressamente a incidência dos efeitos da condenação previstos no art. 92, I, “a” e “b”, do Código Penal, pleiteando a perda do cargo, da função pública ou do mandato eletivo, conforme o caso, quando prevista pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração, ou pena privativa de liberdade por tempo superior a quatro anos nos demais casos.

9.2.2 Ação Penal

9.2.2.1 Antes de requerer a citação editalícia

Antes de requerer a citação editalícia, o órgão de execução do Ministério Público precisa diligenciar para esgotar as possibilidades de localização do réu, com tentativas de sua citação pessoal em todos os endereços constantes dos autos.

9.2.2.2 Antes de requerer a citação editalícia

O órgão de execução do Ministério Público diligenciará para se valer dos bancos de dados informatizados acessíveis à própria Instituição, evitando diligências procrastinatórias junto a bancos de dados de baixa probabilidade quanto à atualidade (Copasa, Cemig, cartório eleitoral, etc.).

9.2.2.3 Da necessidade de que seja certificado nos autos se o acusado se encontra preso em algum estabelecimento prisional do Estado

Frustradas as diligências, Ministério Público precisa requerer nos autos que seja certificado se o acusado se encontra preso em algum estabelecimento prisional do Estado para, somente depois, pleitear a citação por edital.

9.2.2.4 Da necessidade se diligência para verificar se o acusado se encontra em outra comarca, submetido à execução penal

O Ministério Público diligenciará para verificar se o acusado se encontra em outra comarca, submetido à execução penal, ainda que em meio aberto, ou se, no juízo da execução, encontra-se foragido, com o respectivo mandado de recaptura, para ação conjunta e coordenada.

9.2.2.5 Da necessidade de produção, em audiência de instrução, provas acerca da extensão do dano material e/ou moral à coletividade ou à vítima identificada

O Ministério Público precisa diligenciar para produzir, em audiência de instrução, provas acerca da extensão do dano material e/ou moral à coletividade ou à vítima identificada, através de documentos, laudos de avaliação, notas fiscais e/ou relatórios médicos, bem como sobre as condições econômicas do réu, para viabilizar a adequada fixação de valor reparatório em benefício da vítima através da sentença condenatória.

9.2.2.6 Da necessidade de produção de provas em audiência sobre as fundadas razões da ocorrência de situação de flagrante delito no domicílio, em conformidade com o tema 280 do STF

Na audiência de instrução, o Ministério Público precisa velar pela produção de provas, especialmente por depoimentos dos policiais responsáveis pela abordagem do acusado em via pública ou pelo ingresso na casa do investigado/acusado, quando da sua prisão em flagrante, sobre quais eram, concreta e especificamente, as fundadas razões da ocorrência de situação de flagrante delito no domicílio, em conformidade com o tema 280 do STF.

9.2.2.7 Da importância do reconhecimento pessoal do acusado pelo ofendido na audiência

Na audiência, o Ministério Público adotar medidas para que, sempre que possível, seja realizado reconhecimento pessoal do acusado pelo ofendido, em conformidade com os precedentes dos Tribunais Superiores.

9.2.2.8 Nas sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri

Nas sessões de julgamento pelo Tribunal do Júri, o Ministério Público zelar para mencionar todas as agravantes e atenuantes, ainda que objetivas, durante os debates.

O Ministério Público precisa zelar para que a ata de julgamento do plenário do júri descreva todas as ocorrências em plenário.

9.2.2.9 Do zelo pelo exame das provas para delimitação da moldura fática

Ao apresentar alegações finais, oralmente ou por memoriais, o órgão de execução do Ministério Público zelar para a análise e o efetivo exame pelo julgador das provas produzidas nos autos, relevantes para o julgamento da ação penal, promovendo-se, assim, a delimitação da moldura fática a ser revalorada

pelo Tribunal *ad quem*, por ocasião do recurso interposto, e o acesso aos Tribunais Superiores, afastando-se o óbice das súmulas 7 do STJ e 279 do STF.

9.2.2.10 Da análise, em fundamentação concreta, nas alegações finais (escritas ou orais) das circunstâncias que possam interferir na dosimetria da pena

Ao apresentar alegações finais, oralmente ou por memoriais, o órgão de execução do Ministério Público zelará para a análise e a valoração por fundamentação concreta pelo julgador das circunstâncias que possam interferir na dosimetria da pena, especialmente as circunstâncias judiciais do art. 59 do Código Penal, evitando argumentação genérica que se prestaria a fundamentar a solução de qualquer caso.

9.2.2.11 Da análise nas alegações finais de elementos para a fixação da pena base conforme os standards de aumento de pena estabelecidos pela jurisprudência do STJ

Nas alegações finais, o Ministério Público precisa zelar pela fixação da pena base conforme os *standards* de aumento de pena estabelecidos pela jurisprudência do STJ - 1/8 sobre a diferença entre as penas mínima e máxima cominadas ao delito, ou 1/6 sobre a pena mínima, para cada circunstância judicial valorada negativamente, salvo fundamentação concreta que justifique a utilização de outro padrão.

9.2.2.12 No cúmulo de causas de aumento de pena

Na hipótese de cúmulo de causas de aumento de pena (art. 68, parágrafo único, do CP, e Súmula 443 STJ), o Ministério Público precisa zelar pela devida fundamentação da decisão quanto à opção de se cumular as frações.

9.2.2.13 Da necessidade de se pedir expressamente que a exasperante remanescente seja considerada como circunstância judicial na pena base

E, na hipótese em que o julgador tenha optado pela aplicação de uma única causa de aumento, na 3ª fase da dosimetria – art. 68, parágrafo único, do CP, o Ministério Público precisa pedir expressamente que a exasperante remanescente seja considerada como circunstância judicial na pena base.

9.2.2.14 Da priorização de apresentação de alegações finais em audiência

O Ministério Público zelará pela apresentação oral das alegações finais em audiência, nos termos do art. 403 do CPP, ressalvada a absoluta e justificada impossibilidade de fazê-lo.

9.2.2.15 Da necessidade, em alegações finais, de pedido de fixação de valor mínimo para reparação do dano – material ou moral, causado pela prática criminosa

Ao elaborar alegações finais, o Ministério Público precisa reiterar o pedido de fixação de valor mínimo para reparação do dano – material ou moral, causado pela prática criminosa.

9.2.2.16 Casos previstos na Lei 11.343/06 e atuação do Ministério Público

Nos casos previstos na Lei 11.343/06, o Ministério Público precisa:

I - requerer expressamente a aplicação dos critérios preponderantes, dispostos no art. 42, na fixação da pena base, atentando-se para os standards de aumento de pena estabelecidos pela jurisprudência do STJ;

II - insurgir-se contra o reconhecimento da atenuante da confissão espontânea no crime de tráfico ilícito de entorpecentes no caso de mera admissão da posse ou propriedade para uso próprio (Súmula 630 STJ, Terceira Seção);

III – manifestar-se, quanto à pretensão de aplicação da pena adequada à natureza e à quantidade de drogas, necessariamente valoradas na primeira etapa da dosimetria, para modulação da pena-base; pleiteando supletivamente, quanto à natureza e à quantidade das drogas apreendidas, outrossim na terceira fase da dosimetria da pena, para afastamento da diminuição de pena prevista no §4º do art. 33 da Lei n. 11.343/2016, quando conjugada com outras circunstâncias do caso concreto que caracterizem a dedicação do agente à atividade criminosa ou a integração de organização criminosa;

IV – considerar o histórico infracional para afastar a minorante prevista no art. 33, §4.º, da Lei n. 11.343/2006, por meio de fundamentação que aponte a existência de circunstâncias excepcionais, nas quais se verifique a gravidade de atos pretéritos, devidamente documentados nos autos, bem como a razoável proximidade temporal de tais atos com o crime em persecução.

9.2.2.17 Da importância de questionamento explícito e expresso em alegações finais

Ao elaborar as alegações finais com pedido condenatório no processo penal ou apresentar embargos de declaração (outrossim nos recursos em geral ou contrarrazões), o Ministério Público precisa questionar explicitamente (apontando os dispositivos constitucionais, infraconstitucionais ou convencionais que foram ou que poderão ser ofendidos), indicando, ainda, explicitamente, em tópico próprio, os referidos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que sustentam a tese institucional, valorizando, sempre que possível, o princípio da unidade.

9.2.2.18 Da necessidade de zelar pela observação da situação econômica do acusado ao juiz fixar a pena de multa

O Ministério Público precisa velar para que o juiz observe a situação econômica do acusado ao fixar a pena de multa.

9.2.2.19 Da necessidade de se postular expressamente em alegações finais a comunicação do trânsito em julgado à Justiça Eleitoral

Ao elaborar as alegações finais com pedido condenatório no processo penal, o Ministério Público precisa postular expressamente a comunicação do trânsito em julgado à Justiça Eleitoral, para efeito de anotação da suspensão dos direitos políticos no Cadastro Geral de Eleitores. Parágrafo único. Essa providência também deve ser adotada nas ações penais por crimes que tenham afetado os bens jurídicos mencionados no art. 1.º, I, "e", da Lei Complementar n.º 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 135/2010, efetivando-se o impedimento ao exercício da capacidade eleitoral passiva.

9.2.3 Lei nº 9.099/1995

1. O Ministério Público velará para que a denúncia seja apresentada oralmente, na própria audiência em que se frustrar a proposta de transação penal.
2. Em observância aos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, órgão de execução do Ministério Público que atua nos Juizados Especiais Criminais zelará para admitir, para as medidas ordinariamente adotadas com base em termos circunstanciados de ocorrência, documentos de ocorrências policiais lavrados por qualquer agente ou autoridade policial, mesmo aqueles oriundos de órgãos estranhos às funções de polícia judiciária, desde que confeccionados no exercício regular de suas funções e com informações suficientes e idôneas para as providências ministeriais - Decisão proferida pelo STF na ADI 3807/DF e pelo CNJ no PCA 0008430-38.2018.2.00.0000. PROFs 303/2015, 29/2017 e 104/2017.
3. Oferecida a denúncia, devem ser expostos pelo Ministério Público, por cota nos autos, os motivos que ensejam ou não a proposta de suspensão condicional do processo, especificando-se, sempre que possível, as condições do caso concreto.
4. Nos Juizados Especiais Criminais, precisam ser declinados pelo Ministério Público, quando do oferecimento de denúncia, os motivos de não apresentação de proposta de transação penal.

9.2.4 Fase recursal - atuação nos Tribunais Superiores

9.2.4.1 Ao interpor recursos em sentido estrito ou de agravo em execução que demandem a formação de instrumento

Ao interpor recursos em sentido estrito ou de agravo em execução que demandem a formação de instrumento, o Ministério Público zelarà para especificar as peças dos autos que se referem à matéria necessária ao conhecimento do objeto do recurso endereçado ao órgão “*ad quem*”, evitando a indicação de extração de cópia integral dos autos, ressalvada hipótese de insuperável necessidade.

9.2.4.2 Da utilização da correição parcial ou outra medida

O órgão de execução do Ministério Público deverá propor correição parcial ou outra medida que entender adequada quando se impuser à Instituição ônus do fornecimento das peças indicadas para instrução de recurso em sentido estrito e agravo de execução.

9.2.4.3 Da necessidade de se observar os precedentes qualificados

Ao postular em juízo, nos tribunais de segundo grau e nas Cortes Superiores, o Ministério Público precisa observar os seus precedentes qualificados, contribuindo para manter a jurisprudência íntegra, estável e coerente, salvo quando houver distinção do caso concreto ao julgado paradigma ou se tratar de possibilidade de superação de um precedente que não coaduna mais com o ordenamento jurídico.

Recomenda-se a consulta aos sites do STF e STJ para acesso às controvérsias e temas fixados: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Precedentes/informacoes-gerais/recursos-repetitivos> e <https://portal.stf.jus.br/repercussao-geral/teses.asp>.

9.2.4.4 Da necessidade de prequestionamento explícito e expresso

O Ministério Público precisa prequestionar explicitamente, apontando os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais ofendidos ou que possam ser ofendidos pela decisão recorrida, consoante as teses institucionais e valorizando-se sempre o princípio da unidade, sendo recomendável, ainda, que abra, ao final da peça recursal, tópico próprio para apresentar, em reforço ao prequestionamento, os dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais, inclusive aqueles decorrentes de convenções internacionais, neste caso para fins de controle da convencionalidade.

9.2.5 Execução penal

9.2.5.1 Pena de multa – atribuição do Ministério Público

O Ministério Público zelará pela busca efetiva do cumprimento da sanção de multa aplicada na sentença penal condenatória, inclusive em valores inferiores a R\$5.000,00 (cinco mil reais), mediante a adoção das medidas extrajudiciais, como o protesto.

9.2.5.2 Penas Restritivas de Direito – prescrição de pretensão executória

O Ministério Público diligenciará para evitar a ocorrência da prescrição da pretensão executória – mesmo que considerado o trânsito em julgado para ambas as partes – acompanhando a efetiva implantação das guias definitivas de cumprimento das penas restritivas de direito no SEEU, evitando o decurso do prazo sem início do cumprimento pela demora na implantação.

9.2.5.3 Livramento Condicional – requisito subjetivo

O órgão de execução do Ministério Público, ao avaliar o cabimento do livramento condicional sob a ótica do requisito subjetivo, levará à apreciação do juízo todo o histórico de faltas do apenado, e não apenas os últimos 12 meses, para, assim, subsidiar a análise do histórico completo de cumprimento da pena.

9.2.5.4 Exame Criminológico – elementos concretos

Ao constatar a necessidade de realização prévia de exame criminológico para análise do requisito subjetivo para a concessão dos benefícios da execução penal, o órgão de execução do Ministério Público indicará em sua manifestação os elementos **concretos** do delito praticado e/ou do cumprimento da pena que justifiquem a sua realização, não bastando apenas a menção à gravidade em abstrato do crime cometido e a longa pena a cumprir.

9.2.5.5 Multa - comprovada impossibilidade pagamento/ parcelamento – presunção não admitida

O órgão de execução do Ministério Público diligenciará para que a declaração da extinção da pena de multa somente ocorra no âmbito do processo de execução penal após a juntada da comprovação do integral pagamento, ainda que a quitação tenha sido efetivada extrajudicialmente.

No curso do processo de execução da pena de multa, o Ministério Público precisa se manifestar para que o sentenciado que não efetuar a pagamento da pena justifique, documentalmente, a absoluta impossibilidade de pagamento da

multa, ainda que de forma parcelada, não sendo a assistência jurídica gratuita (Defensoria Pública ou outra) presunção para não cumprimento da referida sanção.

9.2.5.6 Remição – falta grave - obrigatoriedade de perda de dias remidos

Praticada a falta grave pelo apenado, o órgão de execução do Ministério Público diligenciará para requerer ao juízo da execução que, ao reconhecê-la, também revogue parte do tempo de pena remido (caso o apenado o tenha), com discricionariedade apenas em relação ao *quantum* da fração fixada no art. 127 da Lei n.º 7.210/1984 (LEP).

9.2.5.7 Reincidência – reconhecimento juízo da execução

Ao constatar a existência de reincidência, ainda que não reconhecida pelo juízo da condenação, órgão de execução do Ministério Público diligenciará para que o juízo da execução a considere dentre as condições pessoais do apenado, para fins de concessão dos benefícios da execução.

9.2.5.8 Suspensão condicional da pena - descumprimento das condições impostas

O Ministério Público zelará pela efetiva fiscalização periódica do cumprimento das condições impostas durante todo o período de **suspensão condicional da pena**, objetivando que o juízo a suspenda ou revogue o benefício ainda dentro do período de prova.

9.2.5.9 Monitoração eletrônica – falta grave

Estando o sentenciado em uso de monitoração eletrônica e sendo reconhecida a ocorrência de falta grave no curso da execução, o Ministério Público diligenciará para requerer a imposição da penalidade legal regressiva (art. 118, inciso I, da LEP).

9.2.5.10 Súmula vinculante 56 do STF – observância necessária das etapas mínimas

Em caso de comprovado déficit de vagas no regime de pena de cada sentenciado, o Ministério Público diligenciará para que haja a necessária observância pelo juízo da execução das etapas mínimas estabelecidas em precedentes dos Tribunais Superiores, a saber: (a) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (b) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (c) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.

9.3 Diretrizes resolutivas para prevenção de ilícitos (tutela inibitória – resolução consensual de conflitos)

9.3.1 Do zelo pelas prerrogativas de formular propostas de acordo

O Ministério Público zelará pelas suas prerrogativas de formular propostas de acordo (transação penal, suspensão condicional do processo, colaboração premiada e acordo de não persecução penal) e de indicar a adequada destinação dos respectivos recursos, observando, no âmbito penal, a decisão proferida nos autos da ADPF 569/DF e as normas da Corregedoria.

9.3.2 Da aplicação dos instrumentos de justiça negocial no âmbito criminal

O Ministério Público deve zelar pela aplicação dos instrumentos de justiça negocial no âmbito criminal, sempre que presentes os requisitos legais, ou justificar a impossibilidade de fazê-lo, para ampla participação e ciência do investigado.

9.3.3 No exercício difuso do controle externo da atividade policial, a importância de se promover reuniões e palestras com os integrantes das forças de segurança – policiais civis e militares

O Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, no exercício difuso do controle externo da atividade policial, zelará para promover reuniões e palestras com os integrantes das forças de segurança – policiais civis e militares, com o fim de conformar a atuação policial com os precedentes das Cortes Superiores, quanto à legitimidade da abordagem e colheita de prova, notadamente para evitar abusos e situações que invalidem provas processuais produzidas a partir da investigação, em observância à tese firmada no STF em repercussão geral, consubstanciada no tema 280, quanto à entrada em domicílio do investigado/autor do fato - “A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas a posteriori, que indiquem que dentro da casa ocorre situação de flagrante delito, sob pena de responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, e de nulidade dos atos praticados.”

9.3.4 Da atuação conjunta com órgãos de segurança pública locais

O Ministério Público deve, em atuação conjunta com os órgãos de segurança pública locais, identificar o padrão de delitos cometidos numa região, com o fim de adotar medida para coibir o ilícito.

9.3.5 Da atuação resolutiva extrajudicial na área criminal

O Ministério Público diligenciará para identificar e combater, por intermédio de recomendações, termos de ajuste de conduta e outros instrumentos cabíveis, as causas geradoras da criminalidade, instaurando, quando for o caso, inquérito civil e ajuizando a respectiva ação civil pública quando, esgotadas todas as iniciativas e tentativas, não for possível a resolução consensual do conflito, problema ou controvérsia.

9.3.6 Em caso de ocorrência de violência policial

Em caso de ocorrência de violência policial, o órgão de execução do Ministério Público com atribuição na defesa dos direitos humanos diligenciará para compartilhar as informações com o oficiante no controle externo, pautando a atuação das duas áreas em conjunto e efetuando o atendimento das famílias e, se for o caso, a oitiva dos envolvidos em procedimento próprio.

9.3.7 Celebração do acordo e prioridade à reparação do dano

Na celebração do acordo, o Ministério Público zelará para que seja conferida prioridade à reparação do dano, buscando-se alternativas negociais à obrigação pecuniária em caso de investigado pobre, especialmente quanto a possíveis formas de compensação, sem prejuízo de medidas pedagógicas em atenção à situação do próprio infrator.

9.3.8 Da importância de cláusulas no acordo sobre a perda dos instrumentos do crime

Além da reparação do dano e das cláusulas que obrigam o autor do fato, o órgão de execução do Ministério Público zelará para incluir na proposta de acordo, a perda dos instrumentos do crime, em especial a renúncia a quaisquer direitos de propriedade, posse ou detenção de armas de fogo, apreendidas com o indiciado em situação de porte, transporte ou tráfego irregulares, ou em situações de posse indireta ou mediata, sempre que empregada para a prática de crime, independentemente da titularidade patrimonial do bem ou de sua situação registral administrativa.

9.3.9 A necessidade de se evitar cláusulas gerais padronizadas que desconsiderem as especificidades do caso penal concreto

O Ministério Público zelará para evitar a aplicação geral de cláusulas padronizadas que desconsiderem as especificidades do negócio jurídico em atenção à necessária, proporcional, adequada e efetiva resposta ao ilícito, reduzindo o risco de banalização do instituto, que se aplica a crimes de médio potencial ofensivo de natureza variada.

9.3.10 Da importância de se registrar as tratativas do acordo em gravação audiovisual

O Ministério Público, sempre que possível, registrará as tratativas do acordo serão em gravação audiovisual, cientes os participantes.

9.3.11 No caso de maus-tratos qualificado a cães e gatos

No caso de maus-tratos qualificado a cães e gatos, disciplinados no art. 32, §1º-A, da Lei n.º 9.605/1998, o órgão de execução do Ministério Público zelará para verificar se é caso de condicionar o acordo à entrega dos animais a entidades apropriadas para seu cuidado e destinação, bem como ao pagamento das despesas relativas à reparação do dano e indenização de natureza compensatória à entidade cuidadora, ressalvados os casos em que gravidade dos maus-tratos perpetrados revele a insuficiência do acordo para a reprovação e a prevenção de fatos dessa natureza.

9.3.12 Da importância de a vítima, sempre que possível, ser intimada da homologação do ANPP

O órgão de execução deverá zelar para que a vítima, sempre que viável, seja intimada da homologação do acordo de não persecução penal, e de seu descumprimento com a respectiva notícia de oferecimento de denúncia.

9.3.13 Do zelo pela criação e pelo regular funcionamento dos conselhos e das coordenadorias municipais de igualdade étnico-racial

O órgão de execução do Ministério Público diligenciará para a implementação da Lei n.º 12.288/2010, em especial no que diz respeito à criação e ao regular funcionamento dos conselhos e das coordenadorias municipais de igualdade étnico-racial.

9.3.14 Atuação do órgão de execução do Ministério Público nos atos oficiais de que participar

Em sua atuação e nos atos oficiais de que participar, o órgão de execução do Ministério Público zelará para:

- I – respeitar e fazer respeitar o nome social, sempre que por ele a pessoa se identificar ou solicitar ser chamada;
- II – adotar medidas que assegurem o reconhecimento do direito ao uso do nome social quando da utilização de todo e qualquer serviço público;
- III – verificar a adequação da atuação das polícias no que diz respeito a não

discriminação e ao reconhecimento da identidade de gênero quando de abordagens e/ou identificação de pessoas trans;

IV – promover a conscientização das polícias e de outros órgãos de segurança quanto ao preenchimento dos registros de ocorrências com as peculiaridades dos crimes de racismo, injúria racial, intolerância religiosa, LGBTfobia e demais crimes de intolerância, nos campos identificados como provável descrição da ocorrência principal ou natureza secundária, bem como dos dados relacionados à identidade de gênero, nome social (ou orientação sexual, se for o caso), bem como ao campo raça/cor;

V – fiscalizar e assegurar o direito de retificação de prenome e gênero diretamente nos cartórios de registro civil, bem como a realização de mutirões para esse fim, além de outros voltados à emissão de documentos, para atender à população hipossuficiente;

VI – O órgão de execução do Ministério Público diligenciará e zelará para aplicar a *ratio decidendi* da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 26 também para o crime de injúria racial, com o fim de ampliar o alcance da proteção social contra ofensas individualizadas com conteúdo transfóbico.

9.3.15 Da importância de diligências para fiscalizar o funcionamento da rede de serviços e os programas destinados ao atendimento especializado às mulheres em situação de violência

O órgão de execução do Ministério Público diligenciará para fiscalizar o funcionamento da rede de serviços e os programas destinados ao atendimento especializado às mulheres em situação de violência, inclusive com a adoção das providências que se destinarem ao saneamento de eventuais omissões do poder público local.

9.3.16 Da importância de fiscalização das unidades que executam serviços socioassistenciais especializados na abordagem social ou nas diversas modalidades de acolhimento institucional das pessoas em situação de rua

O órgão de execução do Ministério Público precisa inspecionar, com periodicidade mínima anual, as unidades que executam serviços socioassistenciais especializados na abordagem social ou nas diversas modalidades de acolhimento institucional das pessoas em situação de rua.

9.3.17 O Ministério Público, observada sua atribuição, diligenciará para fiscalizar, com regularidade, as condições gerais das unidades prisionais ou

de acautelamento de adolescentes, bem como as unidades de acolhimento institucional como medida de proteção.

Nas visitas de inspeção, deve-se zelar pela verificação:

I – de efetiva assistência médica ou hospitalar oferecida ao acautelado ou acolhido;

II – de preservação da integridade dos acautelados;

III – das condições físicas, do tempo de acautelamento e do nível de salubridade das unidades;

VI – da existência de visitas sociais, bem como o tratamento dispensado a familiares;

9.3.18 Da necessidade de visitas extraordinárias nos sistemas prisionais ou de internação de menores

O órgão de execução do Ministério Público realizará visitas extraordinárias sempre que tiver notícias de violação de direito fundamental e de ocorrência de tortura, maus-tratos ou qualquer tratamento cruel, desumano ou degradante praticado contra pessoa privada de liberdade ou acolhida.

9.3.19 Fiscalização da ordem jurídica e da observância do devido processo legal na área penal

No cumprimento do seu mister constitucional de defesa da ordem jurídica (art. 127, caput, da CR/1988), Ministério Público zelará na área penal pelo devido processo legal e pela tutela dos direitos fundamentais, respeitando as normas procedimentais e reconhecendo eventuais nulidades decorrentes de sua não observância e da violação de direitos.

9.3.20 Da utilização adequada e racional das medidas criminais

O Ministério Público primará pela utilização racional e adequada dos mecanismos de judicialização e assegurar a participação da comunidade diretamente interessada no litígio, conflito ou problema criminal.

9.3.21 Da necessidade de atuação do órgão de execução do Ministério Público na área criminal de acordo com o Planejamento Estratégico, com o Plano Geral de Atuação, com os Programas Institucionais e com as teses institucionais

Os órgãos de execução do Ministério Público precisam atuar alinhados ao planejamento estratégico, aos programas de atuação e às teses institucionais,

adotando-se planos de atuação para esses fins, sem prejuízo da atuação em projetos específicos necessários para o afastamento de ilícitos e solução de litígios decorrentes de particularidades locais.

9.3.22 Da necessidade de atuação efetiva e articulada para a elaboração e a contemplação no orçamento público de políticas públicas necessárias à política criminal de combate à criminalidade e às suas causas geradoras

O Ministério Público zelará pela elaboração e pela contemplação no orçamento público de políticas públicas necessárias à política criminal, especialmente aquelas de combate às causas geradoras da criminalidade, priorizando aquelas políticas públicas destinada à proteção preventiva de bens jurídico-penais fundamentais, diligenciando para fiscalizar a plena execução pelos órgãos administrativos responsáveis.

9.3.23 A atuação com a cooperação e a parceria de órgãos técnicos

O Ministério Público diligenciará para a obtenção de cooperação e parceria de órgãos técnicos, a exemplo de centros universitários, especializados para elaboração e execução de políticas públicas.

9.3.24 Da importância de atividades extrajudiciais, mesmo que não procedimentais, mas de relevância social na área criminal

O Ministério Público diligenciará para que as atividades extrajudiciais, mesmo as não procedimentais, mas de relevância social, como palestras, participação em reuniões e outras atividades que resultem em medidas de inserção social, inclusive para fins de envolvimento social no debate de políticas públicas de segurança pública e de combate às causas geradoras da criminalidade.

10

O MINISTÉRIO PÚBLICO E
O PROCESSO COLETIVO
RESOLUTIVO

CAPÍTULO 10

O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO COLETIVO RESOLUTIVO

Hermes Zaneti Jr.

Gustavo Silva Alves

10.1 Introdução: como pensar o processo coletivo de forma resolutiva

10.1.1 Processo coletivo no Brasil e a importância da resolutividade

O processo coletivo brasileiro é um dos mais desenvolvidos do mundo. O Brasil tem experiência prática, legislação, precedentes, doutrina e jurisprudência farta na matéria. O portal do CNMP/CNJ aponta mais de **300 mil processos coletivos em tramitação**¹⁸⁹. Este número mostra ao mesmo tempo a aceitação ampla e o sucesso deste modelo processual no nosso país.

Processos coletivos, contudo, são complexos. Duas especificidades do processo coletivo incluem: a) a tutela de grupos de pessoas e bens jurídicos de natureza transindividual; b) a ligação entre pretensões individuais, coletivas e casos repetitivos.

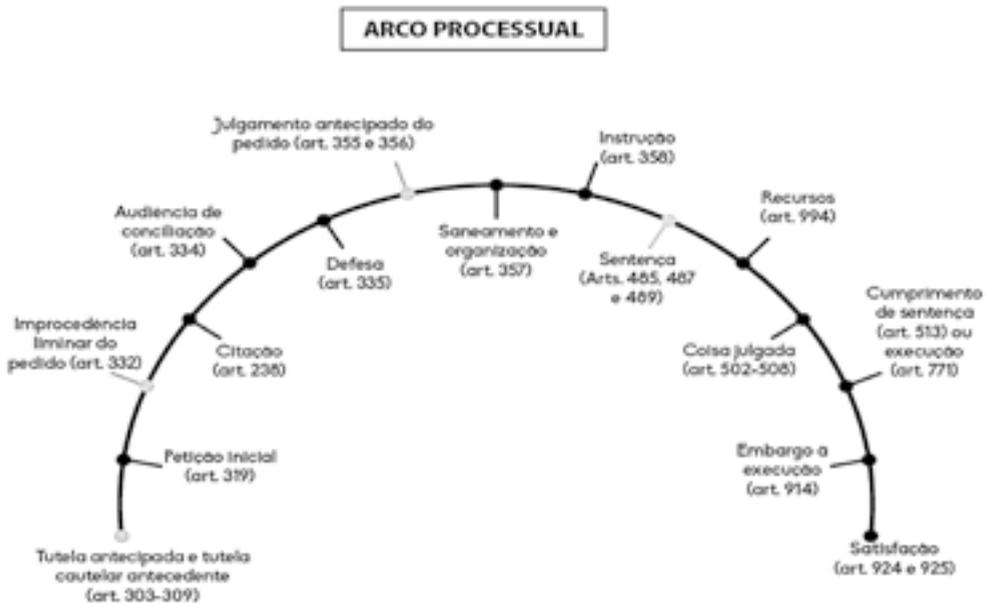
Há uma série de técnicas e instrumentos jurídicos que podem tornar a solução de situações jurídicas mais resolutiva, no sentido de: (i) prevenir ou solucionar de modo efetivo a controvérsia jurídica coletiva (o problema jurídico, seja ele de direito ou de fato); (ii) prevenir, inibir ou reparar ameaça à lesão ou lesão ao direito coletivo *lato sensu*, assim compreendidos os direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Busca-se com as soluções enfrentadas neste texto a máxima efetividade e resolutividade possível por meio de instrumentos e técnicas extrajudiciais e judiciais (art. 1º, § 1º a 3º, CNMP nº 54/2017), incluída a atividade satisfativa.

Do ponto de vista do processo coletivo, a principal premissa para fins de resolutividade é a seguinte: a celebração de um acordo ou a obtenção de julgamento de procedência não são suficientes para se alcançar a efetividade do direito coletivo tutelado. Apenas quando se alcançar o efetivo adimplemento da obrigação é que se alcançará a resolutividade.

Assim, este capítulo considera atividade resolutiva *toda a atividade tendente a efetivar a solução do problema jurídico para a obtenção da tutela dos*

189 Cadastro Nacional de Ações Coletivas – CACOL. Disponível em: <https://tinyurl.com/CACOL-CNJ>. Acesso em: 23 mar. 2023.

direitos fundamentais e o acesso à justiça efetiva e adequada. A resolutividade está no cerne da missão constitucional do Ministério Público como instituição de garantia e de acesso à justiça.¹⁹⁰ Essa resolutividade deve se dar ao longo de todo o arco processual.



Quadro 01: Arco Processual

10.1.2 Aplicação direta do CPC ao microsistema do processo coletivo

O Código de Processo Civil se aplica diretamente ao processo coletivo, tendo uma aplicação supletiva, subsidiária e residual em relação ao microsistema das ações coletivas.

O CPC prevê, por exemplo, a comunicação pelo juiz ao Ministério Público sempre que uma ação individual tenha potencial de ser também uma ação co-

¹⁹⁰ Defendendo o Ministério Público como instituição de *acesso à justiça*: 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. Defendendo o Ministério Público como *instituição de garantia dos direitos fundamentais* a partir das ideias de Luigi Ferrajoli: 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; FERRAJOLI, Luigi. Per Un Pubblico Ministero come Istituzione di Garanzia (Por Um Ministério Público como Instituição de Garantia). Tradução Eduardo Pelella. In: FISCHER, Douglas et. al. (org.). *Garantismo Penal Integral. Questões penais e processuais, criminalidade moderna e aplicação do modelo garantista no Brasil*. 4^o ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2017, p. 35-58. As duas concepções são complementares, portanto devem andar juntas, uma vez que os poderes de solução autoconsensual e acionabilidade colocados à disposição do Ministério Público devem ser reconhecidos como voltados para a resolutividade, garantia de direitos fundamentais e acesso à Justiça.

letiva (art. 139, X, CPC), prevê, ainda, a aplicação aos processos individuais e coletivos da tese fixada no incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR, art. 985, I, CPC). Logo, naquilo que não contrastar com os princípios e a lógica própria do processo coletivo o CPC deve ser aplicado plenamente. No que contrastar a aplicação será residual. Um exemplo de não aplicação que será analisado adiante é a antecipação dos honorários do perito (Tema 510 do STJ). A gratuidade das ações coletivas e o estímulo à tutela coletiva fizeram que nosso sistema tivesse uma regra específica, com a dispensa do adiantamento, do pagamento de custas e emolumentos e de honorários advocatícios (arts. 5º, LVXXIII, CF/1988, art. 18 da LACP, art. 87 do CDC). Nesta matéria predomina a especialidade do microssistema processual coletivo em detrimento do CPC.

10.1.3 Ligação entre processo coletivo, processo individual e casos repetitivos

Em razão disto o processo coletivo será tratado em sentido amplo, incluindo as ações coletivas, nosso principal objeto, mas também os casos repetitivos.

A ligação entre o processo coletivo e os processos individuais pode ocorrer de pelos menos duas maneiras.

A primeira é através dos efeitos positivos da coisa julgada coletiva nos processos individuais, a chamada extensão subjetiva da coisa julgada apenas para beneficiar os titulares dos direitos individuais. Esse modo de produção da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* é a coisa julgada *secundum eventum litis*, ou seja, se o resultado do litígio for a improcedência da ação coletiva ela não prejudica o ajuizamento e o julgamento das ações individuais (a disciplina mais completa é a do art. 103, CDC, aplicável a todo microssistema do processo coletivo). Há também a possibilidade do transporte *in utilibus* da decisão coletiva para as demandas individuais, nesta hipótese, limitada às ações para tutela de direitos difusos e coletivos em sentido estrito a decisão coletiva pode ser transportada para beneficiar o titular de direito individual (art. 103, § 3º, CDC), da mesma forma que ocorre com a condenação na esfera penal em relação à esfera cível. Aliás, é possível afirmar a existência de uma ação coletiva *ex delicto* para os casos em que a tutela penal tenha efeito em bem jurídico coletivo (art. 103, § 4º, CDC).

Percebe-se aqui a efetividade da tutela coletiva como tutela em benefício dos titulares de direitos individuais decorrentes do mesmo conjunto de fatos.

A segunda, é a possibilidade de suspensão por prejudicialidade externada das demandas individuais para o julgamento da ação coletiva. Neste caso o julgamento da ação coletiva será utilizado para o julgamento das ações individuais que ficarão suspensas. Essa técnica já tem sido utilizada em alguns casos no STJ, formando uma série de precedentes, com o argumento de que

havendo ação coletiva ocorre uma espécie de prejudicialidade externa que permite a suspensão dos processos individuais por força da existência de uma *“macrolide geradora de litígios multitudinários”*¹⁹¹.

Por fim, temos os casos repetitivos. Nesta hipótese o processo coletivo sofrerá os efeitos do julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) ou dos recursos especiais e extraordinários repetitivos (REER), aplicando-se a tese firmada a todos os processos, individuais ou coletivos, que estiverem tramitando (arts. 985 e 1.040, CPC). Percebe-se que o Ministério Público deve ficar atento a essa hipótese, pois o julgamento de um caso individual pode resultar na vinculação de casos coletivos. Como já foi advertido por Herman Benjamin em um conhecido julgamento processos individuais podem servir para julgar casos de natureza coletiva¹⁹². Em todos os casos o Ministério Público deve intervir tanto na fase de admissibilidade como no julgamento de mérito do IRDR e dos REER. É por essa razão que existindo processos coletivos estes devem ser utilizados como caso-piloto e não estando estes no tribunal deve ser considerada inadmissível a utilização da técnica de julgamento de casos repetitivos¹⁹³.

10.1.4 Boas-práticas para gerar efetividade em processos coletivos

Algumas boas-práticas sugeridas pela doutrina e adotadas pelo CNJ podem ajudar a garantir de mais efetividade nestes casos. A primeira delas é uma boa identificação de quais são os direitos (bens jurídicos) e quem é o grupo tutelado¹⁹⁴.

É importantíssimo para a atuação resolutiva organizar o procedimento e delimitar seu objeto e objetivos o mais cedo possível. Isso vale para o processo coletivo judicial e extrajudicial, para o litígio e para o acordo.

Um dos maiores problemas para se obter uma boa resolução de conflitos ou problemas jurídicos é justamente a identificação adequada de seu objeto, não raro os procedimentos administrativos tramitam sem objeto definido, causando prejuízo na definição das diligências e dificuldades para a sua duração razoável.

Nesse sentido, a Recomendação CNJ nº 76/2020 determinou algumas boas-práticas que podem desde logo orientar a nossa atuação resolutiva e merecem ser observadas também pelo Ministério Público: a) identificação precoce

191 STJ, 2ª Seção, REsp n. 1.110.549/RS, Min. Relator Sidnei Beneti, DJ 28/10/2009, DJe 14/12/2009; STJ, 1ª Seção, REsp n. 1.353.801/RS, Rel. Min. Campbell Marques, DJe 23.08.2013.

192 “O STJ, pela porta dos fundos, aceita que uma demanda individual – ambiente jurídico-processual mais favorável à prevalência dos interesses do sujeito hiperpoderoso (in casu o fornecedor de serviço de telefonia) – venha a cumprir o papel de ação civil pública às avessas, pois o provimento em favor da empresa servirá para matar na origem milhares de demandas assemelhadas - individuais e coletivas” (STJ, 1ª Seção, REsp. 911.802/RS, voto-vista vencido do Min. Herman Benjamin, DJe em 01/09/2008).

193 Ver item 6.

194 Arts. 4º e 6º da Recomendação CNJ nº 76/2020.

do grupo, subgrupos e beneficiários; b) identificação precoce dos fatos relevantes e do direito aplicável; c) preferência para o processo coletivo como caso-piloto a ser julgado na afetação de casos repetitivos¹⁹⁵ etc. O que vale para organizar o processo judicial, vale para organizar os procedimentos do Ministério Público que servem para na ausência da autocomposição instruir aquele. A petição do Ministério Público será sempre um projeto de sentença e organizar de forma precoce o procedimento deve e pode evitar o ajuizamento da ação.

Aplicam-se essas boas-práticas desde a fase pré-processual.

Isso nos permite avançar em mais uma premissa. Há uma relação continua entre acordo e processo judicial.

10.1.5 Trânsito de técnicas processuais: entre acordo (autocomposição) e processo judicial (sentença)

Acordo e processo judicial não se excluem. No processo coletivo, que tem como premissa a tutela do interesse público e social, acordo e processo judicial se reforçam mutuamente. Assim, o trânsito de técnicas resolutivas heterocompositivas (decisão por terceiro imparcial) e autocompositivas (decisão pelas partes) permite compreender o sistema resolutivo como as duas hélices do DNA, criando passarelas procedimentais ou circuitos de ritos que permitem a comunicação entre meios consensuais e decisoriais.¹⁹⁶

O gráfico a seguir mostra como as duas hélices torcidas realizam um movimento espiral, ligadas por pontes ou passarelas. As técnicas se complementam e auto-organizam para resolver o problema jurídico.

195 Arts. 4º e 8º da Recomendação CNJ nº 76/2020.

196 ANDREWS, Neil. *The Three Paths of Justice*. 2. ed. Dordrecht: Springer Netherlands, 2018 (para a ideia das hélices de DNA entre soluções consensuais e soluções heterocompositivas); CADDIET, Loïc. *Perspectivas sobre o sistema da justiça civil francesa. Seis lições brasileiras*. São Paulo: RT/Thomson Reuters, 2017 (para a ideia das passarelas procedimentais e dos diversos circuitos); FANDIÑO CASTRO, Marco; ESPINOSA OLGUÍN, Lorena; SUCUNZA, Matías A. *Estudio Comparado sobre las Reformas Procesales Civiles en América Latina*. Santiago: Ceja, 2020, p. 149-151 (demonstrando que essas ideias estão ficando cada vez mais claras em toda a América Latina). Estes últimos autores apontam seis elementos: "(i) Reconocimiento normativo. Existe un reconocimiento normativo claro y explícito de los mecanismos judiciales y autocompositivos, sin relaciones de subordinación. Es decir, la norma se rige por la lógica de la integración; (ii) Última ratio. Se explicita la preferencia por la autocomposición como un objetivo sistémico. Esto genera automáticamente la concepción del proceso judicial como una alternativa de última ratio; (iii) Disponibilidad amplia. A diferencia de los modelos subordinados (enfocados casi siempre en las etapas prejudiciales), en los sistemas integrales los mecanismos autocompositivos están disponibles en todo momento (antes, durante o después del proceso); (iv) Diversidad. Estos modelos integrales reconocen una gran variedad de mecanismos, más allá de los tradicionales como la mediación o conciliación; (v) Voluntariedad. La decisión de acudir a una instancia autocompositiva o judicial será tomada por las partes sin perjuicio de que los y las juezas puedan persuadir a las partes e incentivarlas para su uso; (vi) Idoneidad. Tras la evaluación de los conflictos, se promoverá que éstos accedan a una modalidad de solución apropiada para las características de cada uno", (idem, ibidem p. 151). A imagem que segue é inspirada em uma anterior elaborada por eles.

Uma análise mais detalhada permite perceber que não constam do gráfico as formas de *online dispute resolution* que incluem decisão por terceiros (para além das Cortes Online) e para as diversas formas, que estão cada vez mais em evidência, de autotutela (como sempre foi o caso dos poderes extroversos da administração pública, a exemplo do poder de polícia, mas que recentemente estão se difundindo em soluções contratuais por *smart contracts* que permitem acionar mecanismos de solução imediata de conflitos). Isso apenas mostra o quanto essas portas ainda estão em franca expansão. A característica mais marcante, além da ampla aceitação normativa dessas novas técnicas, é justamente a sua disponibilidade ampla, esses sistemas estão disponíveis a qualquer momento, antes, durante ou depois do processo judicial.



Quadro 02: Justiça Multiportas e Passarelas procedimentais

10.1.6 Importância dos dados estatísticos para uma atuação resolutiva

No mundo, a quantidade de informações disponíveis é imensa e cresce exponencialmente a cada dia. A análise de dados permite que eles sejam organizados, processados e interpretados, permitindo-se o desenvolvimento de soluções mais inteligente e eficientes.

A análise de dados estatísticos é muito importante para atuação resolutiva do Ministério Público no processo coletivo. Por meio da análise de dados de uma unidade ou do Ministério Público como um todo é possível identificar problemas estruturais na atuação em processos, gargalos processuais, matérias repetitivas, litigantes habituais etc.

A partir dessa identificação de problemas que não seriam nem mesmo constatados a partir da análise de dados, permite-se construir políticas institucionais de enfrentamento dessas questões com suporte nas informações obtidas.

Uma das formas já disponíveis de realizar essa análise dos dados é por meio das taxonomias unificadas (*classes*, *assuntos* e *movimentos*) já existentes e criadas pelo CNJ¹⁹⁷ e pelo CNMP¹⁹⁸. Todavia, nada impede extração de outras informações do banco de dados da instituição, criado a partir do *software* responsável pelo gerenciamento de procedimentos judiciais e extrajudiciais.

Como disse Peter Drucker: “*o que pode ser medido, pode ser melhorado*”¹⁹⁹.

Há alguns exemplos de iniciativas nesse sentido. O CNJ e o CNMP mantêm um painel da tutela judicial e extrajudicial coletiva no Brasil²⁰⁰. Os mesmos órgãos também elaboram anualmente relatório com análise estatística das respectivas atuações do Ministério Público²⁰¹ e do Poder Judiciário²⁰². O MPES realizou pesquisa empírica estatística sobre o tempo e resultado das ações de improbidade administrativa no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo²⁰³.

A análise de dados promove a resolutividade. A identificação de áreas de melhoria, a otimização do uso dos recursos disponíveis e a tomada de decisões mais informadas são alguns exemplos de como ela pode contribuir para aumentar o nível de resolutividade da atuação do Ministério Público no processo coletivo.

197 Tabela Unificada de Taxonomias do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://sgt.cnmp.mp.br/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 23 mar. 2023.

198 Tabela Unificada de Taxonomias do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php. Acesso em: 23 mar. 2023.

199 DRUCKER, Peter. *O gestor eficaz*. 11ª ed. Rio de Janeiro: 1990.

200 Cadastro Nacional de Ações Coletivas – CACOL. Disponível em: <https://tinyurl.com/CACOL-CNJ>. Acesso em: 23 mar. de 2023.

201 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público: um retrato. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2021>. Acesso em: 2 de abr. 2023.

202 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 2 abr. 2023.

203 ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de; GUIMARÃES, Alexandre José; ZANETI JR., Hermes; AMARAL, Mariana Peisino; ALVES, Gustavo Silva; BERGER, Pedro Pelacani. Resultado das ações de improbidade administrativa no Estado do Espírito Santo e a duração razoável do processo no Tribunal de Justiça. In: VITTORELLI, Edilson et. al. (org.). *Coletivização e unidade do direito*. v. IV. Londrina: Editora Toth, 2023; LINO, Daniela Bermudes; ZANETI JR., Hermes; SILVA, Lidson Fausto da; ANDRADE, Luciana Gomes Ferreira de; BERGER, Pedro Pelacani. In: VITTORELLI, Edilson et. al. (org.). *Coletivização e unidade do direito*. v. II. Londrina: Editora Toth, 2020.

10.1.7 Atuação estratégica no processo coletivo

Atuação estratégica significa atuação com base em planejamento institucional. Assim, para garantir essa atuação estratégica no âmbito do processo coletivo, a unidade do Ministério Público deve elaborar, seguir e executar um planejamento estratégico, que leve em consideração as necessidades e demandas da sociedade, bem como as limitações e recursos da instituição.

O planejamento estratégico deve prever ações e metas a serem alcançadas no curto, médio e longo prazo. A atuação do Ministério Público na tutela coletiva deve se pautar exatamente no planejamento estratégico, prestigiando-se as áreas mais sensíveis que foram identificadas.

E, no contexto da atuação estratégica do Ministério Público (MP) na tutela coletiva, a Agenda 2030 da ONU pode ter um impacto positivo²⁰⁴. Isso porque os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável possuem relação direta com a atuação do Ministério Público na tutela coletiva. Por exemplo, áreas como saúde, educação, igualdade de gênero, energia limpa, água e saneamento, defesa do meio-ambiente, proteção do consumidor estão contempladas e são comuns na atuação em procedimentos administrativos e processos judiciais coletivos pelo Ministério Público.

A implementação desses objetivos pode gerar mudanças significativas nas políticas públicas e no comportamento de empresas e indivíduos, impactando diretamente nas demandas coletivas em que o Ministério Público atua.

10.2 Métodos de solução consensual na tutela coletiva

Os métodos de solução consensual de conflitos são amplamente aceitos, devendo ser fomentados e estimulados nos processos coletivos²⁰⁵. A Resolução CNMP n. 118/2014 assim disciplina a matéria, assegurando-se “a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação do Ministério Público” (art. 1º).

Atente-se para o fato de que os acordos poderão versar sobre a “interpretação do direito para o caso concreto”. Aqui reside um espaço grande para a identificação da tutela adequada às complexidades do caso.

204 Para mais informações: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 30 mar. 2021.

205 Resolução nº 118/2014 do CNMP e Art. 2º Resolução n. 76/2020 do CNJ. Ver ainda, DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord.). *Justiça Multiportas (Coleção Grandes Temas do Novo CPC)*. Salvador: Juspodivm, 2017.

Compromisso de ajustamento de conduta (extrajudicial e judicial), acordo de não persecução cível e os termos de compromisso, são modalidades de acordos em geral e servem como instrumento, por escrito, para consolidar os compromissos entre o Ministério Público e os diversos atores envolvidos. A mediação, a conciliação, a negociação direta, as práticas restaurativas, os negócios jurídicos processuais, os negócios de certificação etc. são as técnicas.

Estes instrumentos e técnicas são apenas alguns exemplos. O importante é compreender neste estágio atual que o Ministério Público tem um portfólio a sua disposição de instrumentos e técnicas para a atuação resolutiva. Trata-se do modelo de justiça multiportas. É por essa razão que é possível afirmar que o CPC criou um *dever geral de estímulo* à conciliação, à mediação e à outras formas de solução consensual dos conflitos (art. 3º, § 3º, CPC). Há uma preferência do sistema pela solução consensual. A solução por decisão judicial passa a ser a *ultima ratio* ou *extrema ratio*.

Tais instrumentos e técnicas são um caminho mais curto para solução efetiva da situação jurídica coletiva, mas, para garantir sua efetividade, algumas diretrizes devem ser observadas.

Primeiro, sempre que o acordo for extrajudicial existe a possibilidade de levar a questão ao Poder Judiciário, a forma e o conteúdo da autocomposição coletiva poderão então ser *controlados pelo juiz*, que poderá deixar de homologá-la, homologá-la parcialmente ou recomendar alterações pelas partes. Assim, caso o Ministério Público não tenha participado do acordo, sua intervenção é obrigatória (art. 5º, § 1º, LACP), podendo impugnar sua homologação ou requerer sua alteração em juízo. Essa impugnação pode ser dar por parecer (art. 5º, § 1º, LACP), recurso de apelação (art. 724, CPC c/c art. 996, CPC), ação rescisória (art. 967, III, CPC) ou ação autônoma no caso de provas novas (art. 103, I e II, CDC).

Um quadro sobre o compromisso de ajustamento de conduta judicial e extrajudicial pode nos ajudar a compreender a questão envolvendo os acordos judiciais e extrajudiciais:

CORREGEDORIA NACIONAL
Manual de resolutividade do Ministério Público

	JUDICIAL	EXTRAJUDICIAL
Legitimidade	Todos os colegitimados poderão formular o TAC.	Apenas os <i>órgãos públicos</i> legitimados poderão formular o TAC (inclusive a <i>defensoria pública</i>).
Estabilidade	Faz coisa julgada material, nos termos do art. 103 do CDC. Não poderá ser proposta ação coletiva sobre o mesmo objeto, exceto prova nova.	Não faz coisa julgada material. Podendo ser proposta demanda coletiva a qualquer momento, bem como, revisto os termos do TAC.
Atuação do CSMP/ Câmaras de Coordenação e revisão	Não há ²⁰⁶ .	Verificação do arquivamento implícito do inquérito civil. Determinar a continuidade do inquérito ou o ajuizamento da ACP. Analisar razões dos colegitimados para não acatar o TAC formulado pelo órgão de execução.
Atuação do MP	Atuará como <i>custos juris</i> , obrigatoriamente, sempre que não for o autor da demanda.	Havendo a presença de um colegitimado, órgão público, o MP não precisa figurar no TAC.
Implicações processuais	Suspensão do processo até o cumprimento do TAC. Extinção do processo com julgamento de mérito, art. 269, III do CPC/73 (art. 487, III, b do novo CPC/15).	Não há efeito processual, <i>não gerando litispendência ou coisa julgada e não impedindo que ação coletiva seja ajuizada sobre a mesma matéria.</i>

Segundo, é necessário a construção de elementos mínimos para a celebração de um acordo resolutivo. A autocomposição deverá definir um *conteúdo mínimo* das obrigações a serem cumpridas pelo agente responsável pela correção do problema estrutural, causador do dano ou que tenha praticado comportamento ilícito, como, por exemplo: (i) quais são as obrigações do agente autor

206 Para aqueles que consideram a ação de improbidade administrativa como espécie de processo coletivo, o acordo de não persecução cível exige a aprovação do CSMP ou da Câmara de Coordenação e Revisão (art. 17-B, § 2º, II, da Lei Federal 8.429/92).

do fato; (ii) quem são os beneficiários; (iii) qual o prazo para cumprimento; (iv) como se dará o cumprimento; (v) quais as sanções em caso de descumprimento. Para que se alcance esses elementos, é imprescindível, para a autocomposição, a produção da prova do problema estrutural, da extensão do dano ou da conduta ilícita.

Terceiro, deve-se utilizar técnicas de negociação que aumentem as chances de um acordo, como, por exemplo, aquelas decorrentes do projeto de negociação de *Harvard*: (i) separação das pessoas do problema; (ii) concentração nos interesses e não nas posições; (iii) criação de opções com possibilidade de ganhos mútuos; (iv) utilização de critérios objetivos²⁰⁷. Exemplo de critérios objetivos é o uso de precedentes, da jurisprudência das Cortes Supremas brasileiras ou da Corte IDH, interpretação consolidada da legislação, entre outros.

Quarto, o *princípio da confidencialidade* deve ser mitigado em razão do objeto dos processos coletivos. Em regra, os acordos coletivos devem ser públicos e os grupos atingidos devem preferencialmente ter acesso prévio ao seu conteúdo. Isso evita a discussão posterior sobre a validade do acordo e aumenta as chances de um acordo mais resolutivo, que esteja atento aos anseios dos grupos atingidos.

Quinto, a fase de cumprimento do *acordo* é tão importante quanto à sua celebração. É necessário um acompanhamento rigoroso pelo Ministério Público, que poderá instalar procedimento administrativo com esse fim. Para que o cumprimento das cláusulas do acordo seja efetivo, deve existir um prazo e/ou um plano rígido a depender da complexidade da situação jurídica coletiva. E, em caso de descumprimento, o ideal é que já se tenha previsto no acordo sanções e negócios jurídicos processuais que facilitem a eventual execução em juízo. O acordo deve sempre estar preparado para o seu descumprimento, construindo soluções efetivas. Caso não seja possível resolver por acordo deve estar sempre aberta a porta da judicialização.

Sexto, é cabível e recomendável a celebração de *negócios jurídicos processuais* com o objetivo de garantir mais resolutividade a um eventual processo coletivo²⁰⁸.

Os acordos processuais podem ser inseridos em qualquer forma de solução consensual de litígios e podem ser celebrados durante o trâmite do processo, sempre com a homologação judicial.

Os acordos processuais podem ter como objeto as situações jurídicas processuais (ônus, faculdades, deveres ou poderes) e/ou o procedimento (redefinição de sua forma ou ordem de realização dos atos).

207 FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. Rio de Janeiro, Sextante, 2018.

208 Art. 190 do CPC e arts. 15, 16 e 17 da Recomendação nº 118/2014 do CNMP.

São exemplos de acordos processuais em processo coletivo: (i) distribuição ou inversão dos custos da produção de provas; (ii) distribuição do ônus da prova (art. 373, § 3º e 4º, CPC); (iii) dispensa da audiência prévia de conciliação ou mediação (art. 334, § 4º, I, CPC); (iv) fixação das questões controvertidas de fato e de direito (art. 357, § 2º, CPC); (v) fixação de calendário processual (art. 191, CPC); (vi) escolha do juízo com competência adequada (art. 63, CPC); (vii) escolha consensual do perito (art. 471, CPC); (viii) permissão para utilização de meios executivos atípicos.

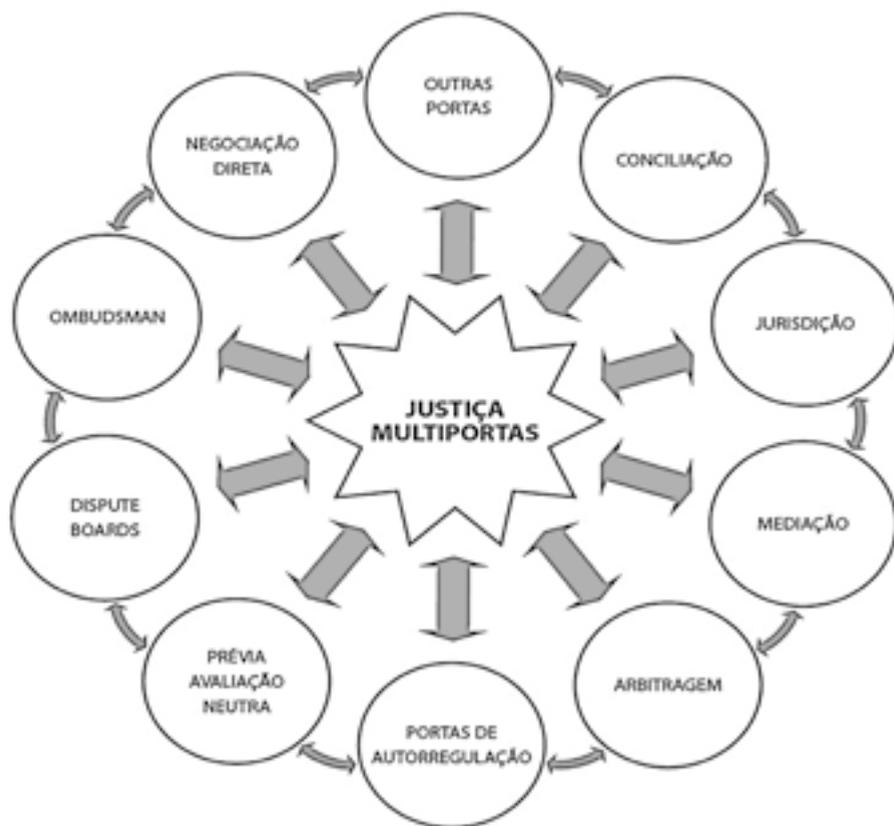
Nos quadros a seguir temos duas grandes contribuições para identificar o potencial da justiça multiportas na solução de problemas jurídicos.

No primeiro quadro estão exemplificadas as diversas portas do sistema que são iluminadas pela ideia de justiça multiportas e se intercomunicam entre si. É importante observar como característica que o sistema é aberto e se auto-organiza, buscando a solução mais adequada e deixando a solução jurisdicional como soldado de reserva, *ultima ratio* ou *extrema ratio*.

Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez referem, ainda, a alguns *institutos catalisadores do sistema de justiça multiportas*: a) livre trânsito de técnicas e entre portas (representado no gráfico acima pelas setas entre as esferas); b) produção antecipada de provas; c) cooperação judiciária (que também pode ocorrer com outras instituições e até mesmo entre outras instituições sem a participação do Poder Judiciário, como as atividades concertadas entre diversos ramos do Ministério Público); d) negócios jurídicos sobre o modo de solução do problema (autorregramento da vontade na escolha processual)²⁰⁹. Um catalisador é um elemento que potencializa uma reação química, são utilizados desde o início da humanidade para a produção do queijo, do pão e da cerveja. No sistema de justiça multiportas estes catalisadores, entre outros, potencializam o acesso à justiça como forma de solução do problema jurídico.

209 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalisadores. *Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte – REPOJURN*. Ano 3, n. 1, jan./jun., 2023.

SISTEMA ABERTO E AUTO-ORGANIZADO DE JUSTIÇA MULTIPORTAS



Quadro 03: Justiça Multiportas²¹⁰

No segundo quadro temos uma figura que nos permite compreender a dimensão sociológica do problema jurídico. Os problemas que nem mesmo são percebidos como tais e no ápice da pirâmide a solução judicial para os casos que não puderem ser solucionados de outra forma. Aqui a importante contribuição do Ministério Público é perceber os casos que precisam ser nomeados, identificados os responsáveis e externalizados como pretensão para serem efetivamente protegidos.

210 Com a colaboração de Bruno Moure, design gráfico, e de Fredie Didier Jr. Desenvolvido a partir das ideias de DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O sistema brasileiro de justiça multiportas como um sistema auto-organizado: interação, integração e seus institutos catalizadores. *Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN*. Ano 3, n. 1, jan./jun., 2023, p. 13-41.

CORREGEDORIA NACIONAL

Manual de resolutividade do Ministério Público



Quadro 04: Melhor Alternativa Sem Acordo e a Alternativa da Judicialização

Este quadro nos permite deixar claro que as soluções autocompositivas permanecem válidas mesmo depois de ajuizada a demanda ou até mesmo depois da decisão judicial. Não só isso. Também outras soluções heterocompositivas podem ser adotadas e auxiliar na resolução do conflito. Esse é o espaço de construção ampla de soluções para problemas jurídicos que muitas vezes são extremamente complexos do ponto de vista fático e jurídico. Mas no ápice da pirâmide o Poder Judiciário funciona como controle e garantia. As soluções podem se estabilizar independentemente do Poder Judiciário e o Poder Judiciário não deve intervir nas soluções adequadamente alcançadas, mas há uma clara posição de *ultima ratio* ou *extrema ratio* na estrutura do sistema de justiça multiportas. É por isso que a ação judicial pode representar uma MASA (melhor alternativa sem acordo) para os casos que os demais meios não funcionem adequadamente.

Não raro será necessário ajuizar a demanda para só então obtendo a liminar comparecerem as partes com interesse de conciliar, muitas vezes para tornar a execução faticamente possível será necessário readequar a decisão na fase de cumprimento, alterando, até mesmo, os sujeitos e o objeto (art. 515, § 2º, CPC). Nesse sentido, a autocomposição pode vir antes, durante e depois do processo como uma forma de efetivar a decisão.

10.3 Investigação

Uma boa investigação aumenta as chances de se garantir a resolutividade e a realização de um acordo.

A própria finalidade do inquérito civil, principal instrumento à disposição exclusiva do Ministério Público, foi alterada a partir da mudança de paradigma da política de fomento à solução consensual dos litígios.

O inquérito civil era visto como um instrumento que tinha como finalidade exclusiva a produção de provas e elementos de convicção para o ajuizamento de ação coletiva a cargo do Ministério Público. Atualmente, entretanto, o inquérito civil deve ser visto também como instrumento para produção de provas e elementos de convicção para subsidiar a realização de soluções consensuais do conflito, quando cabível²¹¹.

Duas questões são fundamentais: a adequada identificação e delimitação do objeto investigativo e adoção de medidas adequadas para confirmação ou negação da hipótese investigatória.

A primeira delas envolve uma delimitação adequada do objeto do inquérito civil. O objeto deve ser específico e delimitado na instauração da portaria, evitando-se objetos genéricos e abertos. Isso otimiza os trabalhos de investigação e um controle dos resultados da investigação. Essa racionalização se mostra indispensável para garantir eficiência e resolutividade²¹².

A segunda é a utilização de *trilhas investigativas*. Um desses exemplos é a utilização de trilhas de investigação, que se trata de uma iniciativa desenvolvida pelo CNMP no *Sistema de Apoio à Investigação (SAI)*²¹³.

A ideia das trilhas é construir um caminho a ser seguido durante a fase investigativa a partir da experiência prática exitosa de outros membros do Ministério Público. Trata-se da construção de métodos investigativos que podem ser utilizados a partir de diferentes hipóteses fático-jurídicas. Há um rol de diligências que podem ser realizadas para elucidação dos fatos e há também um rol de dicas para que se utilize uma determinada sequência de diligências.

211 DIDIER, Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 329-330.

212 LACERDA, Aloyr Dias. *O inquérito civil como instrumento de atuação do Ministério Público na defesa dos direitos subjetivos individuais indisponíveis e coletivos*. Mestrado em Direito Processual. Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Vitória, 2012, p. 122-126.

213 Disponível em: <https://sai.cnmp.mp.br/login>. Acesso em: 27 mar. 2023.

10.4 Pedido: conjunto da postulação e boa-fé e núcleo do pedido como “fato-base”

Para fins de alcançar uma efetiva resolução da controvérsia que será objeto do processo coletivo é essencial compreender duas grandes inovações do conceito clássico de pedido no direito processual civil: (i) ampliação da interpretação do pedido no Código de Processo Civil; (ii) o microsistema do processo coletivo e a noção de “fato-base” como núcleo da postulação.

A primeira inovação diz respeito à previsão do Código de Processo Civil, que admite que os pedidos sejam interpretados à luz da primazia do julgamento de mérito, incluída a atividade satisfativa (art. 4º, CPC), pelo conjunto da postulação e em conformidade com a boa-fé (art. 322, § 2º, CPC) e respeitando sempre o direito de defesa do requerido para evitar decisões surpresa (arts. 10 e 493, § único, CPC).

O CPC reconhece o dever de interpretar os pedidos e o conjunto das postulações (art. 322, § 2º) em conformidade com a boa-fé. Com isto, considerando-se que nos litígios coletivos há uma maior amplitude da causa de pedir, devendo ser consideradas todas as circunstâncias fáticas que surgirem no curso do processo desde que conectadas (ligadas) ao “fato-base” objeto da postulação, os juízes e tribunais poderão garantir o processo efetivo e a tutela específica ou adequada mediante a relativização do princípio da correlação, desde que preservado o contraditório e a vedação da decisão surpresa (arts. 10 e 493, § único, CPC)²¹⁴.

Esse é um desdobramento da teoria da substanciação adotada pelo direito brasileiro segundo a qual cabe as partes alegarem os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido e ao juiz dar o devido enquadramento legal. As partes não se defendem do enquadramento dado pelo Ministério Público, mas das alegações de fato e de direito afirmadas. Para além disto a noção de fato-base permite identificar um fato principal, por exemplo poluição, queima de área sem autorização, etc., que pode durante o processo ser melhor especificado diante das provas produzidas.

Aqui vale o princípio de que o tribunal conhece o direito (*iura novit curia*) e de que dados os fatos cabe ao tribunal aplicar o direito (*da mihi factum, dabo tibi ius*), desde que preservado o contraditório e evitada a decisão-surpresa. Por parte do autor, a descrição genérica do fato-base que permita compreender o problema fático-jurídico a ser enfrentado é o suficiente para atender a teoria da substanciação. Por parte do requerido, a garantia de que surgindo

214 DIDIER, Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 449-462.

fatos e fundamentos jurídicos novos que ampliem a sua responsabilidade e não tenham sido discutidos nos autos será apresentada a oportunidade de contraditório, ainda que o juiz entenda ser possível decidir de ofício²¹⁵.

Segundo, essa visão implica reconhecer no processo coletivo, com os instrumentos e institutos do Código de Processo Civil aplicáveis diretamente ao microsistema, a peculiaridade do princípio da máxima efetividade ou da primazia do julgamento de mérito para favorecer a tutela coletiva (art. 4º, CPC).

Sobre o novo papel desempenhado pelos magistrados na tutela coletiva, ensina Ada Pellegrini Grinover que: “nas demandas coletivas, o próprio papel do magistrado modifica-se, enquanto cabe a ele a decisão a respeito de conflitos de massa, por isso mesmo de índole política. Não há mais espaço, no processo moderno, para o chamado “juiz neutro” – expressão com que frequentemente se mascarava a figura do juiz não comprometido com as instâncias sociais –, motivo pelo qual todas as leis processuais têm investido o julgador de maiores poderes de impulso”²¹⁶.

Esse papel dos magistrados decorre da percepção da superação da dicotomia entre o processo liberal e suas garantias (*princípio do dispositivo*) com o processo social (*princípio do inquisitório*), sendo ambos incorporados em maior ou menor medida como elementos do processo democrático. O modelo cooperativo e o princípio da cooperação no processo civil individual e coletivo são já o modelo do CPC (art. 6º, CPC)²¹⁷.

Exemplo dessa mudança de perspectiva para a efetividade dos processos coletivos é a relativização do princípio da congruência ou correlação entre o pedido e o obtido na sentença. Este princípio está conectado ao modelo dispositivo do processo civil individual (arts. 2º, 141 e 329, 492, do CPC).

O próprio STJ já reconheceu a possibilidade de o autor de uma ação civil pública emendar a petição inicial que contenha pedido genérico, mesmo após a citação e apresentação de contestação por parte do requerido, em observância ao princípio da máxima efetividade do processo coletivo²¹⁸. Esse princípio também resultou em uma decisão do STJ, no sentido de que, no processo coletivo, não se pode reduzir garantias ou ampliar exceções, salvo quando existir previsão normativa expressa e inequívoca no próprio microsistema do processo coletivo²¹⁹.

215 STJ, Primeira Turma, REsp 1.107.219/SP, Ministro Relator Luiz Fux, DJ em 02/09/2010, DJe 23/09/2010.

216 GRINOVER, Ada Pellegrini. *A marcha do processo*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 57.

217 ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015*. São Paulo: RT, 2022, versão eletrônica.

218 STJ, 4ª Turma, REsp 1279586/PR, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJ 03/10/2017, DJe 17/11/2017.

219 STJ, Corte Especial, EREsp 1554821/RS, Relator Ministro Herman Benjamin, DJ em 06/11/2019, DJe 18/12/2020.

10.5 Tutela provisória e tutela específica contra o ilícito

A tutela provisória poder ser um bom instrumento para garantir uma maior resolutividade aos processos coletivos, pois antecipa a tutela jurisdicional, distribuindo de forma mais isonômica o ônus do tempo no processo.

Alguns instrumentos podem ser utilizados nesse sentido.

A *tutela provisória antecipada em caráter antecedente* prevista é aplicável ao processo coletivo. O mesmo procedimento dos arts. 303 e 304, do CPC deve ser o observado no processo coletivo²²⁰. Uma das grandes vantagens dessa espécie de tutela provisória é a sua estabilização, caso o réu não impugne a concessão (art. 304, do CPC). Com a estabilização, o processo é extinto e se garante uma tutela judicial eficaz/célere (art. 304, § 1º, CPC). Essa tutela se imutável após dois anos da data da extinção do feito (art. 304, § 5º, CPC). Mas percebe-se, o que se torna imutável são os efeitos fáticos já efetivados. A estabilização é muito útil em todas as hipóteses em que após determinada a ordem judicial não há resistência do requerido. Isso é muito comum no direito à saúde.²²¹

Outra forma de tutela provisória que pode aumentar a resolutividade do processo coletivo é a *tutela de evidência* (art. 311, CPC), por meio da demonstração da probabilidade da pretensão requerida no processo coletivo. Essa espécie de tutela provisória dispensa a demonstração do perigo de demora ou de risco ao resultado útil do processo. Por meio dela, aumenta-se a resolutividade, pois se garante a concessão da tutela definitiva sem ter que se aguardar todo o trâmite processual e sem a necessidade da demonstração do requisito da urgência.

A tutela de evidência será concedida diante de: (i) atos protelatórios e abusivos da parte contrária; (ii) precedentes judiciais sobre a matéria; (iii) prova documental suficiente dos fatos constitutivos sem contraprova do réu.

Dessas três hipóteses, destaca-se a utilização de precedentes previsto no inciso II do art. 311 do CPC. Existindo prova das alegações de fato da parte requerente e precedente judicial sobre a matéria, o juiz pode conceder a tutela provisória de evidência inclusive liminarmente (art. 311, par. único, CPC).

E, por mais que o inciso II disponha apenas de tese jurídica fixada em súmula vinculante ou em julgamento de casos repetitivos, defende-se uma inter-

220 RUDINIKI NETO, Rogério. A tutela antecipada em caráter antecedente e a sua estabilidade no processo coletivo. *Revista de Processo*, v. 285, nov./2018, versão online; DIDIER, Fredie. ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 481-482.

221 Sobre o tema, ver os resultados a partir da tutela individual apresentados em: ZANETI JR., Hermes; REGGIANI, Gustavo Mattedi. Estabilização da tutela antecipada e incidental: sugestões pragmáticas para respeitar a ideologia de efetividade do CPC/2015. *Revista de Processo*, v. 284, out./2018, p. 213-235.

prestação extensiva da regra para alcançar qualquer precedente judicial previsto no rol do art. 927, do CPC²²².

Além disso, no cumprimento de qualquer tutela provisória, o juiz poderá utilizar medidas atípicas (art. 297, CPC c/c art. 301, CPC). Assim, qualquer medida adequada, proporcional e razoável poderá ser utilizada para dar cumprimento à tutela provisória, nos moldes das regras do art. 139, IV, CPC²²³.

Uma outra forma de tutela que pode representar um mecanismo importante para fins de resolutividade do processo coletivo é a tutela específica contra o ilícito (art. 497, par. único, CPC)²²⁴.

Sua grande vantagem é a irrelevância da demonstração e produção de prova da configuração do dano ou da existência de dolo ou culpa para sua obtenção. A tutela do ilícito é objetiva pois exige apenas a prova da prática do ato contrário ao direito. A prova recairá exclusivamente sobre a ilicitude do ato e/ou a probabilidade de sua ocorrência ou continuidade, conforme o caso.

A resolutividade poderá ser alcançada de forma mais rápida em algumas controvérsias que podem ser solucionadas com o uso da tutela específica contra o ilícito.

Essa forma de tutela tem duas espécies. A *tutela inibitória do ilícito*, que objetiva impossibilitar a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito. Essa tutela mira um ato ilícito futuro (*prática*) ou um ato ilícito passado que se perpetua no tempo (*continuação*) ou que pode vir a ocorrer novamente (*repetição*). A *tutela de remoção do ilícito*, que objetiva remover os efeitos negativos de um ato ilícito já praticado. Ela não pretende reparar possíveis danos causados, pretende evitar sua configuração. Nada impede que outra demanda seja ajuizada após sanada a ilicitude para a obtenção da indenização pelos danos devidos, na qual será necessário provar o dolo ou culpa e quantificar a indenização.

Dois exemplos de situações em que a tutela específica contra o ilícito pode ser utilizada no processo coletivo: (i) prestação de informação adequada pelo fornecedor sobre produto ou serviço; (ii) a retirada do comércio de produtos que acarretam riscos ostensivos e potenciais à saúde do consumidor.

222 DIDIER JR., Fredie et. al. *Curso de direito processual civil*. v. 2. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 708.

223 Ver item 9 sobre execução.

224 ZANETI JR., Hermes; ALVES, Gustavo Silva; LIMA, Rafael de Oliveira. A tutela específica contra o ilícito (art. 497, par. único, CPC/2015) nas ações coletivas em defesa do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 110, p. 389-422, mar./abril. 2017.

10.6 Saneamento do processo coletivo

Nos últimos tempos, a decisão de saneamento e organização do feito tem ganhado relevância e, no processo coletivo, isso não é diferente. Analisamos na parte das boas-práticas e da investigação o quanto é importante identificar bem o objeto, saber quem são os beneficiários. Deixamos claro, na parte do acordo a necessidade de uma produção de prova mínima sobre os fatos controvertidos, para que o acordo tenha por base fatos provados e critérios objetivos. Na fase da audiência de saneamento estes pontos todos reaparecem.

Atualmente, defende-se que o conteúdo deste ato decisório deve envolver, além das questões previstas nos incisos do art. 357 do CPC: (i) a identificação do grupo titular do direito coletivo objeto do processo; (ii) a apresentação de critérios para identificação de alguém como membro do grupo; (iii) o controle da adequação da legitimidade do autor (*ope judicis*); (iv) definição de regras de participação de terceiros, dos *amici curiae* e dos membros do grupo; (v) existência de eventual conexão, continência, litispendência ou coisa julgada, em relação a outras demandas coletivas e a possibilidade e conveniência de suspensão das ações individuais correlatas (art. 4º da Recomendação CNJ nº 076/2020)²²⁵.

Todas essas questões que devem ser enfrentadas no saneamento do processo coletivo buscam uma tutela jurisdicional coletiva mais adequada e efetiva, implicando diretamente na resolutividade do processo coletivo.

A identificação do grupo e de seus membros facilitará uma futura liquidação e execução. O controle da legitimação poderá evitar alegações de ilegitimidade que poderiam resultar na invalidade de uma sentença de mérito, sabendo que a ilegitimidade por si só não deve levar a extinção, mas a sucessão processual por um co-legitimado²²⁶. A participação de terceiros qualifica o debate e reduz as chances de questionamentos em casos de acordo ou após o julgamento da ação coletiva. A identificação de conexão, continência e litispendência, permitem a reunião dos processos para julgamento conjunto ou soluções mais concertadas e coordenadas, como a cooperação judiciária interna, conforme o caso, e a coisa julgada garante maior eficiência processual, evitando o trâmite indevido de ações no já sobrecarregado Poder Judiciário. É importante frisar que com o Tema 1.075 do STF há uma tendência a “nacionalização” ou “regio-

225 LORDELO, João Paulo. *A certificação coletiva: organizando as ações coletivas e o julgamento de casos repetitivos*. Salvador: Juspodivm, 2020.

226 STJ, Segunda Turma, REsp 1.372.593/SP, Relator Ministro Humberto Martins, DJe em 17/05/2013; STJ, Primeira Turma, AgInt no REsp 1.716.078/MG, Relator Ministro Nunes Maia Filho, DJ em 03/06/2019, DJe em 03/06/2019; STJ, EDcl no REsp 1.405.697/MG, Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, DJ em 10/09/2019, DJe em 17/09/2019.

nalização” da tutela coletiva que terá grande impacto sobre os procedimentos, o saneamento é fase especialmente adequada para verificar essas questões²²⁷.

10.7 Julgamento antecipado do mérito e julgamento antecipado parcial do mérito

Em algumas situações, não é necessário aguardar todas as fases do procedimento jurisdicional para obter um julgamento de mérito. Um julgamento de procedência do pedido pode não ser sinônimo de efetividade, mas o encurtamento do tempo de trâmite processual sempre representará um ganho para fins de resolutividade, quando o processo coletivo não puder ser evitado. O *juízo antecipado do mérito* cumpre esse papel (art. 355 e 356, CPC).

Ao lado da tradicional inovação do CPC de 1973, considerada na época revolucionária por permitir que o processo fosse encerrado sem a audiência de instrução e julgamento, aparece a novidade do julgamento parcial de mérito (art. 356, CPC). Trata-se de novidade significativa, o CPC/1973 era pensado para que a sentença fosse o último ato e antes dela não seria possível qualquer decisão de mérito. Agora, o processo pode conduzir claramente a diversos desfechos, com julgamentos parciais sempre que seja possível resolver o mérito de parcela dos pedidos. Nesse caso são resolvidos “capítulos” da sentença antes mesmo da sentença final.

O *juízo antecipado do mérito* acontece em duas hipóteses. Primeiro, quando não há necessidade de produção de outras provas, além das provas documentais já produzidas (art. 355, I, CPC). Segundo, quando houver revelia, ela tenha resultado na presunção de veracidade dos fatos afirmados pelo autor e o réu não tenha apresentado requerimento de produção de provas (art. 355, II c/c art. 344 c/c art. 349, CPC). Nesses casos é importante estar atento para requerer a aplicação dessa hipótese legal. Em um sistema de justiça abarrotado, ter condições de evitar um ato processual demorado como a audiência de instrução e julgamento, torna o processo mais resolutivo.

Admite-se também o *juízo antecipado parcial do mérito*, em que um ou mais pedidos são julgados sem se colocar fim ao procedimento, em razão da existência de outros pedidos que necessitam de instrução probatória para serem analisados (art. 356). É que cada pedido constitui uma “ação” autônoma, um “capítulo” autônomo da futura sentença, nesses casos não há por que esperar.

227 STF, Tribunal Pleno, RE n. 1.101.937, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJ em 08/04/2021, DJe em 11/06/2021.

A julgamento antecipado total ou parcial pode ocorrer de ofício ou a requerimento das partes. Em qualquer hipótese, o magistrado deve comunicar previamente às partes o desejo de julgar antecipadamente o mérito, em respeito ao princípio da vedação à decisão surpresa (art. 9º, CPC) e da cooperação (art. 6, CPC). Além disso, quando preenchidas as hipóteses, o julgamento antecipado é um dever e não uma faculdade²²⁸.

10.8 Provas

Atualmente, defende-se a existência de um sistema racional do direito probatório. Isso significa que o processo deve ser voltado para a busca da verdade, sem excluir que esse raciocínio reconhece que os resultados decorrentes do processo permanecem no âmbito do provável e do falível, como qualquer conhecimento humano²²⁹.

A partir desse sistema, o direito probatório visa a tornar a resposta do direito para os problemas jurídicos mais racional e menos subjetiva, controlável intersubjetivamente por todos que tem interesse no caso (*endoprocessual*) e pela própria esfera pública (*extraprocessual*), diminuindo-se o espaço de decisão discricionária do juiz sobre as questões de fato do processo. A prova deixa de ter como destinatário exclusivo o juiz e passa a ser um elemento objetivo do processo, que tem autor, juiz, réu e Ministério Público como destinatários²³⁰. A prova não para no convencimento do juiz, ela serve para esclarecer os fatos para os futuros julgadores no caso de recurso ou ação autônoma de impugnação e para prestar contas a própria sociedade sobre como os fatos se passaram.

Por envolver a comprovação das questões fático-jurídicas alegadas no processo, a prova possui grande importância para a resolutividade. Sem provas, não há direito. Sem provas, não há acordo. Sem provas, não há atuação resolutiva. Pelo menos não há direito, acordo ou atuação resolutiva suficiente, sem provas é muitas vezes impossível saber a extensão do problema jurídico a ser resolvido. É por essa razão que o Ministério Público resolutivo deve prestar muita atenção na completude probatória e envidar esforços para que a prova necessária e relevante seja efetivamente produzida no processo.

228 “O magistrado tem o poder-dever de julgar antecipadamente a lide, desprezando a realização de audiência para a produção de prova testemunhal, ao constatar que o acervo documental acostado aos autos possui suficiente força probante para nortear e instruir seu entendimento” (STJ, 1ª Turma, AgRg no REsp 579.890, Ministro Relator José Delgado, DJ em 05/02/2004, DJe em 05/04/2004).

229 Este tópico é simplificado por razões relativas ao estilo deste manual. Para uma leitura mais completa com as fontes bibliográficas: ZANETI JR., Hermes. *A constitucionalização do processo: do problema ao precedente. Da teoria do processo ao Código de Processo Civil de 2015*. São Paulo: RT, 2022, versão eletrônica.

230 ZANETI JR., Hermes. *O Ministério Público e o processo civil contemporâneo*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 373-405.

Contudo, existem casos em que a tomada de decisão pode ser recortada para diminuir a necessidade de prova, um exemplo foi trazido acima, ao invés de propor a tutela condenatória em relação a um determinado dano decorrente de vício de produto é possível ajuizar uma demanda com pedido inibitório ou de remoção do ilícito, retirando o produto do mercado e impedindo a sua venda para novos consumidores. Essa gestão da prova a partir do pedido e da causa de pedir tem relação direta com a resolutividade.

Por isso, diversos mecanismos podem ser utilizados quando o tema é a produção de prova ou gestão da prova para o aumento da eficiência na atuação do Ministério Público em tutela coletiva.

10.8.1 Produção antecipada de provas

A *ação de produção antecipada de provas* pode ser utilizada em três hipóteses: (i) urgência (para evitar o perecimento da prova); (ii) viabilização da auto-composição; (iii) conhecimento dos fatos para justificar ou evitar o ajuizamento da ação (art. 381, CPC).

Um dos maiores fatores para a celebração de acordo de forma equivocada ou mesmo a não celebração de um acordo é a assimetria de informações entre as partes envolvidas²³¹. Quando ambas das partes se apoderam dos fatos que cercam a demanda, essa assimetria informacional é reduzida. Assim, a produção antecipada de uma prova aumenta as chances de uma solução consensual e ao mesmo tempo pode servir como um contraestímulo ao ajuizamento de uma ação sem lastro probatório mínimo²³², evitando demandas frívolas. É algo intuitivo que ajuizar uma demanda sem a instrução prévia devida para a identificação de seu objeto é já começar o caminho sem ter escolhido para onde ir. Como lembra a famosa passagem de Lewis Carroll.²³³

E, mesmo com o inquérito civil à sua disposição, o Ministério Público pode utilizar a ação de produção antecipada de provas, quando a prova for mais adequadamente produzida com contraditório amplo (evitando a necessidade de repropor a prova em juízo) ou quando a prova não puder ser produzida no âmbito interno procedimento investigativo por razões econômicas, estratégicas ou até mesmo de duração temporal do procedimento.

231 GICO JR., Ivo Teixeira. *Análise econômica do processo civil*. Indaiatuba: Editora Foco, 2020, p. 127-129.

232 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. v. 4. 17ª ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 362-364.

233 "O senhor poderia me dizer, por favor, qual o caminho que devo tomar para sair daqui? Isso depende muito de para onde você quer ir, respondeu o Gato. Não me importo muito para onde, retrucou Alice. Então não importa o caminho que você escolha", disse o Gato." (CARROLL, Lewis. *Alice no País das Maravilhas*. São Paulo: L&PM, 1865).

10.8.2 Inversão do ônus da prova e sua distribuição dinâmica

Doutrina²³⁴ e jurisprudência²³⁵ defendem a aplicação da inversão do ônus da prova nas ações coletivas. A aplicação do microsistema do processo coletivo implica pela ampliação da regra de inversão do ônus da prova prevista no art. 6º, VIII, do CDC para todos os processos coletivos.

Há duas hipóteses em que se aceita a inversão do ônus da prova nas ações coletivas: hipossuficiência/vulnerabilidade (jurídica, econômica, técnica, intelectual ou social) e verossimilhanças das alegações deduzidas em juízo.

Além da inversão, também se aplica aos processos coletivos a teoria das cargas ou ônus dinâmicos da prova, segundo a qual a prova é atribuída a quem tem melhores condições de fazê-lo. No CPC, a regra adotada foi a distribuição dinâmica, uma vez que o juiz poderá atribuir o ônus probatório de maneira diversa, caso haja excessiva dificuldade para a parte cumprir o encargo ou maior facilidade de a parte adversa fazer a prova do fato contrário (§ 1º e 2º do art. 373 do CPC)²³⁶. Isso poderá ser utilizado pelo Ministério Público em ações coletivas com objetivo de que o ônus recaia sobre o réu, em hipóteses em que o réu possa cumprir o encargo com maior facilidade.

10.8.3 Acordos processuais em matéria probatória

Os acordos processuais já foram destacados nesse trabalho. Uma das searas em que há mais aplicabilidade é o direito probatório²³⁷.

Alguns exemplos de acordos processuais em matéria probatória que poderão ser utilizados apenas se garantirem mais efetividade à tutela coletiva: (i) utilização de provas produzidas a partir de colaboração do compromissário,

234 LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do Processo Coletivo*. 3ª ed. revista e atualizada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 374-375; CAMBI, Eduardo. Inversão do ônus da prova e tutela dos direitos transindividuais: alcance exegético do art. 6º, VIII do CDC. In: *Revista de Processo*, v. 127, set./2005, p. 101-105.

235 STJ, Quarta Turma, AgRg no Ag 1.406.633/RS, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento em 11/02/2014, Data de Publicação em 17/02/2014; STJ, Quarta turma, REsp 951.785/RS, Relator Ministro Luis Felipe Salomão, Data de julgamento em 15/02/2011, Data de Publicação em 18/02/2011; STJ, Segunda Turma, REsp 883.656/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 28/02/2012; STJ, REsp 951.785/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, julgado em 15/02/2011, DJe 18/02/2011.

236 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. v. 4. 17ª ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 467.

237 Existem muitas vozes contra os acordos processuais em matéria probatória. Um dos argumentos é a indisponibilidade da prova para as partes, uma vez que existe um direito fundamental à prova. Contudo, não raras as vezes os acordos processuais são para favorecer a produção probatória e mesmo quando dispensam a produção da prova a sua validade deve estar atrelada a identificação de que é possível produzir toda a prova relevante por meios mais econômicos. Assim, não há ofensa ao devido processo legal ou prejuízo para a tutela do direito, portanto, nesses casos os acordos não só devem ser admitidos como fomentados como forma de gerenciar o litígio.

mesmo nas hipóteses de rescisão ou anulação de acordo por culpa exclusiva do compromissário; (ii) utilização de prova obtida a partir da autocomposição em outros procedimentos administrativos investigativos ou judiciais, como prova emprestada; (iii) limitação ou ampliação do número de testemunhas em juízo por parte do réu; (iv) distribuição do ônus da prova para o réu, distribuição do ônus do custo do processo; (v) inversão da ordem de oitiva de testemunhas; (vi) disponibilização prévia de provas documentais; (vii) escolha consensual do perito (art. 471, do CPC), dispensa consensual do assistente técnico durante a produção de prova pericial; (viii) acordo de produção antecipada de provas antes da propositura da demanda principal, acordo pela dispensa da prova pericial a partir da prova produzida em contraditório no procedimento administrativo; (ix) dilação de prazo para manifestação sobre prova produzida; (x) dispensa da prova pericial por juntada de documentos elucidativos pelas partes (art. 472, do CPC)²³⁸.

Iremos desenvolver alguns destes exemplos a seguir.

10.8.3.1 Acordo processual sobre a inversão do custo da prova

Um negócio jurídico processual que pode ter grande repercussão na tutela coletiva é o de inversão do custo da prova por negócio processual.

Nesse acordo, o ônus financeiro de produção da prova será arcado pela parte *ex adversa*. Isso já aconteceu nos dois desastres ambientais recentes no Brasil: o do Rio Doce e o de Brumadinho. Em ambos, as partes envolvidas celebraram acordo processual para definir a inversão do custo da prova, que recaiu sobre as empresas responsáveis pelo desastre.

Tais acordos processuais terão grande relevância, pois há um atual ruído sobre a matéria. O STJ já decidiu que, mesmo após o CPC/2015, continua vigorando a regra da isenção das custas processuais, sendo desnecessário o adiantamento dos honorários periciais pelo Ministério Público²³⁹. O fundamento é a especialidade do microsistema do processo coletivo. Acontece que há pelo menos duas decisões monocráticas no âmbito do STF, exigindo o pagamento antecipado pelo Ministério Público²⁴⁰, aplicando o art. 91, § 2º, CPC. A imposição da antecipação dos honorários ao requerido sem o acordo não é

238 Todos esses acordos processuais possuem enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis – FPPC que lhes dão suporte. Disponível em: <https://tinyurl.com/FPPC-Brasilia>. Acesso em: 28 mar. 2023. Também defendendo tais espécies de negócios jurídicos processuais: NOGUEIRA, Pedro Henrique. *Negócios jurídicos processuais*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 247-249.

239 STJ, 2ª Turma, RMS 55.476/SP, Relator Ministro Herman Benjamin, DJ em 21/11/2017, DJe em 19/12/2017; STJ, 2ª Turma, AgInt no RMS 56.454/SP, Relator Ministro Mauro Campbell, DJ em 12/06/2018, DJe em 20/06/2018.

240 STF, Decisão Monocrática, ACO 160, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ em 13/12/2018, DJe em 17/12/2018; STF, ARE 1.283.040/RJ, Decisão Monocrática, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, DJ em 29/10/2020.

pacífica, mas com o acordo não se pode questionar a validade, uma vez que ela visa a fortalecer o conjunto probatório e a completude do material posto à disposição para decisão do juiz. Ao se realizar acordo processual sobre essa matéria, evita-se a discussão em juízo sobre o cabimento ou não da inversão do custo e aumenta-se a resolutividade na atuação do Ministério Público.

10.8.3.2 Acordo processual de escolha ou substituição consensual do perito

Uma forma de aumentar a resolutividade, evitando-se conflito durante a fase de instrução probatória, é a celebração de um acordo processual de escolha ou substituição consensual do perito (art. 471, do CPC). Nenhuma das exceções previstas nos incisos do art. 471 do CPC se aplica ao processo coletivo. E a prova produzida a partir da atuação do perito escolhido consensualmente pelas partes se equipara a prova produzida por perito indicado pelo juiz (art. 471, § 3º, do CPC).

Essa regra prevista no CPC demonstra a gradual passagem da prova produzida para o convencimento do juiz para a prova como elemento objetivo do processo e que tem como destinatários todos os atores processuais (partes, juiz, julgadores em sede recursal, Ministério Público etc.).

10.8.4 Prova estatística e prova por amostragem

A prova estatística e a prova por amostragem podem ser importantes elementos para comprovar ou reforçar os fatos alegados em juízo durante o trâmite de uma ação coletiva. O fundamento primeiro para a sua admissibilidade é a atipicidade das provas em nosso ordenamento jurídico. Em razão da atipicidade dos meios de prova no processo civil, tais provas podem ser utilizadas sem nenhuma controvérsia nas ações coletivas (art. 369, do CPC). As críticas seriam a sua capacidade de provar algo, uma vez que as provas por amostragem ou estatística não provam a verdade de um determinado fato mas a probabilidade de que esses fatos tenham ocorrido.

Em alguns casos mais complexos – como podem ser as situações jurídicas coletivas – a demonstração do ilícito a ser enfrentado pode ser difícil, o que demanda meios de provas afinados com as particularidades desses litígios²⁴¹.

A *prova estatística* é considerada como aquela em que há uma análise dos fatos a partir de todo o universo pesquisado. Essa prova pode envolver ou não declarações dos sujeitos pertencentes ao universo pesquisado. Para aferir, por exemplo, a existência de um problema estrutural diante do número de pacientes

241 ARENHART, Sérgio. A prova estatística e sua utilidade em litígios complexos. *Revista dos Tribunais*, v. 1000, fev./2019, p. 451-464, *versão eletrônica*; VITORELLI, Edilson. Decisão judicial por métodos estatísticos: novos horizontes para as causas repetitivas. *Revista de Processo*, v. 298, dez./2019, p. 387-414.

que deixaram de ser atendidos nos estabelecimentos de saúde vinculados ao SUS e a proporção desse quantitativo em relação ao total da população local.

A *prova por amostragem* é considerada como aquela em que há uma análise dos fatos a partir de uma parte do universo estudado por meio da escolha de uma amostra. Essa prova pode envolver ou não declarações dos sujeitos pertencentes ao universo pesquisado. Para aferir, por exemplo, se o ente público vem respeitando as regras de acessibilidade nas construções e reformas de prédios públicos é desnecessário aferir essa circunstância em cada um dos prédios públicos existentes, bastando que essa demonstração seja feita por amostragem.

Assim, da mesma forma que a ciência admite a prova por amostragem, seria incorreto exigir do processo mais do que se exige do método científico na busca da verdade. Outrossim, como os cientistas aceitam ou criticam os experimentos científicos a partir da prática e da experiência compartilhada dentro de um mesmo paradigma científico, a tradição jurídica e o ordenamento jurídico dado permitem discutir a prova estatística ou por amostragem a partir de seu contexto normativo e cultural, valorando sua adequação ou não a partir do caso concreto.

A partir dessa premissa a quantidade de prova suficiente é construída argumentativamente em juízo, por força de previsão legal ou inclusive com a possibilidade da fixação de precedentes sobre os standards probatórios. Nesse sentido, para não termos arbitrariedade judicial a prova estatística ou por amostragem deve passar da “probabilidade de uma hipótese” para uma “hipótese probabilística”, ou seja, a própria hipótese a ser corroborada é de que há uma maior probabilidade de que um fato tenha acontecido dessa ou daquela maneira e essa é a discussão. Dito de outro modo, é sobre este fato probabilístico que recairá a discussão probatória. O raciocínio por presunções parte de conclusões parecidas. Essa hipótese passa a fazer parte do conjunto de provas que corrobora a hipótese geral de responsabilidade, de prática de ato ilícito etc.

Em qualquer caso, a verdade de uma alegação com base em estatística ou amostragem poderá ser informada pelas circunstâncias concretas do caso em análise. Corroborada ou refutada como hipótese. Justamente por isso presente a lógica da falseabilidade que é condição para a verdade processual. Não há como se negar, em nosso ordenamento, a possibilidade da prova estatística ou por amostragem.

Por fim, assim como a inversão do custo da prova é polêmica, no caso da prova estatística ou por amostragem poderia ser útil que uma convenção processual estabelecesse os parâmetros consensuais de produção da prova estatística ou por amostragem.

10.8.5 Prova emprestada

A *prova emprestada* é um mecanismo que promove a eficiência e a atuação resolutiva no âmbito do Ministério Público, possibilitando-se a utilização de prova produzida em outro processo ou em outro juízo, desde que respeitado o contraditório e a ampla defesa. A prova emprestada está expressamente prevista no art. 372 do CPC e possui aplicabilidade nas ações coletivas. Por exemplo, há a possibilidade de prova emprestada ou compartilhamento de provas entre o inquérito policial e o inquérito civil²⁴².

Para se evitar qualquer forma de questionamento sobre cerceamento de defesa à utilização da prova emprestada, deve ser observado o contraditório e a ampla defesa²⁴³.

Assim como nos casos anteriores, caso exista convenção processual prévia autorizando, as dificuldades sobre o empréstimo da prova diminuem.

10.9 Recursos

Por mais que, em uma primeira vista, possa parecer difícil relacionar os recursos com uma atuação resolutiva do Ministério Público, essa suposição não se sustenta. É exatamente porque os recursos – quando utilizados de forma indevida – podem prejudicar a resolutividade do processo, que se deve apropriar das questões polêmicas envolvendo os recursos para evitar seu uso com fim procrastinatório.

Assim, em matéria de recursos, há ao menos quatro questões relevantes: (i) a tutela provisória recursal e decisão monocrática de mérito; (ii) os desafios para a admissibilidade dos recursos especial e extraordinário; (iii) o cabimento de agravo de instrumento contra qualquer decisão interlocutória no processo coletivo (especialmente considerando a decisão do STJ sobre a taxatividade mitigada e as peculiaridades do microssistema); (iv) inexistência de efeito suspensivo na apelação.

242 STJ, Primeira Seção, MS 15.907/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 14/05/2014, DJe em 20/05/2014; STJ, Sexta Turma, AgRg no RMS 44.825/MT, Relator Ministra Maria The-reza de Assis Moura, Data de Julgamento 11/03/2014, Data de Publicação em 24/03/2014.

243 STJ, Corte Especial, EREsp 617.428/SP, Relatora Ministra Nancy Andri-gghi, DJ em 04/06/2014, DJe em 17/6/2014; STJ, AgRg no REsp 1.066.838/SC, Relator Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 07/10/2010, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 04/02/2011; STJ, Sexta Turma, HC 419.745/SP, Relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Data de Julgamento em 19/03/2019, Data de Publicação em DJe 26/03/2019; STJ, Segunda Turma, AgRg no AREsp: 301724 CE 2013/0047650-6, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 25/03/2014, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 15/04/2014.

A tutela provisória recursal é uma medida que visam assegurar a efetividade do processo civil, permitindo que a parte recorrente possa obter uma decisão favorável mesmo antes do julgamento final do recurso (art. 932, parágrafo único, II do CPC).

A medida é importante para a resolutividade no processo coletivo porque permitem que a parte recorrente possa obter uma decisão favorável de forma mais célere, sem precisar aguardar o julgamento final do recurso. Isso é especialmente importante nos casos coletivos em que a demora na obtenção da decisão final pode causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

Além disso, há previsão legal expressa permitindo a utilização de meios atípicos para o cumprimento da tutela provisória (art. 297, do CPC)²⁴⁴, o que possibilitará maior efetividade no cumprimento das decisões em tutela provisória.

A tutela recursal também pode ocorrer por decisão monocrática de mérito. O pedido neste caso deve demonstrar os requisitos do art. 932, III, IV e V, com especial atenção para os precedentes judiciais. Problema comum é não ter a oitiva do Ministério Público nos casos em que esse atua como interveniente ou recorrido antes do deferimento da tutela. O contraditório prévio é requisito para o provimento do recurso e para o deferimento da tutela provisória recursal, salvo urgência. Nessas hipóteses o Ministério Público deve ser ouvido²⁴⁵.

Outro ponto crucial é o desafio do juízo de admissibilidade envolvendo os recursos extraordinário e especial.

O recurso extraordinário exige a demonstração de *repercussão geral* para que ele seja conhecido. Isso significa que a questão constitucional discutida no recurso precisa ter relevância para a sociedade como um todo, ultrapassando os interesses das partes envolvidas no processo (art. 103, § 3º, da CF/88).

O recurso especial adotou mecanismos similar ao da repercussão geral, estabelecendo como requisito de admissibilidade a *demonstração de relevância* da questão de direito federal infraconstitucional discutida no caso como requisito de admissibilidade do recurso especial (art. 103, § 2º e 3º, da CF/88)²⁴⁶. Embora essa novidade ainda aguarde a legislação complementar é importante chamar atenção para o ônus argumentativo que impõem.

244 Ver item 10.1.

245 MARCHESAN, Ana Maria Moreira; ZANETI JR., Hermes. As decisões monocráticas na esfera cível em casos de intervenção obrigatória do Ministério Público – limites e nulidades. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. 22, n. 3, 2021, p. 53-81.

246 NUNES, Dierle; LISBOA, Cicero. Primeiras impressões da arguição de relevância no recurso especial. Disponível em: <https://tinyurl.com/ypmzwn5f>. Acesso em: 18 de jul. de 2022; CUNHA, Leonardo Carneiro. Relevância das questões de direito federal em recurso especial e direito intertemporal. Disponível em: <https://tinyurl.com/d6unaz2c>. Acesso em: 18 jul. 2022.

Para que seja afastada a relevância das questões de direito federal infra-constitucional é necessário que 2/3 dos membros do órgão competente para o julgamento do recurso especial se manifestem pelo não conhecimento (art. 102, § 2º, caput, CF/88). Ou seja, a contrário senso, basta que mais de 1/3 dos membros do órgão competente reconheça a existência da relevância, para que o recurso especial possa ser admitido.

Da mesma forma, também há previsão de relevância presumida em razão da própria natureza da demanda, do valor da causa, do acórdão recorrido ser contrário a precedente do STJ (art. 105, § 3º, CF/88): ações penais; ações de improbidade administrativa; ações cujo valor da causa ultrapasse 500 (quinhentos) salários mínimos; ações que possam gerar inelegibilidade; hipóteses em que o acórdão recorrido contraria jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça; outras hipóteses previstas em lei.

No processo coletivo, o agravo de instrumento é um recurso cabível contra qualquer decisão interlocutória proferida pelo juízo, com base na aplicação integrada do microsistema do processo coletivo e da previsão expressa dessa possibilidade no art. 19 da Lei da Ação Popular²⁴⁷. A inadmissibilidade do agravo, por outro lado, caso o entendimento dos julgadores seja contrário à aplicação do sistema, não irá gerar a preclusão, podendo a matéria ser devolvida em conjunto com a postulação por força da decisão do STJ no caso da taxatividade mitigada²⁴⁸.

Por fim, o recurso de apelação não possui efeito suspensivo automático (art. 14 da LACP), fugindo a regra do art. 1.012 do CPC. Essa é uma previsão importante para fins de resolutividade, pois se permite a execução – mesmo que provisória – da sentença coletiva²⁴⁹. A execução provisória é poderoso instrumento para a resolutividade, iniciada a execução muitos dos conflitos e da litigância recalcitrante se resolvem, ensejando até mesmo a desistência de recursos ou eventual autocomposição que leve a sua perda de objeto.

247 STJ, Primeira Turma, REsp 1.828.295/MG, Relator Ministro Sérgio Kukina, Data de Julgamento em 11/02/2020, Data de Publicação em 20/02/2020; STJ, Primeira Turma AgInt no REsp 1.733.540/DF, Relator Ministro Gurgel de Faria, Data de julgamento em 25/11/2019. Data de Publicação em 04/12/2019.

248 STJ, Corte Especial, REsp n. 1.704.520/MT, Relator Ministro Nancy Andrichi, DJ em 05/12/2018, DJe em 19/12/2018.

249 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. v. 4. 17ª ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 512-513.

10.10 Execução

A execução é um dos grandes empecilhos da resolutividade quando o assunto é processo jurisdicional. Em muitos casos, obter uma sentença de procedência não representa ter seu direito tutelado.

No processo coletivo isso não é diferente. A fase de cumprimento de sentença coletiva e o processo coletivo de execução é o momento normalmente no qual o agente autor do fato tenta evitar o adimplemento de sua obrigação ou ganhar tempo. Apresentaremos alguns instrumentos e técnicas para tentar combater a inefetividade da execução.

O primeiro deles é a possibilidade de utilização de meios executivos atípicos para garantir efetividade aos direitos coletivos (art. 139, IV, CPC e art. 536, § 1º, CPC). O Código estabeleceu um modelo de tipicidade flexível, adequação e generalização das astreintes²⁵⁰.

Isso não quer dizer que os meios executivos típicos ocupam agora um papel secundário. A atipicidade dos meios deve ser utilizada de forma excepcional, justificada a partir das peculiaridades do caso concreto e/ou diante do insucesso do caminho executivo tradicional. Em diversas situações, os meios típicos servirão para dar efetividade à execução, sem a necessidade da adoção de meios não previstos em lei. Por exemplo, em execuções de obrigação de entregar coisa, a busca e apreensão e a imissão na posse, meios sub-rogatórios típicos permitirão uma tutela mais efetiva e célere do direito do exequente.

Todavia, não se pode negar a relevância da atipicidade dos meios executivos. Para isso, pode-se tanto construir *meios coercitivos* (oferta de melhora ou piora da situação do executado, coagindo-o a realizar a prestação devida) ou *meios sub-rogatórios* (órgão judicial ou terceiro que o auxilia age diretamente na execução para garantir a realização da prestação devida).

Em qualquer caso, alguns critérios devem ser observados na utilização dos meios executivos atípicos em processos coletivos.

A medida deve ser adequada, necessária e conciliar os interesses contrapostos. Quanto à adequação, deve-se indagar se a medida atingirá o resultado pretendido. Quanto à necessidade, deve-se perguntar se a medida é o estritamente necessário para propiciar a satisfação do crédito. Quanto à conciliação dos interesses contrapostos, a medida deve atender aos interesses em confli-

250 Para esse conceito e ampla bibliografia sobre o direito fundamental à satisfação mediante a execução efetiva ver: ZANETI JR., Hermes. *Comentários ao Código de Processo Civil. Artigos 824 ao 925*. 3. ed. São Paulo: RT/Thomson Reuters, 2021c. v. XIV. (Comentários ao Código de Processo Civil. Dir. Luiz Guilherme Marinoni; Coord. Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero).

to, ponderando-se suas vantagens e desvantagens²⁵¹.

Esse teste de aplicabilidade no processo coletivo dever ser feito concretamente a partir do substrato fático-jurídico do caso concreto e sempre de forma fundamentada (art. 489, § 1º, CPC).

Após aplicada, nada impede que a medida aplicada possa ser alterada ou revogada em caso de excessividade ou ineficácia.

Em razão da disponibilidade da execução e do fato dela atender aos interesses do exequente, é possível celebrar acordos processuais sobre a aplicação de medidas executivas atípicas durante o processo coletivo (art. 190, CPC)²⁵².

Com isso, é possível que, durante termo de ajustamento de conduta (extra-judicial e judicial), acordo de não de persecução cível ou termo de compromisso, seja convencionado a utilização das medidas atípicas como técnica principal para execução de pagar quantia e a utilização de determinadas medidas atípicas que se tornariam medidas típicas de origem negocial. Uma única e última observação deve ser feita. Nos casos em que a execução é regida pela regra da indisponibilidade, como acontece na execução coletiva, o controle da validade dos negócios jurídicos processuais será mais rígido em favor da efetividade da tutela.

10.10.1 Pedido de obrigação mandamental e a desnecessidade da liquidação e execução individual

Uma forma de evitar que seja necessária a liquidação e execução individual da sentença coletiva é reconhecer a possibilidade de formulação de pedido de obrigação mandamental nas ações coletivas ou a elaboração de sentenças condenatórias líquidas²⁵³.

Nessas hipóteses, o ideal para garantir efetividade é garantir a tutela direta dos lesados, entregando a cada um seu direito, sem a necessidade de ações individuais de liquidação e execução, sempre que for possível efetivar, de forma coletiva, a pretensão individual com o auxílio do requerido²⁵⁴.

251 DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil. Execução*. v. 5. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 99-142.

252 DIDIER JR., Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Negócios jurídicos processuais atípicos e execução. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, nº 67, jan./mar. 2018, p. 137-164.

253 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cumprimento de sentenças coletivas: da pulverização à molecularização. *Revista de Processo*, v. 222, ago./2013, p. 61-62.

254 ZANETI JR., Hermes. A liquidação e execução dos direitos individuais homogêneos por decisão mandamental e o acesso à justiça. Homenagem ao Prof. Dr. Sérgio Cruz Arenhart. In: VITORELLI, Edilson (org.). *Coletivização e unidade do direito: estudos em homenagem ao professor Sérgio Cruz Arenhart*. v. III. Londrina: Editora Toth, 2022, p. 214.

Isso representará um ganho para a resolutividade do processo coletivo, pois se garante efetividade ao direito tutelado pelo Ministério Público de forma célere, reduzindo-se o procedimento jurisdicional coletivo e garantindo-se às pessoas lesadas uma tutela de forma direta.

Diferente da tutela condenatória, a tutela mandamental permite que seja expedida uma ordem judicial de cumprimento das obrigações diretamente pelo agente autor do fato, sem a necessidade da fase liquidação e execução individual da sentença coletiva. O autor do fato tem as informações e os dados necessários, muitas vezes até mesmo os meios de compensação, para efetivar o cumprimento da decisão sem sobrecarregar o Poder Judiciário ou o Ministério Público.

Por mais que essa seja uma construção doutrinária relativamente sólida, deve-se destacar que ela ainda encontra resistência da jurisprudência, tendo o STJ se negado a alterar o título executivo na fase de liquidação e execução da sentença coletiva²⁵⁵.

Há, entretanto, uma decisão do STJ aceitando a utilização da tutela mandamental em substituição à sentença coletiva genérica + liquidação e execução individual. Trata-se do caso “LIG-MIX”, em que o STJ determinou o cumprimento do julgado no tocante aos danos materiais e morais individuais mediante a reposição direta nas contas telefônicas futuras, tornando desnecessários os processos de liquidação e execução individual²⁵⁶.

Portanto, quanto mais cedo for definida a obrigação do requerido através do pedido mandamental, melhor. O contraditório desde o início evita o argumento de que houve quebra da estabilidade objetiva da demanda. Por outro lado, a interpretação da postulação e da decisão no seu conjunto e em conformidade com a boa-fé (arts. 322, §2º e 489, §3º, CPC) e a própria flexibilização das medidas executivas já permitiria chegar neste resultado (art. 139, IV, CPC).

10.10.2 Identificação dos beneficiários da sentença coletiva

Se não for possível elaborar um pedido de obrigação mandamental na ação coletiva e for necessária a fase de liquidação e execução individual da sentença coletiva, torna-se crucial a identificação dos beneficiários.

Acontece que a preocupação com a identificação surge apenas durante a liquidação e execução da sentença. Nessa fase, como os membros do grupo se utilizam da sentença coletiva para liquidar e executar seus danos indivi-

255 STJ, Segunda Seção, AR 4.962/PR, Ministra Relatora Maria Isabel Gallotti, DJ em 23/06/2021 e DJe em 03/08/2021; STJ, Terceira Turma, REsp 1.801.518/RJ, Ministro Relator Paulo de Tarso Sanseverino, DJ em 14/12/2021, DJe em 16/12/2021.

256 STJ, Terceira Turma, REsp 1.291.213/SC, Relator Ministro Sidnei Beneti, DJ em 30/08/2012, DJe em 25/09/2012.

duais (arts. 98 e art. 103, § 3º, CDC), saber quem são essas pessoas se torna essencial. Um dos requisitos da ação de liquidação e execução individual é a demonstração da posição de membro do grupo, por meio do *cui debeat* (a quem é devido).

Acontece que a fase executiva não é o momento processual mais adequado de se preocupar com a identificação dos membros do grupo. Perde-se a oportunidade de adotar outras medidas durante todo o trâmite da ação coletiva, seja na fase postulatória, na fase de saneamento e instrução ou na fase decisória. Trata-se de atividade complexa e importante. Seu enfrentamento deve ser feito ao longo da fase de conhecimento e de execução.

Há diversos meios para se identificar os membros do grupo antes ou durante o andamento processual: negócio jurídico processual, petição inicial, divulgação do ajuizamento da ação coletiva, decisão de saneamento e medida executiva atípica, como a citada no item anterior na qual o próprio requerido colabora com a sua identificação e com o adimplemento da obrigação.

Um *negócio jurídico processual* pode impor a obrigação da identificação dos membros do grupo para o agente lesivo. Se o autor já tiver informações sobre como identificar o membro do grupo é importante que as coloque na *petição inicial*. Uma *divulgação* ampla do ajuizamento da ação coletiva também auxiliará na identificação dos membros do grupo. A *decisão de saneamento* também é um momento processual adequado para buscar a identificação desses membros do grupo. Também, como dissemos acima, pode se imaginar a aplicação de uma *medida executiva atípica*, em tutela definitiva ou provisória, para impor a obrigação da identificação ao réu, quando este tiver melhores condições de proceder essa identificação²⁵⁷.

10.10.3 Multa como cláusula penal no termo de ajustamento de conduta x Multa como astreintes no processo

Para se aumentar as chances de resolutividade, a utilização de meios coercitivos pecuniários pode ser uma boa ferramenta. Busca-se uma piora da situação do agente lesivo, coagando-o a realizar a prestação compromissada ou devida. Para isso, pode-se se utilizar tanto a multa pecuniária como cláusula penal em termo de ajustamento de conduta ou multa como astreintes no processo jurisdicional.

257 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; OSNA, Gustavo; ARENHART, Sérgio Cruz. Cumprimento de sentenças coletivas: da pulverização à molecularização. *Revista de Processo*, v. 222, ago./2013, p. 64; ARENHART, Sérgio Cruz. *A tutela coletiva de interesses individuais: para além da proteção dos interesses individuais homogêneos*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 83.

A multa pecuniária como cláusula penal prevista em termo de ajustamento de conduta tem fundamento no art. 5º, § 6º, da LACP²⁵⁸, que permite a previsão de cominações em TAC. Assim, estabelecida uma data certa e determinada para a obrigação, caso haja descumprimento pelo compromissário, terá incidência a multa pecuniária prevista como cláusula penal. Ela tem caráter punitivo e incide pelo mero descumprimento de um ou de todos os compromissos ajustados²⁵⁹.

A multa pecuniária como astreinte no processo, decorre do descumprimento de ordem judicial ou obrigação e pode ser aplicada na fase de conhecimento, em tutela provisória, na sentença ou na fase de execução (art. 537, CPC e art. 814, CPC).

Essas duas formas de multa pecuniária não se confundem e ambas podem ser utilizadas em uma mesma situação jurídica coletiva.

10.11 Coisa julgada

10.11.1 Coisa julgada *secundum eventum probationis* e a cláusula *rebus sic standibus* no direito ambiental

A coisa julgada *secundum eventum probationis* é aquela que só se formará caso ocorra esgotamento das provas, ou seja, caso sejam exauridos todos os meios probatórios possíveis (art. 103, I e II, do CDC, art. 16 da LACP)²⁶⁰.

Em casos de julgamento de improcedência em ações coletivas, surgindo uma prova nova²⁶¹ capaz de alterar, por si só, o resultado do julgamento anterior, permite-se o ajuizamento de uma nova demanda, sem que se possa alegar a existência de coisa julgada.

Para fins de resolutividade, esse é instrumento relevante na atuação do Ministério Público, pois não se impede a busca por uma solução efetiva da situação jurídica coletiva, mesmo após uma primeira tentativa frustrada.

Tal mecanismo se mostra extremamente relevante na tutela coletiva, pois são várias as causas que envolvem a produção de provas que dependem, es-

258 § 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

259 NERY, Ana Luiza. *Teoria Geral do Termo de Ajustamento de Conduta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, versão eletrônica (pro-view).

260 GIDI, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 133-135.

261 “Elemento probatório inédito ao juízo, produzido antes, durante ou depois da propositura da primeira ação coletiva julgada improcedente e dotado de uma força probante suficiente a gerar, minimamente, na mente do julgador, uma aparência de êxito à nova ação deflagrada” (ALVES, Gustavo Silva. *Ações coletivas e casos repetitivos: a vinculação das decisões no processo coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 137).

sencialmente, dos avanços tecnológicos e do aperfeiçoamento da ciência para a comprovação de ilícitos que, outrora, seriam impossíveis de serem revelados²⁶².

E, em último grau, o importante é a garantia de uma tutela efetiva ao direito coletivo por meio do processo coletivo. Esse fim é promovido por meio da previsão da coisa julgada *secundum eventum probationis*.

Uma modalidade específica desse tipo de coisa julgada é a cláusula *rebus sic standibus* existente nas lides ambientais que dispõe que toda a sentença proferida poderá ser revista no tempo em razão da instabilidade dos bens ambientais e da aplicação da melhor tecnologia disponível (BAT). Como os bens ambientais estão sujeitos às alterações e variações no tempo e a tecnologia está sempre avançando a alteração na capacidade de compreensão dos fatos pode ensejar nova demanda. O que não era considerado como atividade impactante ao meio ambiente poderá ser no futuro.

Assim, defende-se que, como os fatos e a causa de pedir se alteram em razão da instabilidade do bem ambiental, poderia ser possível discutir em outro processo uma situação jurídica já sacramentada pela coisa julgada, pois não incidiria a regra do art. 505, I, do CPC²⁶³.

10.11.2 Remessa necessária ou reexame de ofício como óbice à coisa julgada

Caso não seja observada a remessa necessária, a sentença não transita em julgado e não produz seus efeitos, havendo um óbice à formação da coisa julgada.

Por incidir hipótese de remessa necessária, não há o trânsito em julgado da sentença no presente caso. Ela não produz efeitos até que seja confirmada pelo Tribunal, conforme literalidade do *caput* do art. 496, do CPC. Trata-se de consequência lógica que já foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça²⁶⁴. E se não há trânsito em julgado da sentença, não há que se falar também no ajuizamento de ação rescisória²⁶⁵.

Em sentido similar, ainda durante a vigência do CPC/1973, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 423 sobre a matéria: "Não transita em julgado a sentença por haver omitido o recurso *ex officio*, que se considera interposto *ex lege*".

262 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. v. 4. 12ª ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 446.

263 RODRIGUES, Marcelo Abelha. Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada (in *utilibus*, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada *rebus sic stantibus*). *Revista dos Tribunais*, v. 861/2007, p. 24-29.

264 STJ, REsp 1.677.671/SP; Segunda Turma; Rel. Min. Og Fernandes; DJE 25/09/2017; STJ, REsp 714.665, Segunda Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ em 28/04/2009, DJE 11/05/2009.

265 STJ, REsp 1.677.671/SP; Segunda Turma; Rel. Min. Og Fernandes; DJE 25/09/2017.

Em que pese a nomenclatura do instituto ter sido alterada de recurso *ex officio* para remessa necessária, a consequência da sua não observância é a mesma: o não trânsito em julgado da sentença.

O fundamento da remessa necessária é permitir a reanálise da sentença pelo Tribunal independentemente do fato do Fazenda Pública reconhecer o pedido, aceitar a sentença contrária e renunciar ao direito de recorrer²⁶⁶.

Assim, como destaca Leonardo Carneiro da Cunha, o juiz pode “*corrigir a omissão a qualquer momento, não havendo preclusão quanto à matéria*”²⁶⁷. Ou seja, a ausência da determinação de remessa dos autos ao tribunal pode ser corrigida a qualquer tempo, não existindo preclusão.

10.12 Precedentes judiciais²⁶⁸

O modelo brasileiro de precedentes judiciais já se encontra bastante consolidado no direito brasileiro, seu núcleo duro pode ser analisado nos arts. 489, § 1º, V e VI, 926 e 927, do CPC. Há um rol de decisões e formas de externalização das decisões que podem formar precedentes judiciais no art. 927, do CPC. Os precedentes devem ser observados e aplicados em casos futuros para garantia da racionalidade, igualdade e liberdade no ordenamento jurídico. Precedentes são normas e cabe ao Ministério Público zelar pela sua aplicação, podendo inclusive propor ação rescisória, quando legitimado (art. 966, V, CPC).

Para compreender esse modelo, alguns conceitos são essenciais: precedente, jurisprudência, *stare decisis*, *ratio decidendi*, *obiter dictum*, *distinguishing* e *overruling*.

Primeiro é necessário organizar nossas ideias sobre precedentes, jurisprudência e decisão. Nem toda decisão anterior é um precedente e as decisões de órgãos fracionários do tribunal sozinhas não podem ser consideradas precedentes para fins deste texto.

Precedente judicial normativo formalmente vinculante é considerado como as decisões passadas (caso-precedente) que têm eficácia normativa formalmente vinculante para os juízes e tribunais subsequentes (caso-futuro) e são

266 OLIVEIRA, Pedro Miranda. Aspectos destacados do procedimento da remessa necessária. *Revista de Processo*, v. 333, nov./2022, p. 143-155, versão eletrônica.

267 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em Juízo*. 15ª ed. Rio de Janeiro, Forense, 2018, p. 203.

268 As ideias aqui são pensadas para comunicar um entendimento a respeito dos precedentes, a matéria é de alta indagação na doutrina e de vivo interesse prático. Existem tanto disputas teóricas como aplicações conflitantes de precedentes na jurisprudência dos tribunais. Este espaço não permite o aprofundamento. Para o enfrentamento de todas as posições ver: ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 5ª ed. revista e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2021.

de aplicação obrigatória, independentemente das boas razões da decisão. O exemplo das decisões formalmente vinculantes está no rol do art. 927, CPC. Não valem como mero exemplo, obrigam. Mas para obrigar há necessidade de analisar também o seu conteúdo, os aspectos materiais dos precedentes.

Jurisprudência persuasiva é o conjunto de decisões reiteradas do tribunal que, sem força normativa formalmente vinculante, por exemplo decisões de órgãos fracionários, orientam o julgador subsequente em critérios possíveis de decisão, segundo seu convencimento subjetivo a respeito das razões adotadas. É a clássica jurisprudência já utilizada antes da instituição do novo regime de precedentes.

A regra do *stare decisis* estabelece uma presunção a favor dos precedentes, isto é, há que se manter estável o já decidido. Trata-se de “uma expressão latina que significa, literalmente, concordar com ou aderir a casos já decididos”²⁶⁹. O CPC adotou a regra do *stare decisis* a partir tanto de uma vinculação horizontal (art. 926, CPC) como de uma vinculação vertical (art. 927, CPC). A vinculação horizontal (*stare decisis* horizontal) estabelece que os órgãos jurisdicionais deverão preservar seus próprios precedentes (*self-precedents*). A partir desse autorrespeito surge, na sequência, a vinculação vertical (*stare decisis* vertical) aos precedentes, a qual estabelece que todos os tribunais e juízes hierarquicamente inferiores estão vinculados aos precedentes estabelecidos pelos tribunais e cortes hierarquicamente superiores (art. 927, CPC).

Os aspectos materiais dos precedentes incluem a os fundamentos determinantes, a superação e a distinção.

A *ratio decidendi* é identificada a partir da análise das circunstâncias fáticas e dos fundamentos determinantes, necessários e suficientes, utilizados pelo juiz para decidir a causa, sendo universalizáveis como uma norma obrigatória para os casos futuros. É exatamente o que propõe o artigo art. 489, § 1º, V, do CPC, na fundamentação os casos são comparados a partir do caso-precedente, para julgar o caso-atual.

Obiter dictum é identificado como as passagens que não são necessárias ao resultado, as passagens não conectadas com os fatos do caso, as passagens que são dirigidas a um ponto que as partes não arguíram²⁷⁰.

O *distinguishing* acontece quando há uma distinção entre as circunstâncias fático-jurídicas do caso-precedente (de onde a *ratio decidendi* provém) e do caso sob julgamento (caso-atual). Para isso, deve ser demonstrada a distinção a partir de uma situação particular do caso atual, a impor uma solução jurídica diversa ao caso (art. 489, § 1º, do CPC).

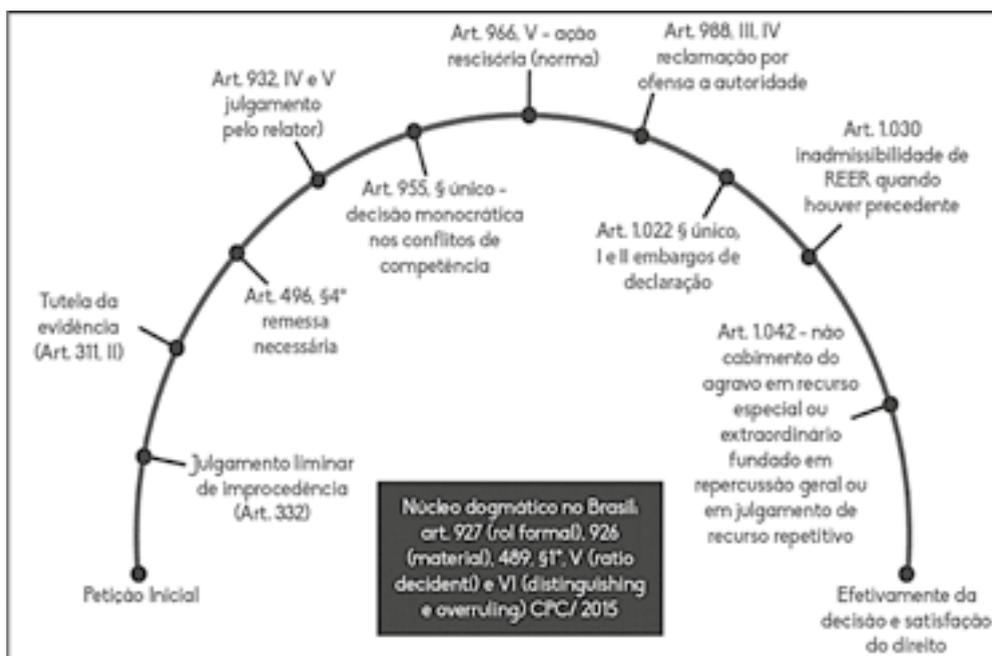
269 ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 5ª ed. revista e atualizada. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 310.

270 DUXBURY, Neil. *The nature and authority of precedent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 68.

O termo *overruling* representa a possibilidade de modificação dos precedentes judiciais por meio da superação. A formação de um precedente não significa que ele nunca mais poderá ser alterado. Caso exista incongruência social, inconsistência sistêmica ou um erro em sua aplicação, o precedente poderá ser superado pela própria Corte que o formou²⁷¹.

Os precedentes judiciais podem ser ferramentas poderosas para fins de resolutividade no processo coletivo tanto no sentido de encurtamento do trâmite processual como de auxílio para autocomposição.

A aplicação dos precedentes está espalhada ao longo de todo o arco processual. Da petição inicial até o recurso especial e extraordinário, da remessa necessária ao cumprimento de sentença e à execução. Apenas para exemplificar, pode-se referir: a) ao julgamento liminar de improcedência (art. 332, I a IV, CPC); b) à tutela da evidência (art. 311, II, CPC); c) à desnecessidade de remessa necessária quando a decisão estiver em conformidade com o precedente (art. 496, § 4º, CPC); d) ao julgamento monocrático dos recursos pelo relator (art. 932, IV e V, CPC); e) à ação rescisória por violação de norma-precedente (art. 966, V, CPC); f) à reclamação (art. 988, CPC); g) à admissibilidade do recurso especial e extraordinário (art. 1.030, I, “a” e “b”, CPC); h) à impossibilidade de recurso de agravo em recurso especial ou extraordinário (art. 1.042, CPC). Apresenta-se essas aplicações:



Quadro 05: Aplicações dos precedentes no arco processual

271 PEIXOTO, Ravi. *Superação do precedente e segurança jurídica*. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivim, 2016, p. 170-179.

Dominar essas técnicas de aplicação de precedentes judiciais ao longo do arco processual pode representar um ganho para fins de resolutividade na atuação do Ministério Público em sede de tutela coletiva.

Os precedentes judiciais também aumentam as chances de uma solução consensual para o conflito coletivo. Isso porque, a existência de um precedente com circunstâncias fático-jurídicas análogas a um caso coletivo pendente de resolução diminui a assimetria de informações entre as partes envolvidas. E, quanto mais informações as partes tiverem do litígio e sobre seu eventual resultado (*precedente judicial*), reduzem-se os *gaps* informacionais e aumenta-se as chances de uma solução consensual²⁷².

10.13 Processo estrutural

Garantir efetividade e uma resolução adequada à problemas estruturais é muito complexo e o procedimento jurisdicional civil clássico ou até mesmo coletivo pode não ser suficiente. É a partir dessa premissa que surge o processo estrutural. O processo estrutural é uma nova tendência no direito brasileiro para resolver *problemas estruturais*, ligados a instituições públicas ou privadas²⁷³.

Três conceitos são fundamentais para compreender essa nova forma de processo: (i) problema estrutural; (ii) processo estrutural; (iii) decisão estrutural.

O *problema estrutural* envolve a ideia de um “estado de desconformidade”, “estado de coisa inconstitucional”, que precisa ser tratado e superado.

O *processo estrutural* é compreendido a partir do raciocínio tipológico, ou seja, apresenta certas categorias típicas, mas não essenciais, quer dizer, sem a necessidade de que todas estejam presentes ao mesmo tempo, além de outras características que são essenciais, consistentes no “problema estrutural”, na implementação de um estado ideal de coisas, em um procedimento bifásico e flexível e na consensualidade.

A *decisão estrutural* reconhece o problema estrutural e organiza as etapas seguintes de enfrentamento da questão, mas também, que permite uma série

272 FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo Civil e Análise Econômica*. 2ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 59-60.

273 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. 14ª ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 577. Ver ainda, no original, as ideias desenvolvidas em DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, Vol. 303, p. 45-81, maio, 2020.

de decisões posteriores “*em cascata*”²⁷⁴, decisões com fases preclusivas dinâmicas, marcadas pelo método da tentativa e erro (método experimentalista).

O processo estrutural se desenvolve em um procedimento bifásico, é possível utilizar inclusive o art. 356, julgamento parcial de mérito, com essa finalidade. Na primeira fase, há uma constatação do estado de desconformidade por meio de uma decisão estrutural que estabelece uma meta a ser atingida (um novo estado de coisas). Na segunda fase, há a implementação das medidas necessárias ao atingimento da meta estabelecida na decisão estrutural²⁷⁵.

O STJ já decidiu alguns casos sobre processos estruturais reconhecendo expressamente algumas de suas características. Ficou marcado serem estes processos estruturais indutivos, quer dizer, nascerem das necessidades práticas, poder começar a partir de um caso individual (ainda que se possa falar na continuidade com técnicas necessárias do processo coletivo) e ser aplicável o Código de Processo Civil e seus institutos, não exigindo, portanto, lei específica²⁷⁶.

As técnicas do processo estrutural auxiliam a resolver essas questões estruturais sem que o Poder Judiciário seja obrigado a ele mesmo definir quais as decisões devem ser tomadas pelo Poder Público ou pelos agentes privados envolvidos. Há o reconhecimento do problema estrutural e a partir desse reconhecimento o compromisso de mudar, reestruturar, aquela situação que exige a proteção judicial.

A própria atividade de reconhecimento do problema estrutural indica o caminho para a construção de soluções consensuais e resolutivas, por essa razão a primeira fase é tão importante.

274 ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, v. 225, 2013.

275 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, Vol. 303, p. 45-81, maio, 2020.

276 STJ, REsp 1854842/CE, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 04/06/2020; STJ, REsp 1733412/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 20/09/2019.

11

VELAMENTO DE FUNDAÇÕES
PRIVADAS PELO MINISTÉRIO
PÚBLICO E RESOLUTIVIDADE

CAPÍTULO 11

VELAMENTO DE FUNDAÇÕES PRIVADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO E RESOLUTIVIDADE

Janine Borges Soares

11.1 O Velamento no contexto da resolutividade

Produzir impacto social positivo é o principal tema material do Ministério Público e por isso há muitas reflexões pelos órgãos da Administração Superior sobre como atingir essa meta nas diversas áreas de atuação do *Parquet*. Foi nesse contexto que iniciou o debate sobre o Ministério Público resolutivo e também sobre a importância da unidade institucional.

Para maximizar eficiência operacional no mundo complexo o Ministério Público tem estudado hipóteses de atuação resolutiva capazes de corresponder às necessidades do Brasil. Nesse contexto, uma melhor compreensão do velamento de Fundações Privadas, previsto no art. 66, “caput”, do Código Civil, será capaz de suscitar que essa atribuição corresponde ao escopo da resolutividade, especialmente na ponta da prevenção, cuja importância é exponencial. O Ministério Público possui uma atuação bastante diversificada, mas seu papel político de agente de transformação social merece especial atenção. Para incrementar dignidade humana importa atuar em políticas sociais mais do que se constituir como órgão meramente repressor ou vinculado ao Poder Judiciário.

Tratando-se de velamento de Fundações Privadas, ousa-se afirmar que essa é uma atribuição excepcional em termos de impacto social positivo, infelizmente ainda pouco explorada pela instituição. Quando bem compreendido, o trabalho do Ministério Público junto às Fundações Privadas pode corresponder a sua missão constitucional e às metas do planejamento estratégico nacional e das unidades. Pode-se afirmar, ainda, que essa atribuição infraconstitucional está apta a consolidar a função política do Ministério Público trazida pela Constituição Federal de 1988, cumprir o Planejamento Estratégico Nacional, recheiar o Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público de programas, ações e projetos e ser altamente resolutiva.

11.2 Velamento *versus* fiscalização

A partir de uma breve abordagem epistemológica sobre o velamento verifica-se que Rui Barbosa foi visionário quando, ao revisar o projeto do Código Civil de Clóvis Beviláqua de 1916, alterou o texto do então art. 29 - “As fundações ficarão sob a inspeção do Ministério Público do Estado onde estiverem situadas” - pela previsão que acabou consolidando o art. 26 - “Velará pelas fundações o Ministério Público do Estado onde situadas”, hoje convertida no art. 66, “caput” do Código Civil de 2002.

Rui Barbosa, diplomata, advogado, escritor, filólogo, foi defensor do regime republicano, do voto direto, da igualdade entre os Estados, da democratização das relações internacionais. Era contra a injustiça e a escravidão, batalhou pela separação da Igreja e do Estado, foi a favor do direito das mulheres, sempre trabalhou pela modernização do país, era certamente disruptivo.

A “Águia de Haia”, como era conhecido Rui Barbosa, ao trazer para o Direito a figura jurídica do velamento, escolheu uma linguagem que se conectava com sua postura moderna e inovadora para aquela época, tanto que acabou se alinhando com a missão constitucional do Ministério Público que viria a se consolidar na Constituição Federal de 1988. Lastimável apenas o fato de não se encontrar nenhum autor que elucidasse os argumentos que o levaram a fazer essa significativa alteração (de ‘ficar sob a inspeção’ para ‘velará’), até por que ele não apresentou no famoso Réplica os fundamentos a respeito do teor do artigo 26.

A palavra velará tem um significado muito amplo, englobando o poder-dever de cuidar, zelar, vigiar, auxiliar, orientar e acompanhar as Fundações Privadas no cumprimento de suas finalidades sociais, e não se resume somente a fiscalização, que é a base de seu escopo. Nesse ponto é importante referir que o Ministério Público, quando na seara da fiscalização, deve respeitar a autonomia das Fundações Privadas. A gestão das entidades deverá ser exercida livremente por seus administradores que, com base no princípio da legalidade, poderão tomar as decisões e praticar as ações que entenderem convenientes à realização das finalidades estatutárias.

No exercício do velamento, atribuição extraordinária e infraconstitucional (art. 129, inciso IX, da Constituição Federal, e art. 66, “caput”, do Código Civil), o Ministério Público deverá exercer atividades administrativas, judiciais e extrajudiciais. O Código Civil de 1916 criou uma atribuição nova ao Ministério Público, replicada no Código Civil de 2002, única no mundo, de velamento de Fundações Privadas, inovadora para um órgão que à época era vocacionado primordialmente à extensa e detalhadamente normatizada persecução criminal. Assim, cabe ao *Parquet*, para além de fiscalizar, cuidar das entidades como

corresponsável por suas importantes finalidades sociais.

O encontro do Ministério Público com o Terceiro Setor extrapola a fiscalização pois a ampla e moderna atribuição constitucional do *Parquet* lhe trouxe tarefas de alta grandeza em áreas nas quais o Terceiro Setor também compõe especial relevância. Ambos devem zelar pelos direitos sociais e individuais indisponíveis, são norteados pela consolidação do Estado Democrático de Direito, pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Trata-se de uma missão partilhada, com grande potencial para ser articulada em prol da sociedade.

11.3 Atribuições inerentes ao velamento

Para se compreender a relação entre resolutividade e velamento de Fundações Privadas é preciso entender melhor essa atribuição. Deve-se partir do entendimento de que se trata de uma atribuição extraordinária e infraconstitucional, fundamentada no art. 129, IX, da Constituição Federal o qual prevê que outras atribuições, além das ordinárias, poderão ser conferidas ao órgão, desde que compatíveis com seu *mister*.

Dentro dos limites do velamento há várias funções ministeriais, que iniciam pelas atribuições administrativas de acompanhamento e fiscalização das atividades das Fundações Privadas (aprovação de atas, estatutos, prestações de contas, autorização para venda de imóveis e constituição de ônus reais, etc.) e fiscalização do cumprimento das finalidades para as quais foram instituídas (em regra exercida a partir de inspeções *in loco*). Há também a atuação extrajudicial através da instauração de procedimentos (Inquéritos Civis Públicos) para investigar as diversas situações que podem caracterizar possíveis irregularidades na administração. Por fim, pode ocorrer a atuação judicial, pelo ajuizamento de ações judiciais (Ações Civis Públicas) visando ao afastamento de dirigentes ou reparação de danos à entidade fundacional, ou intervenção judicial em processos como fiscal da lei, nas hipóteses em que haja interesse das fundações, que se subsumem em interesses da própria sociedade, a serem preservados. Releva notar que a não intervenção nessa última hipótese acarreta a nulidade absoluta do processo.

O Ministério Público tem, ainda, o dever de defender os interesses das entidades frente a problemas jurídicos ou administrativos nas esferas Federal, Estadual e Municipal, pois é sua atribuição prevenir que qualquer questão jurídica ou extralegal prejudique seu patrimônio e/ou suas finalidades. Ou seja, deve o *Parquet* não somente zelar pela regularidade das Fundações Privadas, mas também defender seus direitos e prerrogativas frente a ilegalidades e abusos até mesmo do próprio Poder Público.

Mais ainda, quando o *Parquet* reconhecer a legitimidade das agendas das organizações da sociedade civil quanto à consolidação do Estado Democrático de Direito, deverá se unir a elas numa atuação proativa e colaborativa, voltada ao interesse coletivo, em ações, programas e projetos interinstitucionais. Quando hígida a instituição sugere-se que o *Parquet* esteja ao seu lado em defesa do interesse público inerente ao resultado de suas ações.

Significa que quando a instituição está regular sob os pontos de vista contábil e administrativo, vem cumprindo suas finalidades estatutárias e está com as contas aprovadas pelo Ministério Público, é o momento de unir forças em prol de uma agenda positiva. Cabe àquele órgão ministerial que faz o velamento, e que por força de lei está comprometido com a consecução das finalidades sociais das fundações privadas, fomentar as políticas públicas das instituições aptas a promoverem a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse momento o Ministério Público poderá também chamar as Fundações Privadas para colaborarem consigo em programas, ações e projetos nas áreas em que ambas se conectam por finalidades em comum.

Isso tudo ocorre quando os Procuradores e Promotores de Justiça atuam ‘em face’ mas também, ‘ao lado’ das Fundações Privadas a quem lhes cabe velar. Ao contrário de uma atuação burocrática e/ou persecutória impõe-se ser exercido um velamento eficaz que, para além de fiscalizar evitando e/ou coibindo desvios e corrupção, impulse impactos sociais positivos que gerem valor à sociedade.

Contraditório é que muitas vezes uma visão mais estreita do velamento, que o confunde com mera fiscalização, acaba servindo de base para algumas arbitrariedades do próprio *Parquet* que, sob o pretexto de vigiar e fiscalizar, avança no campo das autonomias de gestão das Fundações Privadas. É quando a falta de regulamentação e/ou orientação clara e específica, especialmente a nível nacional, pela Corregedoria Nacional e/ou Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dá margens para a discricionariedade que pode resultar numa atuação que ultrapassa os limites legais.

11.4 Regulamentação do velamento pelo Ministério Público

O art. 66, *caput*, do Código Civil não descreve em que consiste o velamento, razão pela qual a forma de exercício dessa importante e peculiar atribuição precisa ser regulamentada em cada um dos Ministérios Públicos do Brasil, que estão diante do desafio de conjugar o suposto laconismo da lei civil com a grandeza constitucional da atribuição do Ministério Público e também das instituições que trabalham pela construção, em sentido pleno, da democracia.

A brevidade normativa da lei civil quanto ao velamento não contribui com clareza para a atuação dos Procuradores e Promotores de Justiça e essa é uma grande questão a ser resolvida.

Comparada com o exercício jurídico penal a lei infraconstitucional que estabelece o velamento (art. 66, “caput”, do Código Civil) pode parecer lacunosa, sendo esse um sentimento comumente observado. Entretanto, nesse ponto é preciso considerar que no universo do direito privado quando a lei não determina limites deve vigorar a autonomia da vontade, garantida pela Constituição Federal e que deve ser respeitada e até protegida pelo Ministério Público.

Assim, diante dessas premissas, o exercício da atribuição do velamento demanda regulamentação pelo Procurador-Geral de Justiça de cada um dos Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal e Territórios, sendo que, por se estar diante de uma norma com efeitos externos, os quais ultrapassam os limites administrativos do Ministério Público, o instrumento mais adequado a ser utilizado é uma resolução. A ausência de uma regulamentação nacional, ou ao menos de uma padronização mínima entre as regulamentações dos Procuradores-Gerais dos Estados da Federação, que oscilam entre resoluções e provimentos, causa extrema insegurança jurídica aos operadores do direito e às entidades e vai de encontro ao desejado no planejamento estratégico nacional. Sabe-se que a independência funcional deve ser interpretada à luz do planejamento estratégico, e não é possível pensar diferente em termos de regulamentação de normas infraconstitucionais.

É importante esclarecer que por intermédio da Portaria CNMP-PRESI Nº 108, de 10 de junho de 20 (<https://cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/8450>) foi criado pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sob a presidência do Conselheiro Dr. Otavio, Luiz Rodrigues Jr, um Grupo de Trabalho visando a elaborar anteprojeto de regulamentação nacional do velamento, com possibilidade de alteração do Código Civil. Através dessa resolução nacional sobre a atribuição do velamento, pretende-se obter uma padronização mínima referente a essa atuação ministerial. Esta é uma grande oportunidade de ser construída uma regulamentação que se converta em benefícios para o Terceiro Setor, para o Ministério Público e para a sociedade, especialmente em termos de segurança jurídica capaz de potencializar o velamento e, ao mesmo tempo, minimizar equívocos, abusos e até mesmo burocracia.

11.5 O velamento na construção do Estado Democrático de Direito

É preciso lembrar que a Constituição Federal de 1988, que definiu a república brasileira como um Estado Democrático de Direito e que foi o marco da redemocratização no Brasil, pois elaborada após o fim do regime militar, no seu art. 127, “caput”, alçou o Ministério Público a defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O que se almejava com a Carta Magna era consagrar igualdade social no sentido mais amplo da assertiva e construir um Brasil onde todos possam ter vida digna, além de combinar crescimento econômico com direitos sociais, promover solidariedade e superar a degradação ambiental.

Nesse sentido, a atribuição do velamento, que se fundamenta no fato de que essas instituições constituem um patrimônio social, com finalidades sociais, corresponde ao projeto democrático da Constituição Federal. O Código Civil estabelece que as Fundações Privadas são pessoas jurídicas de direito privado (art. 44, inciso III) mas determina que somente poderão ser instituídas para fins de assistência social, cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável, pesquisa científica, desenvolvimento de tecnologias alternativas, modernização de sistemas de gestão, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos, promoção da ética, da cidadania, da democracia e dos direitos humanos e atividades religiosas (art. 62, incisos I a IX).

Por outro lado, assim como a Constituição foi fruto de lutas sociais históricas, o novo Ministério Público também se construiu ao longo do tempo por estar correspondendo aos anseios da sociedade, até por que antes de 1988 o *Parquet* já estava se firmando como defensor de interesses públicos através de leis infraconstitucionais, sendo exemplos a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938, de 31.08.1981) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347, de 25.07.1985).

Com o processo de redemocratização no Brasil passou a ser necessária uma instituição independente à qual fosse atribuída a tarefa de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, e foi assim que o espectro de atuação do Ministério Público foi muito além do Poder Judiciário. Firmou-se sua função política como corresponsável pelo projeto da democracia e, portanto, pelo ideal de justiça e de igualdade social.

As reflexões acima remetem ao Ministério Público resolutivo, à necessidade de que se rompam paradigmas demandistas e burocráticos. Com a Constituição Federal de 1988 inovação apareceu como uma necessidade maior e

o Ministério Público começou a pensar em gestão e em unidade institucional. Estratégia passou a ser um desafio contínuo. Paralelamente os Procuradores e Promotores de Justiça foram confrontados com o desafio de se adaptar aos novos tempos. Os mais disruptivos logo intensificaram a atuação política, com foco na democracia. Alguns, intimidados perante a nova missão, seguiram muito vinculados ao Poder Judiciário e apegados às antigas práticas.

Os Procuradores e Promotores de Justiça com a atribuição do velamento de Fundações Privadas trabalham próximos a entidades com muita potência, o que abre possibilidades de ser resolutivo até por que a presença do *Parquet* nas iniciativas potencializa o impacto social pela força e credibilidade que o Ministério Público lhes empresta e por sua capilaridade política.

O velamento é também um instrumento de aproximação do Ministério Público com a sociedade, pelas inúmeras possibilidades de atuação junto aos segmentos mais vulneráveis, especialmente de forma preventiva. O ambiente do velamento é adequado para a cooperação entre os setores público, privado e sociedade civil organizada e para a melhoria qualitativa e até mesmo quantitativa do impacto social. Um novo paradigma de atuação nessa área tem a capacidade de otimizar os resultados da atividade finalística do *Parquet*, e esse deve ser o norte institucional de todos que acreditam no legado da Constituição Cidadã e na força do Terceiro Setor.

Ministério Público e Fundações Privadas são instituições que tem capacidade de gerar confiança na sociedade, sentimento essencial para o desenvolvimento harmônico e sustentável de qualquer nação. Ambas cresceram em termos de valorização e de autonomia com a Constituição Federal de 1988 e se constituíram ao longo da história como responsáveis por consolidar direitos. O Estado Democrático de Direito não pode prescindir de nenhuma delas na articulação de uma sociedade mais justa e igualitária.

11.6 Velamento e planejamento estratégico do Ministério Público

Para que o Ministério Público do velamento seja aquele preconizado na Constituição Federal, é preciso que os membros espelhem sua atuação nos planejamentos estratégicos, que definem as prioridades institucionais. Nesse sentido, em 2010 o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou seu primeiro planejamento estratégico, com o horizonte de 2010 a 2015, que foi estendido até 2019, e seu respectivo mapa estratégico. Foi quando entrou em pauta a necessidade de construção de uma agenda nacional para que o Minis-

tério Público fosse capaz de cumprir sua missão de ser agente político. Consta no referido mapa estratégico como sua visão de futuro ser uma “Instituição reconhecida como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e da democracia.”²⁷⁷

Passados oito anos, o Conselho Nacional do Ministério Público renovou esse trabalho elaborando o atual Planejamento Estratégico com vigência de 2020 a 2029. O atual mapa estratégico traz como missão do Ministério Público “Defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis”, como valores “Resolutividade, Transparência, Proatividade, Inovação e Cooperação”, e que sua visão é “Ser uma instituição com atuação resolutiva da defesa da sociedade, no combate à corrupção e criminalidade e na garantia da implementação de políticas públicas.”²⁷⁸

Essa nova forma de gerir a instituição, de forma estratégica e organizada, foi uma demonstração da veia criativa do Ministério Público e da sua capacidade de inovar e de se adaptar aos modernos paradigmas de gestão. Mas assim como a promulgação da Constituição Federal de 1988 não foi suficiente para consolidar o Estado Democrático de Direito, criar estratégia não basta para estabelecer a nova cultura resolutiva do *Parquet*, no sentido de ser um agente político de transformação social. Ainda há que se transformar o sonho em realidade substantiva, superando uma existência apenas formal. Quando o velamento atender plenamente à missão, visão e valores do Mapa Estratégico Nacional, a sociedade se beneficiará muito em termos de construção da verdadeira democracia e de justiça social.

11.7 Velamento e judicialização

Muito se discute também sobre a necessidade de redução e/ou qualificação da judicialização através da atuação resolutiva e desburocratizada dos operadores do direito e da própria sociedade. Propaga-se nas instituições a necessidade de se buscar uma atuação preventiva, inovadora, sustentável, ágil, tecnológica e transversal para os graves problemas sociais. A compreensão do velamento e a construção da unidade nacional da atuação perante o Terceiro Setor corresponde também a essas expectativas.

277 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Planejamento estratégico nacional do Ministério Público**. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

278 CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Mapa estratégico nacional: 2020-2029**. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.cnpm.mp.br/portal/images/noticias/2019/abril/MAPA_V6_2.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

Muitas vezes as questões individuais afetas às políticas públicas atingidas pela crise política e econômica da nação vão aportar no sistema de justiça, através da judicialização do político, prejudicando e onerando o planejamento e a gestão da política pública e sobrecarregando o Poder Judiciário. Isso é comum especialmente nas demandas individuais que envolvem saúde e educação. A atuação de um Terceiro Setor forte e independente, velado pelo Ministério Público, é capaz de produzir resultados aptos a minimizarem essa judicialização, correspondendo, ainda, às metas de desburocratização e resolutividade. Quando assistência social, saúde, educação, cultura, esporte, lazer, segurança alimentar, defesa do patrimônio histórico e do meio ambiente, e pesquisa científica são entregues à sociedade pelo trabalho do Primeiro, do Segundo e do Terceiro Setor, o Sistema de Justiça pode se ocupar menos com os direitos sociais e focar em suas outras missões.

11.8 Desafios do velamento

Compreender as diversas nuances do velamento e ao mesmo tempo construir a unidade nacional necessária para a segurança jurídica nessa atuação perante o Terceiro Setor corresponde a muitas das expectativas da resolutividade e da assunção pelo Ministério Público do verdadeiro sentido da autonomia historicamente conquistada e que se consagrou na Constituição Federal de 1988, que deve resultar na construção de um agente político de transformação social. A importância do Terceiro Setor e mais especificamente das Fundações Privadas nesse contexto é inestimável.

A ausência de uma regulamentação nacional do trabalho de velamento pelo Ministério Público e a grande dificuldade de compreensão sobre o seu verdadeiro significado e principalmente sobre a extensão e os limites dessa atividade do *Parquet* são uma séria questão a ser enfrentada em termos de consolidação do novo Ministério Público pós-redemocratização e, principalmente, para fomentar sua atuação nos moldes da estratégia adotada pela instituição.

A real percepção do papel constitucional do Ministério Público e uma profunda compreensão do velamento serão capazes de demonstrar que essa atribuição corresponde a muitos paradigmas inovadores. Ela é disruptiva ao propor implicitamente a união de forças em prol de maximizar impactos sociais, está na contramão do excesso de burocracia e tem potencial para ser resolutiva em muitas áreas essenciais, como saúde, meio ambiente, educação, pesquisa científica e assistência social, entre outras. Mais além, pode consagrar convergências – ser uma verdadeira matriz de materialidade – entre instituições e fomentar o melhor ambiente entre Primeiro, Segundo e Terceiro Setor.

Fortalecer o trabalho da sociedade civil organizada é ter a visão política de que o interesse social pertence a todas as esferas e que é papel do Ministério Público articular com a sociedade a construção do processo democrático como preconizado na Constituição Federal e consolidado na sua estratégia institucional. Um velamento meramente fiscalizatório é reducionista, pois se resume às esferas do patrimônio e das finalidades. O velamento trazido por Rui Barbosa envolve também atuar em defesa do interesse público, podendo o *Parquet* se somar às organizações da sociedade civil brasileiras em ações e projetos e na defesa de seus interesses. A construção dessa matriz de materialidade é o grande desafio a ser enfrentado, cujo resultado será resolutividade em termos de velamento e de impacto social.

11.9 Diretrizes gerais para o velamento de fundações privadas pelo Ministério Público

11.9.1. Diretrizes administrativas

- A. Cabe ao Ministério Público o exame e a aprovação do Estatuto quando da instituição das Fundações Privadas, bem como de suas alterações posteriores, na forma do art. 65, *caput*, e art. 67, inciso III, ambos do Código Civil.
- B. A minuta do Estatuto que institui a Fundação Privada deve ser encaminhada ao Ministério Público acompanhada de estudo de viabilidade econômico-financeira, que será analisado levando-se em conta as finalidades sociais da entidade, os recursos materiais e humanos disponíveis para o desenvolvimento das atividades propostas, seu potencial de autossustentabilidade, de executar políticas públicas em parcerias com o Estado e sua capacidade de captar recursos.
- C. O Estatuto da Fundação Privada deverá conter sua denominação, sua finalidade social dentre as hipóteses do art. 62, incisos I a IX, do Código Civil, e a sede da instituição; o modo de constituição e de funcionamento da administração da entidade; seu prazo de duração; o patrimônio inicial e a indicação das fontes de recursos para sua manutenção; a fixação de normas básicas do regime financeiro e contábil da instituição, de fiscalização interna e de auditoria externa (se for o caso); a regulamentação do processo de alteração do estatuto; a forma como se representa ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente e as condições de extinção da fundação.
- D. Para a análise do Estatuto da Fundação Privada são necessários os seguintes documentos: requerimento com a qualificação do requerente.

- te, escritura pública de instituição, ata da reunião dos instituidores, se houver, certidões da Justiça Criminal e Cível dos instituidores, e cópia do estatuto. Sendo o instituidor pessoa jurídica será necessário juntar também cópia autenticada da ata de eleição da diretoria, cópia autenticada da ata de aprovação da criação da Fundação Privada, Certidões Negativas de débitos junto ao FGTS, DRT e Receita Federal.
- E. A análise para a alteração do Estatuto da Fundação Privada, que não pode contrariar ou desvirtuar sua finalidade (art. 67, incisos I a III, do Código Civil), será feita mediante a apresentação dos seguintes documentos ao Ministério Público: requerimento, cópia da convocação para a reunião de deliberação, lista de presenças, escritura pública de alteração, cópia do Estatuto contendo as alterações grifadas e estudo de viabilidade econômico-financeira em caso de ampliação das finalidades da Fundação.
- F. As atas que exigem a aprovação do Ministério Público são aquelas que contêm as seguintes deliberações: homologação dos membros indicados ou escolhidos para os órgãos de administração; eleição dos membros para os órgãos de administração; alteração do estatuto; extinção da Fundação Privada e todas as demais que contiverem conteúdo que produza efeitos perante terceiros.
- G. Necessitam da prévia autorização do Ministério Público os seguintes atos das Fundações Privadas: sub-rogação, comodato, doação, permuta, alienação ou qualquer oneração de seus bens imóveis; supressão de patrimônio; aceitação de doações ou legados com encargos; contratação de empréstimo mediante garantia real e abertura de filiais.
- H. As atas que exigem aprovação ou relativas a atos que necessitam de autorização do Ministério Público deverão ser averbadas no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.
- I. O Ministério Público deverá fazer uma inspeção anual nas dependências da Fundação Privada, para verificar especialmente o cumprimento das finalidades sociais e as atividades desenvolvidas.
- J. A Fundação Privada deverá apresentar uma Prestação de Contas anual ao Ministério Público, tendo como referência o ano base do período anterior, que deverá ser apreciada pelo *Parquet* no prazo também de um ano, prorrogável motivadamente e que consistirá em uma análise econômico-financeira e patrimonial.
- K. Para a análise da Prestação de Contas deverão ser remetidos ao Ministério Público os seguintes documentos: Certidão de Débitos Rela-

- tivos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (RFB); Certificado de regularidade do FGTS (CEF); Certidão quanto a débitos trabalhistas (TST); recibo de entrega da RAIS (CNPJ principal e filiais); Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício, ambos de modo analítico; livro Diário e livro razão; cópia de contratos ou parcerias com entes públicos (Lei nº 13.019, de 31.07.2014), cópia dos documentos de qualificações como OS (Lei nº 9.636, de 15.05.1998) ou OSCIP (Lei nº 9.790, de 23.03.1999) e parecer de auditoria externa, quando houver.
- L. As Fundações de Apoio de que trata a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, além do disciplinado nessas diretrizes, atenderão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência.
- M. Sempre que possível o Ministério Público fará a leitura dos indicadores das Fundações Privadas, a partir dos dados obtidos especialmente nas Prestações de Contas, através de instrumentos tecnológicos e/ou de inteligência artificial. Essa base de dados facilitará a fiscalização e o acompanhamento da entidade.
- N. Quando for hipótese de extinção da Fundação Privada (art. 69 do Código Civil) ela deverá ser feita preferencialmente de forma administrativa, com base nos seguintes documentos: requerimento expondo as razões da extinção; ata da reunião de deliberação da extinção com a respectiva convocação, lista de presenças e balancete de encerramento das atividades.
- O. Após a aprovação da extinção administrativa da Fundação Privada pelo Ministério Público são necessárias as seguintes providências: lavrar a Escritura Pública de extinção em Tabelionato de Notas, Títulos e Documentos, declarando a vontade de encerrar as atividades da fundação e especificando os bens móveis e imóveis que compõem o patrimônio remanescente, bem como o destino a ser dado a esse patrimônio; submeter a Escritura Pública de extinção à aprovação da Promotoria de Fundações, acompanhada de certidões negativas da Receita Federal (certidão de baixa no CNPJ), do INSS, do FGTS, do Ministério da Fazenda (Dívida Ativa da União), da Fazenda Estadual, da Fazenda Municipal, das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho (1º e 2º Graus) e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT (artigo 642-A da CLT), obtida no portal do TST (<http://www.tst.jus.br>); averbar a escritura pública de extinção no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas em que estiver registrado o estatuto da fundação e levar o respectivo comprovante ao Ministério Público.

11.9.2. Diretrizes extrajudiciais e judiciais

- A. A extinção judicial da Fundação Privada ocorrerá, nas hipóteses legais (art. 69, do Código Civil), quando esgotadas as possibilidades de extinção administrativa, pela não apresentação dos documentos necessários ou sempre que esta não for viável.
- B. No exercício das atribuições extrajudiciais o Ministério Público poderá instaurar Inquérito Civil Público, nos termos da Lei nº 7.347, de 24.07.1985, visando a esclarecer quaisquer irregularidades, descumprimento de leis ou do estatuto, que possam comprometer o patrimônio ou a finalidade da Fundação Privada ou até mesmo caracterizar ilícitos civis ou mesmo criminais, entre outras questões.
- C. No exercício das atribuições judiciais o Ministério Público, com base em evidências concretas e após os devidos questionamentos administrativos, poderá ingressar com Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24.07.1985) com o objetivo, entre outros, de promover a remoção de administradores das Fundações Privadas, nos casos de gestão irregular; promover a declaração de nulidade, ineficácia e anulação de atos praticados pelos administradores das Fundações Privadas com inobservância da legislação, dos atos constitutivos e/ou do estatuto; promover a intervenção na entidade; postular reparação de dano civil; postular a extinção judicial da Fundação Privada, etc.
- D. Ainda no exercício das atribuições judiciais deverá o Ministério Público intervir, sob pena de nulidade absoluta, nos processos judiciais nas hipóteses em que estejam presentes interesses da Fundação Privada relacionados com a gestão da entidade, seu patrimônio ou com a consecução de suas finalidades sociais (art. 176 e art. 178, *caput*, e seu parágrafo 1º, ambos do Código de Processo Civil). Não é necessário intervir nas causas que não digam respeito à gestão, patrimônio ou finalidades, especialmente nas que versem sobre interesse individual, como no caso das Ações Trabalhistas.
- E. No exercício das atribuições judiciais e extrajudiciais, nos termos da Recomendação do Conselho Nacional do Ministério Público nº 54, de 28.03.2017, e da Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21.06.2018, o Ministério Público deverá priorizar a utilização dos métodos de resolução consensual de conflitos, tais como negociação, mediação, conciliação, práticas restaurativas, convenções processuais, acordos de resultado, termos de compromisso de ajustamento, entre outros, visando a atuar de forma resolutiva em prol das finalidades sociais das Fundações Privadas.

- F. No exercício das atribuições judiciais e extrajudiciais o Ministério Público deverá fomentar uma atuação sistêmica e cooperativa entre os membros da instituição, de modo especial quando estiver diante de casos de muita gravidade e/ou complexidade envolvendo corrupção e/ou desvios especialmente de verbas públicas, quando poderá o curador de Fundações Privadas trabalhar, por exemplo, em conjunto com o Promotor de Justiça com atribuições na Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, ou com grupos especializados (GAECOS) de combate ao crime organizado nas diversas áreas, a exemplo da saúde, infância, meio ambiente, etc. A atuação cooperativa entre membros com atribuições especializadas diversas atenderá aos desejos de eficácia e resolutividade do *Parquet*, pela soma de *expertises* que impulsionam os resultados e a fiscalização.
- G. O curador de Fundações tem obrigação de zelar pelo patrimônio e é corresponsável pelas finalidades sociais das Fundações Privadas, razão pela qual deve atuar extrajudicial e/ou judicialmente em defesa dos direitos das entidades, até mesmo em face do Poder Público.

11.9.3. Diretrizes institucionais

- A. As finalidades sociais das Fundações Privadas se conectam com a missão constitucional do Ministério Público e com as prioridades eleitas na elaboração da sua estratégia nacional, elencadas no Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, sempre que possível, deve o Ministério Público trabalhar em parceria com as entidades em programas, ações e projetos com foco nos resultados aptos a trazerem impacto social positivo e transformação social, metas inerentes à função política dos Procuradores e Promotores de Justiça.
- B. As Fundações Privadas são pessoas jurídicas de direito privado. Deve o Ministério Público, no exercício do velamento, da fiscalização ao zelo, respeitar a seara de autonomia das entidades, não sendo possível exercer ingerência em atos de gestão. Nesse sentido, deve também evitar procedimentos meramente burocráticos e a solicitação de documentos desnecessários.
- C. O Ministério Público deve sugerir às Fundações Privadas que em sua gestão adotem Programas de Integridade e de Governança Corporativa como forma de prevenção a irregularidades e desvios.
- D. Considerando o princípio da unidade institucional, as Fundações Privadas devem prestar contas ao Promotor de Justiça da sede da entida-

de, apresentando atestado de regularidade nas Curadorias das Cidades onde se localizam as filiais, nas quais preferencialmente deve ser avaliado somente o cumprimento das finalidades sociais, evitando-se retrabalho.

- E. Em todos os aspectos dessa ampla e peculiar atribuição do velamento de Fundações Privadas o Ministério Público deverá ser norteado pelos valores da unidade e da resolutividade institucional, deve espelhar suas atividades na estratégia nacional e buscar primordialmente atuar de forma preventiva na defesa dos direitos sociais e dos direitos individuais indisponíveis que se subsumem nas finalidades sociais das Fundações Privadas, que justificam essa atribuição e as parcerias propostas, capazes de reaproximar cada vez mais o *Parquet* da sociedade e de sua missão constitucional.

12

MINISTÉRIO PÚBLICO
RESOLUTIVO NA FUNÇÃO
ELEITORAL

CAPÍTULO 12

O MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO NA FUNÇÃO ELEITORAL

Edson de Resende Castro

12.1 Introdução

É fato que a atuação do Ministério Público brasileiro não tem alcançado os almejados resultados transformadores da realidade social. A frustração se deve, em boa medida, à adoção majoritária do modelo demandista, que consiste em submeter os conflitos à apreciação e solução pelo Poder Judiciário que, por sua vez, não detém estrutura suficiente para as respostas em tempo razoável. Se, de um lado, o membro do Ministério Público cumpre formalmente o seu mister apurando os fatos e propondo a ação pertinente, de outro lado a sociedade não alcança o esperado acesso à ordem jurídica adequada e justa, como resultado da concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Como o direito sem efetividade não faz sentido e não interessa à sociedade, necessário e urgente que o Ministério Público, posto de frente com a litigiosidade cada vez mais complexa e desafiadora, opte claramente pelo modelo resolutivo da sua atuação, utilizando as vias judiciárias como última alternativa.

O fazer resolutivo, que pode lançar mão de procedimentos simples e desburocratizados, ainda apresenta a vantagem de poder antecipar-se e prevenir a ocorrência dos problemas, representando privilegiada via de acesso à Justiça.

12.2 Ministério Público demandista

Ao longo da sua história, o Ministério Público sempre exerceu a defesa dos direitos e interesses entregues à sua tutela mediante postulação perante o Poder Judiciário, assim na tradicional atuação na seara criminal, defendendo a sociedade contra o autor do injusto, como também nos desafios mais modernamente apresentados: tutela da infância e juventude, de idosos, do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio público, do regime democrático, dentre outros. E isso se devia, em grande parte, à indisponibilidade da ação pública, princípio até recentemente reitor da atividade ministerial.

Mesmo após a edição de diplomas legislativos disruptivos – a exemplo da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor – que possibilitaram

a instauração e presidência de investigações e a solução extrajudicial da controvérsia, a utilização das vias judiciais permaneceu marcadamente prioritária na atuação do Ministério Público por imperativo da cultura institucional instalada.

Embora já fosse possível a solução extrajudicial dos conflitos, prevista na legislação então vigente – décadas de 80 e 90 –, não se havia percebido o problema decorrente do posicionamento demandista da Instituição, o que só se identificou com a constatação de que boa parte das ações coletivas não estavam atendendo às demandas sociais, eis que a maioria delas restava sem solução efetiva na esfera judicial.

Nesse modelo de atuação, não obstante o Ministério Público desempenhe com desassombro a missão que lhe atribui a lei, presidindo o procedimento de investigação, reunindo as provas necessárias à formação da sua convicção e propondo – quando o caso – a ação pertinente, a concretização do direito da sociedade fica na dependência da capacidade do Poder Judiciário de dar vazão à crescente demanda que lhe bate às portas. Não era difícil imaginar – e a realidade o comprovou – que o efetivo acesso à justiça, representado pelo novel desafio de concretização prática dos direitos, não seria alcançado pela via do processo judicial, tradicional mecanismo de solução dos conflitos.

Tal modelo de acesso à justiça, que só garante a efetividade do ingresso em juízo e é incontornável em algumas situações, está longe de ser a melhor alternativa para tornar realidade prática o direito ao bem jurídico pretendido.

Diversamente, o princípio da transformação social, fixado entre os objetivos fundamentais da Constituição brasileira, impõe a necessidade de criação de uma sociedade justa, com erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sociais (art. 3º). Para tanto, tem-se que o rol dos mecanismos de atuação do Ministério Público não pode ser estanque, mas meramente exemplificativo. O modelo de tutela adjudicatória não mais responde satisfatoriamente a todos os conflitos de uma sociedade complexa. Ao contrário, o procedimento – em face do princípio da adaptabilidade – há de se aperfeiçoar às particularidades de cada litígio.

12.3 Ministério Público resolutivo

O Ministério Público resolutivo, ao contrário da utilização dos tradicionais instrumentos de persecução judicial, deve primar-se pelo estreitamento do seu relacionamento com a sociedade, para inteirar-se das suas reais necessidades e munir-se de um amplo espectro de informações que sinalizem para a adequada via de resolução dos problemas.

Para tanto, a participação do membro do Ministério Público em eventos sociais e a oitiva atenta notadamente de lideranças locais fazem dele um ator privilegiado e com reais possibilidades de alcançar os resultados esperados da sua atuação.

Algumas áreas de atuação, com destaque para a defesa do meio ambiente, experimentaram mais prontamente a utilização em escala do compromisso de ajustamento de conduta, mecanismo de típica solução negociada para o conflito, celebrado pelo *Parquet* com o agente causador do dano e alcançando o apaziguamento social e a reparação do bem jurídico violado sem o acionamento do aparato jurisdicional. E, de acentuada importância, em tempo razoável. Este negócio jurídico é apenas um dos exemplos vivos de que o acesso à concretização de direitos comporta inúmeras alternativas, dentre as quais a judicialização talvez seja a mais distante dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

12.4 Instrumentos da atuação resolutiva

Identificada, ainda que em linhas gerais, a necessidade ou utilidade da atuação do Ministério Público, decorrente da violação ou ameaça de violação dos bens jurídicos confiados à sua tutela, o órgão de execução deve instaurar o procedimento que a situação concreta indicar ser o mais apropriado e eficaz.

Havendo fato certo e determinado a ser investigado, apresentam-se viáveis o PP (procedimento preparatório), o IC (inquérito civil) ou o PIC (procedimento de investigação criminal), a depender da conduta e do ilícito cogitados.

Já o PA (procedimento administrativo) se mostra adequado nas hipóteses em que se pretende acompanhar a execução de políticas públicas ou o desenvolvimento de atividades de relevante interesse público, na perspectiva da atuação marcadamente preventiva, que se caracteriza pela antecipação capaz de evitar a ocorrência do dano. Dispõe o art. 8º, da Resolução CNMP n. 174, de 04 de julho de 2017, que referido procedimento administrativo é “instrumento próprio da atividade-fim”, destinado, dentre outros, a “acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições” e “embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil”.

No curso do PA, em situações específicas e com tema previamente delimitado, a realização de audiências públicas²⁷⁹ assume particular importância

279 O art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/93, elenca as audiências públicas como importante instrumento de aproximação dos membros da Instituição, com as quais possam ouvir as demandas da população, possibilitando a participação de vários atores sociais, órgãos públicos e entidades.

para a melhor compreensão do problema vivenciado e da solução que se pretende alcançar, além de indicar claramente à sociedade que o Ministério Público confere valor à oitiva da população e das suas lideranças e está atento à necessidade de adotar as medidas que efetivem, no plano prático, os direitos fundamentais violados ou ameaçados de violação. A sintonia entre o fazer do Ministério Público e a expectativa da sociedade quanto aos resultados a serem alcançados ainda contribui para a elevação do nível de legitimação social da Instituição e torna o cidadão parte da solução.

Reunidas informações que permitam compreender os fatos e suas implicações sociais e jurídicas, a recomendação assume papel de destacada utilidade, na medida em que se presta a sinalizar aos seus destinatários a posição do Ministério Público quanto ao tema e a indicar as iniciativas que podem ser adotadas para – segundo a compreensão do *Parquet* quantos aos fatos e à sua disciplina legal – a garantia da regularidade dos serviços e/ou atividades objeto da intervenção e da legitimidade dos seus naturais desdobramentos.

É relevante lembrar que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial de elevado efeito resolutivo, indicado aos membros do Ministério Público pela Lei Complementar n. 75/93 (art. 6º, XX) e pela Lei n. 8.625/93 (art. 27, parágrafo único, inciso IV). No âmbito do CNMP, a Resolução n. 164/17 reconhece “a acentuada utilidade da recomendação para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea” e seu art. 3º prevê a oportunidade da sua expedição em autos de inquérito civil, procedimento administrativo ou procedimento preparatório. Ou mesmo antes da sua formal instauração, quando a urgência do caso o reclamar (§ 2º).

Outro importante instrumento de atuação resolutiva é o TAC (termo de ajustamento de conduta), que apresenta elevado índice de eficácia na solução da controvérsia, dado que, pela via do negócio jurídico entre o Ministério Público e o agente causador do dano, se estabelecem medidas de efeito pretérito – reparação do bem jurídico afetado – e também futuro, pois são fixadas as balizas para o agir em conformidade com a lei dali em diante. O conteúdo do TAC é, em grande medida, o que mais se aproxima do resultado que seria demandado pela via judiciária, com a larga vantagem de se evitar a burocracia, o custo e a demora do processo.

Importante destacar que a Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014, dispõe sobre a política nacional de incentivo à autocomposição no âmbito do Ministério Público brasileiro e objetiva assegurar a promoção da justiça e a máxima efetividade dos direitos. Por isso, caracteriza-se como atividade teleológica. Em razão do seu caráter finalístico, a atividade do Ministério Público

não pode dar-se aleatoriamente, mas desenvolver-se de forma planejada para a produção de resultados efetivos²⁸⁰.

12.5 Atuação resolutiva na função eleitoral

O art. 1º, *caput*, da Constituição Federal diz que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Daí ser natural concluir que o regime democrático é princípio fundante do Estado Brasileiro dotado de elevada densidade normativa, a justificar – e, mais que isso, exigir – a tipificação na legislação eleitoral e no código penal de comportamentos que atentam contra a sua higidez, com preceitos secundários que não deixam dúvida da gravidade da conduta, como, respectivamente, cassação de registro, diploma ou mandato e pena privativa de liberdade. Dito de outra forma, a democracia econômica e social desenhada na Constituição de 1988 é objetivo estratégico da sociedade brasileira²⁸¹.

Convém salientar que o legislador constituinte não se contentou com um projeto de democracia meramente formal, prevendo, ao contrário, mecanismos garantidores de uma democracia substancial e concreta. Neste contexto, entregou ao Ministério Público – que a Constituição reafirmou ser instituição permanente e essencial²⁸² à função jurisdicional do Estado – a tutela do regime democrático, dotando-o expressa e implicitamente de instrumentos e procedimentos capazes de promover a concretização da vontade política transformadora então manifestada.

Em verdade, o Ministério Público foi elevado à condição de principal pilar de sustentação no enfrentamento do desafio então posto de transformar a realidade brasileira, à época limitadora de direitos, alçando-a a um novo patamar, em que iniciativas voltadas especialmente à promoção dos direitos difusos e coletivos poderiam ter efeitos concretos na construção do projeto de democracia substantiva²⁸³.

280 DAHER, Lenna Luciana Nunes. O Ministério Público como garantia de Acesso à Justiça... Por um Ministério Público Resolutivo. https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf.

281 GOULART, Marcelo Pedroso. Lineamentos do Ministério Público Resolutivo. Por um Ministério Público Resolutivo. https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf.

282 O art. 1º, da LC n. 40/81, revogada Lei Orgânica do Ministério Público, já havia fixado estes atributos institucionais.

283 GOULART, *Ibidem*, pág. 34.

Cumpra lembrar que, não podendo ser apropriados individualmente nem identificados os seus titulares, os interesses ou direitos difusos – como o são essencialmente os direitos ao regime democrático e à lisura das eleições – são denominados de “dessubstantivados”, “sem dono” ou “esparcos”²⁸⁴, pois os seus titulares não podem ser particularizados e nem enumerados. Neste contexto, o bem jurídico tutelado se apresenta indivisível, já que se apresenta “num estado fluído na sociedade” e “não comporta atribuição diferenciada e exclusiva a indivíduos ou grupos predeterminados”²⁸⁵.

Como responsável pela transformação social, a instituição ministerial passou a ser cobrada e exigida pela sua capacidade de contribuir para a concretização de direitos, cenário em que assumem relevo as posturas proativa, resolutiva e, sempre que possível, antecipatória às situações que clamam pela sua intervenção. Esse cenário levou o Ministério Público brasileiro a logo perceber que seria preciso que se coadunasse com a terceira onda de acesso à justiça que, segundo Mauro Cappelletti e Bryant Garth, estaria vinculada com a efetividade dos interesses ou direitos transindividuais²⁸⁶.

GOULART²⁸⁷ lembra que a postura proativa exige do agente político: “(i) clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de intervenção do Ministério Público; (ii) capacidade de articulação política, sobretudo no que tange à formação de alianças e identificação de adversários; (iii) autoridade para mediar demandas sociais (capacidade para o exercício de liderança); (iv) capacidade de diálogo; (v) senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções”. De outro lado, continua o autor, “a postura resolutiva refere-se à preocupação com ganhos de efetividade na atuação institucional” e requer: “(i) pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada; (ii) uso de instrumentos adequados; (iii) escolha correta das arenas de negociação; (iv) construção de consenso emancipador como objetivo imediato; (v) excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória”. Pode-se arrematar com a afirmação de que a atuação do Ministério Público só tem sentido se a efetiva concretização dos direitos fundamentais for buscada a partir de procedimentos que se orientem pela necessidade de observância do princípio da eficiência da administração pública, o que pressupõe evitar sempre que possível a utilização das vias judiciais, pelo

284 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Resolução dos Conflitos e a Função Judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 316.

285 *Ibidem, idem.*

286 DAHER, Lenna Luciana Nunes. O Ministério Público como garantia de Acesso à Justiça. Por um Ministério Público Resolutivo. https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf.

287 *Ibidem*, pág. 38.

menos enquanto o quadro for de insuficiência na estrutura do Poder Judiciário, cada dia mais demandado. A própria exigência de eficiência da administração pública, na condição de princípio da administração pública (art. 37, caput, da CF/88), decorre da clara opção pela interpretação concretizadora dos direitos, que lhe garante a efetividade prática.

Nesta linha de intelecção, o Ministério Público Resolutivo desempenha papel relevantíssimo, podendo dedicar-se à criação de procedimentos que sejam caracterizados pela simplicidade, economia e eficiência, dada a necessidade de um maior dinamismo no atendimento às demandas sociais e de um novo arranjo institucional.

A atuação resolutiva, é útil frisar, prioriza a busca do respeito aos valores constitucionais fora da estrutura judiciária e tem, como vantagem singular, a possibilidade de poder se antecipar e prevenir a ocorrência da violação de direitos.

Na defesa do regime democrático, em particular, mostra-se insuficiente e ineficiente a postura meramente demandista, pois, neste modelo, a atuação do Ministério Público se dá em reação à prática do abuso de poder, da corrupção, da fraude, da captação ilícita de votos, das condutas vedadas aos agentes públicos, dentre outras mazelas do processo eleitoral. Equivale dizer que, ao tempo da atuação do Ministério Público, os referidos atos viciosos já terão solapado a legitimidade dos resultados extraídos das urnas, restando tão somente a responsabilização dos agentes e, como única medida de preservação da normalidade das eleições, a repetição da votação ou a redistribuição das cadeiras, conforme o caso. Não é difícil perceber que a solução alcançada pela via judicial, nada obstante necessária quando já instalada a situação de violação à lei, é traumática para todos os envolvidos no processo eleitoral: dos candidatos alcançados por inelegibilidades e cassações ao eleitor cujo voto é invalidado e não computado para a constituição de mandatos. E tudo isso pode ser evitado!

Neste contexto, a postura proativa, a atuação resolutiva e a deliberada opção pela antecipação dos vícios eleitorais são – senão a única – a melhor garantia de efetividade do direito difuso à lisura das eleições e à legitimidade dos resultados eleitorais.

Não por outra razão, o CNMP, por meio da Recomendação de Caráter Geral de n. 03, expedida pela Corregedoria-Nacional em 04 de julho de 2017, recomenda (art. 1º) que as Corregedorias do Ministério Público avaliarão, orientarão e fiscalizarão a atuação institucional na área eleitoral a partir dos princípios da “proatividade e efetividade social dos resultados, mediante o desenvolvimento de práticas integrativas entre o Ministério Público Eleitoral, a sociedade civil, as organizações não governamentais e os próprios partidos políticos, com vistas à pedagogia dos direitos e das garantias eleitorais” (inciso II), “priorização da

atuação preventiva” (inciso III), “utilização de todos os mecanismos legítimos de atuação resolutiva, notadamente a realização de reuniões orientadoras e a utilização adequada da recomendação no âmbito de procedimentos administrativos, do procedimento preparatório eleitoral ou de projetos estratégicos na defesa dos interesses sociais e/ou institucionais” (inciso V) e “adoção de medidas preventivas e repressivas contra o abuso do poder econômico, o abuso do poder político, a captação ilícita de votos, a corrupção, assim como contra qualquer fraude eleitoral” (inciso XIII).

Valendo-se da experiência de pleitos anteriores e conhecendo-se as particularidades vivenciadas na circunscrição da disputa, é possível “utilizar o passado para descrever o futuro, prever algo que ainda não existe a partir da observação daquilo que aconteceu, descobrir no passado ‘leis’ que lhe permitiriam antecipar o curso dos eventos no futuro”²⁸⁸. Por esse caminho se chega, com elevado grau de acerto, às perspectivas de ocorrência de delitos eleitorais como compra de votos, de uso da máquina administrativa em favor de candidatos e partidos, financiamento ilícito de campanha e fraude à cota de gênero, dentre outros.

Com isso, o resultado que se pode avistar no horizonte é a efetiva tutela do regime democrático e a garantia da preservação da lisura das eleições. Ao fim e ao cabo, proporciona-se à sociedade efetivo acesso à solução justa para o processo eleitoral.

No Ministério Público de Minas Gerais, com as sugestões de atuação da Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais, a estratégia da função eleitoral, desde 2004, envolve a instauração de Procedimento Administrativo (PA) ou de Procedimento de Projeto Social (PROPS) para acompanhamento dos atos do processo eleitoral e formalização das medidas antecipatórias pertinentes, com destaque para as Reuniões com dirigentes partidários, para as Recomendações temáticas e para o diálogo com os eleitores através de Avisos e Orientações.

Da observação do que lamentavelmente ocorre na maioria das disputas eleitorais, a Recomendação pode sinalizar aos partidos e candidatos o que pensa o Ministério Público – fundado na legislação pertinente, na melhor doutrina e na posição dominante dos Tribunais Eleitorais – sobre propaganda antecipada (art. 36, da Lei n. 9.504/97), inelegibilidades (art. 14, §§ 4º e ss., da Constituição, e art. 1º, da LC n. 64/90), composição das listas de candidatos com fiel observância da participação feminina (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97), financiamento de campanha e fontes vedadas (art. 18 e ss., da Lei n. 9.504/97), abuso de poder (arts. 19 e 22, da LC n. 64/90), captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, da Lei n. 9.504/97) e condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (art. 73, da Lei n. 9.504/97), dentre outras.

288 ADEODATO, João Maurício. Retórica Realista e Decisão Jurídica. Por um Ministério Público Resolutivo. https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf.

Embora fazendo referência à doutrina e à jurisprudência aplicáveis ao tema de que se ocupa, a Recomendação deve atentar-se para a necessidade de adotar linguagem acessível aos seus destinatários, geralmente candidatos e dirigentes partidários sem formação em direito. Conforme adverte ALMEIDA²⁸⁹ “a concepção democrática do Direito impõe a união entre teoria e práxis, entre teoria e resultado, entre Direito e sua efetividade material. Os modelos teóricos explicativos devem atentar para esse binômio: Direito-efetividade”.

Além disso, tão ou mais importante, a Recomendação pode advertir os mencionados atores do processo eleitoral quanto às consequências das infrações eleitorais – multa, cassação de registro, diploma ou mandato, inelegibilidade e pena privativa de liberdade –, no mais das vezes suficiente para desencorajar aqueles que pretendiam buscar os resultados eleitorais a qualquer custo.

Como os temas se sucedem no curso do processo eleitoral e candidatos e partidos políticos deles se ocupam na medida em que avança a campanha eleitoral, não é produtiva e eficiente a expedição de recomendação única ou realização de uma só reunião, contendo tudo quanto pode ocorrer ao longo da disputa. Além de o documento ou momento ficar extenso e cansativo, mais se parecendo com obra doutrinária ou com uma palestra – que de longe não é a intenção –, a assimilação do seu conteúdo certamente restará prejudicada. Ao contrário, as recomendações e reuniões devem ser monotemáticas, obedecendo-se à cronologia do calendário eleitoral. Assim, por volta do mês de abril do ano da eleição²⁹⁰ é o momento para falar aos dirigentes partidários e pré-candidatos sobre a vedação de propaganda eleitoral antecipada e movimentação de recursos de campanha antes do registro e suas consequências; em junho, os administradores públicos devem ser advertidos quanto à vedação de cessão ou uso da máquina administrativa em prol de candidatos e partidos; em julho, antecipando-se às convenções partidárias, a recomendação deve lembrar da obrigatoriedade da inclusão de candidaturas femininas reais – não apenas formais e fictícias – na disputa proporcional e dos inconvenientes da escolha e registro de candidatos inelegíveis; em agosto, é o momento de lembrar as principais regras da propaganda eleitoral – com destaque para a proibição de uso de bens públicos ou de uso comum e adoção de métodos de captação ilícita de votos, como a doação ou promessa de vantagem pessoal, a coação e a ameaça ao voto: assédio eleitoral – e os limites à arrecadação e gastos de campanha; e, na semana que antecede à votação, todos devem ser advertidos quanto às regras relacionadas ao fim da propaganda eleitoral, ao crime de transporte de

289 ALMEIDA, Gregório Assagra. Teoria Crítica do Direito, o Acesso à Justiça Como Novo Método de Pensamento e o Ministério Público como uma Garantia Fundamental de Acesso à Justiça. Por um Ministério Público Resolutivo. https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf, pág. 53.

290 A realidade da circunscrição da disputa pode indicar a sua antecipação.

eleitores e ao respeito absoluto à liberdade do eleitor no dia da eleição²⁹¹.

Voltando-se a atuação agora mais diretamente aos eleitores, os Avisos e Orientações, a serem divulgados pelos meios de comunicação locais, devem chamar a atenção para o direito constitucional ao voto livre, informado e consciente e que toda forma de abuso, pressão, coação ou assédio deve ser denunciada ao Ministério Público Eleitoral, pois representa violação ao direito fundamental à lisura das eleições a ser merecer a pronta intervenção da instituição incumbida da tutela do regime democrático.

Um acompanhamento assim, *pari passu* com o desenvolvimento do processo eleitoral, pressupõe que o membro do Ministério Público Eleitoral esteja atento aos movimentos dos atores da disputa e às necessidades do eleitorado da circunscrição, para que as suas intervenções sejam pontuais, precisas e oportunas. Para tanto, o Promotor ou Procurador não se pode contentar com o comportamento passivo, puramente de gabinete²⁹². Dizia Bobbio que, “Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados”²⁹³.

“O Ministério Público, para ser qualificado como resolutivo, terá que, essencialmente, aquinhoar-se de características concedidas como essenciais, sobressaindo-se o planejamento, a inovação e a gestão de resultados, a proatividade, o dinamismo, a intersetorialidade, capacitação e a intercambialidade. (...) Planejar significa projetar uma atuação coesa e harmônica (...). No perfil resolutivo, o Ministério Público não pode ficar adstrito às rotineiras tarefas mecanizadas e burocráticas, não se satisfazendo com a tradicional lógica legal da subsunção, valorizando os verdadeiros resultados. (...) A postura prática reflexiva, leciona Marcelo Pedroso Goulart, compreende a conduta do agente que deve se debruçar sobre a realidade social em que esteja desempenhando as suas funções, conhecendo-a, de modo profundo, a fim de que possa partir para a ação posterior (...)”²⁹⁴.

291 CASTRO, Edson de Resende. Curso de Direito Eleitoral. Editora Del Rey, 11ª edição, 2022. Modelos de Recomendação para todas as fases do processo eleitoral.

292 Ao contrário, ALMEIDA, Gregório Assagra de, e PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. In: XI Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e Justiça Social, 2005, Belo Horizonte, AMNP, 2006, p. 609-617, defendem o denominado “promotor de fatos”.

293 BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Ed. Elsevier, 2004, 8ª tiragem, p. 25.

294 SILVA, Joseane Suzart Lopes da. O Ministério Público e o Acesso à Justiça em Face dos Interesses e Direitos Transindividuais: Em Busca da Resolutividade. Por um Ministério Público Resolutivo. Disponível em: https://www.ampeb.org.br/wp-content/uploads/2018/05/Revista_Por_Um_MP_Resolutivo_v08.pdf, pág. 92/93.

12.6 Conclusão

Essa postura proativa, resolutiva e antecipatória dos vícios eleitorais, além da efetiva possibilidade de promover a transformação da realidade sócio eleitoral na circunscrição, ao mesmo tempo consolida o Ministério Público Eleitoral como instituição de acesso à solução justa dos conflitos sociais, construtora de consensos emancipadores e de efetivação e concretização do direito fundamental ao regime democrático e à normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, § 9º, da Constituição Federal).

13

**ELEMENTOS DE ATUAÇÃO
RESOLUTIVA NO ÂMBITO
TRABALHISTA – A ATUAÇÃO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DO TRABALHO E PAUTAS
CONCORRENTES**

CAPÍTULO 13

ELEMENTOS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NO ÂMBITO TRABALHISTA – A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO E PAUTAS CONCORRENTES

Afonso de Paula Pinheiro Rocha

O objetivo central é apresentar reflexão sobre o que representa concretamente a ideia de resolutividade para a atuação do Ministério Público do Trabalho, avançando sobre a ideia de que a resolutividade impõe necessariamente a incorporação de linhas de atuação focadas em consensualidade, estruturação de políticas públicas e adoção de práticas atualmente associadas à ideia de processo estrutural.

Dentre as peculiaridades do Ministério Público do Trabalho, uma das que se destaca é o recorte temático focado na questão trabalhista e a ausência da persecução penal. Esta realidade aponta para a vocação natural de foco principal em tutela coletiva do Ministério Público do Trabalho.

É possível dizer que a atuação judicial interveniente é suplantada pela atuação investigativa em tutela coletiva, notadamente através de provocações da sociedade ou através de projetos de atuação estruturada. Nesse particular, há uma correlação imediata com o que se espera de impactos sociais positivos da atuação ministerial. Com efeito, a atual definição normativa de resolutividade é encontrada no parágrafo único do art. 1º da Recomendação nº 54/2017.

Assim, a concepção resolutiva parece ser a mais apropriada para a descrição contemporânea do que se espera dos diversos ramos do MP brasileiro, notadamente na adoção de medidas que levam à construção de políticas públicas e a composições de conflitos de interesses sociais, primordialmente em aspecto extrajudicial.

Quanto ao MPT, particularmente após a edição da Resolução CSMPT nº 185/2021, que cria os Grupos de Atuação Especial Trabalhista (GAET) no âmbito do Ministério Público do Trabalho, todas as unidades regionais possuem escritórios especiais para a implementação de projetos nacionais e regionais. Logo, é um movimento institucional as atuações previamente planejadas para que ocorra o maior impacto social positivo em detrimento de uma postura reativa às denúncias apresentadas.

Esse movimento também é uma resposta ao desafio prático de que o Ministério Público do Trabalho possui atribuição plena para todas as temáticas trabalhistas, sendo muito comum ofícios que, mesmo com recortes de subtemas trabalhistas, possuem atuação ampla em assuntos muitas vezes não conexos.

Logo, talvez o ponto central para a melhoria da resolutividade seja uma adequada filtragem das denúncias e acionamentos – o que demanda uma concepção de atuação ministerial baseada em evidências concretas das necessidades sociais mais evidentes e ilícitos recorrentes.

Assim, quanto ao primeiro desafio prático da escolha das áreas prioritárias de atuação, é sempre relevante recorrer aos marcos normativos internos do órgão legalmente legitimado para a revisão da atuação finalística – notadamente a Câmara de Coordenação e Revisão. Os principais enunciados sobre o ponto e que devem ser a base de reflexão, são os de nº 28; 29 e 30.

Perceba-se que os enunciados embora forneçam critérios de aferição, estes são qualitativos e não objetivos ou previamente quantificáveis, o que evidencia o ônus argumentativo e procedimental do membro oficiante na definição concreta das pautas de atuação. Assim, com base nessas premissas, seguem algumas sugestões práticas de diretrizes para atuação resolutiva trabalhista:

1. Adotar metodologias de planejamento dos principais objetivos do ofício. Um planejamento prévio é útil inclusive para diálogo com os órgãos correccionais, de modo a permitir que estes entendam adequadamente a realidade concreta do membro oficiante as razões fundamentadas das escolhas quanto a arquivamentos e procedimentos com maior dedicação.
2. Adotar metodologia de priorização de atuação temática baseada nas evidências concretas das maiores tipologias de violações trabalhistas na área de atribuição, o que pode ser identificado através dos sistemas internos do MPT e dos observatórios digitais públicos elaborados através da iniciativa “Smartlab”.
3. Identificada as temáticas principais de incidência na área de atribuição do ofício, sugere-se que sejam buscados os projetos nacionais e/ou regionais já afetos a matéria para replicação.
4. Sugere-se ainda que, diante desse levantamento justificado de prioridades, os casos não prioritários ou que não apresentem relevância social impositiva de atuação consoante os regramentos da câmara de coordenação e revisão sejam arquivados mediante o acionamento dos outros órgãos da rede de proteção trabalhista – fiscalização do trabalho; autoridades de saúde e segurança do trabalho e colegitimados coletivos.

5. Outro ponto relevante é que se as demais autoridades de fiscalização trabalhista e/ou outros legitimados coletivos é sempre possível a adoção de Procedimentos Administrativos com base no Art. 8, II, da Resolução CNMP nº 174/2017, para acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições – as vezes, mais resolutivo do que apurar um ilícito concreto é apurar as condições de atuação das outras instituições que deveriam ter prevenido a ocorrência. Trata-se de tomar o Ministério Público não como fiscal direto, mas como fiscal dos fiscais.
6. Ainda nesse particular, recomenda-se a adoção destes procedimentos (que no Ministério Público do Trabalho são conhecidos por Procedimentos Promocionais) sempre que se possa justificar uma atuação centrada nas razões determinantes de um conjunto de denúncias, em detrimento da apuração individualizada de cada denúncia.

Como destacado, a multiplicidade de temas afetos ao Ministério Público do Trabalho previne a possibilidade de roteiros mais estanques de atuação, porém é possível fazer algumas sugestões de práticas resolutivas em face das principais áreas temáticas espelhadas nas Coordenações Nacionais.

Nesse particular, recomenda-se que mesmo que o membro oficiante não seja o titular de um ofício especial de projetos, pode desenvolver ações em cooperação direta com o colega titular do ofício. Saliente-se que a resolução de regência não apontou para o caráter privativo de condução no ofício especial, mas, em realidade, aponta para a atuação cooperativa.

Outro ponto de relevância é que a pauta trabalhista permite a interação sinérgica com membros dos diversos outros ramos do Ministério Público. Por exemplo, a fiscalização de contratos terceirizados dialoga com a tutela do patrimônio público e prevenção de situações de corrupção e improbidade administrativa; a prevenção ao trabalho infantil dialoga com a atuação das promotorias de infância e juventude; a atuação na tutela do meio ambiente de trabalho de catadores de material reciclável dialoga com as promotorias ambientais; a tutela do meio ambiente do trabalho dos profissionais de saúde dialoga com as promotorias de saúde, etc.

Assim, uma pauta de atuação resolutiva parece ser aquela onde há um diálogo constante e permanente com os outros ramos na atuação estruturada e concertada. Com efeito, prática resolutiva e que potencializa a atuação ministerial é a realização de inspeções conjuntas considerando o somatório de expertises e maior espaço para a definição estratégica de pautas e assuntos a serem judicializados e/ou acompanhados em conjunto.

Destaque-se que o próprio Conselho Nacional do Ministério Público parece privilegiar essa atuação integrada, considerando o art.152-H do Regimento

Interno do CNMP que, mesmo após o julgamento de um conflito de atribuição, prevê expressamente a possibilidade de atuações conjuntas continuarem.

Assim, é possível sugerir algumas pautas resolutivas indicativas para áreas temáticas mais relevantes:

1. Em demandas/denúncias relativas à contratos de terceirização trabalhista de entes públicos ou de grandes tomadores, sugere-se sejam priorizados os procedimentos em face das medidas de fiscalização e compliance trabalhista adotados pelos entes públicos e/ou principais tomadores, de modo a obter um efeito coletivo de prevenção de ilícitos em detrimento da tutela e investigação de violações pontuais.
2. Ainda nessa temática, medida resolutiva é a interação com os MPs Estadual e Federal na verificação de eventuais falhas sistêmicas nos desenhos contratuais das terceirizações com calotes reiterados e/ou falhas sistêmicas nas obrigações legais de fiscalização dos contratos.
3. Em demandas/denúncias relativas à trabalho infantil, consideradas de absoluta prioridade, é importante prática resolutiva o conhecimento da realidade social e regional para as tipologias do trabalho infantil (doméstico, nas ruas, em indústrias e atividades específicas, etc.) o que pode ser obtido através dos painéis institucionais de monitoramento, bem como através da interação com os órgãos da rede de proteção da infância.
4. Ainda nesta temática, as vezes é medida bastante resolutiva a atuação conjunta com as Promotorias de Infância e mesmo as Promotorias Ambientais considerando que recorrente o trabalho infantil em “lixões” ou conjuntamente a grupos familiares vulneráveis de catadores de material reciclável.
5. Em demandas/denúncias relativas à trabalho escravo, o planejamento das ações de campo é essencial e a interação com os grupos móveis trabalhistas. Sugere-se ainda como prática resolutiva a articulação com os membros dos MPEs com atribuição ambiental, considerando que é usual a ocorrência concomitante de violações trabalhistas e a ocorrência de ilícitos ambientais como desmatamentos e violações florestais.
6. Ainda nessa temática outra medida resolutiva é o investimento na articulação social e fiscalização da estruturação da rede de apoio e assistência social aos trabalhadores resgatados do trabalho escravo.
7. Em demandas/denúncias relativas à meio ambiente do trabalho, é prática resolutiva logo no início do inquérito a verificação das tipologias de autos de infração eventualmente existentes em face da entidade investigada, bem como o contraste com a prevalência de acidentes no

segmento econômico, o que pode ser verificado nos painéis e observatórios de saúde e segurança do trabalho.

8. Ainda nesse ponto, questões ambientais do trabalho também podem ser beneficiadas de práticas resolutivas na fiscalização efetiva dos órgãos públicos de notificação de agravos relacionados ao trabalho na rede pública, medida que é essencial para o adequado monitoramento das principais demandas.

Como visto, a multiplicidade de demandas aponta para a impossibilidade de uma roteirização exaustiva, porém é ponto de convergência resolutiva que o conhecimento prévio dos Projetos Nacionais das Coordenadorias Temáticas, o alinhamento da atuação baseada em evidência do planejamento do próprio ofício e a atuação sinérgica com os outros Ministérios Públicos, são medidas concretas e práticas de aprimoramento da resolutividade no âmbito trabalhista.

14

**DIRETRIZES ESSENCIAIS DE
ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA
ÁREA CÍVEL**

CAPÍTULO 14

DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA CÍVEL

Maria Carolina Silveira Beraldo

Como visto desde o Cap. 1, a resolutividade institucional que cabe ao Ministério Público a partir dessa nova concepção ética e jurídica de atuação passa, na área cível, pela substituição de um modelo de instituição dependente do Poder Judiciário, com resultados ineficientes e, às vezes, inaceitáveis, no campo da defesa do regime democrático e da tutela dos interesses transindividuais, para uma conduta em que se assume o papel do agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções²⁹⁵.

Há algum tempo tem o Ministério Público buscado, na área cível, implementar atuação resolutiva que dê mais importância à eficiência não apenas de conduta, mas, também, em relação ao trâmite das demandas, seja na área judicial ou extrajudicial.

Assim foi que, a partir da Carta de Ipojuca, aprovada pelo Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público do Estado e da União, no ano de 2003, passou o Ministério Público brasileiro a adotar postura de racionalização em sua intervenção nas demandas cíveis, sobretudo considerando-se a declarada “necessidade de otimizar a intervenção do Ministério Público no Processo Civil, notadamente em função da utilidade e efetividade da referida intervenção em benefício dos interesses sociais, coletivos e individuais indisponíveis”, bem assim a “justa expectativa da sociedade de uma eficiente, espontânea e integral defesa dos mesmos interesses, notadamente os relacionados com a probidade administrativa, a proteção do patrimônio público e social, a qualidade dos serviços públicos e de relevância pública, a infância e juventude, as pessoas portadoras de necessidades especiais, os idosos, os consumidores e o meio ambiente”²⁹⁶.

Tratou o Ministério Público, a partir desse marco, de buscar qualificar sua atuação a partir da priorização das causas mais relevantes à sociedade, o que se deu em meio a um movimento de desjudicialização, simplificação e facilitação do acesso à justiça.

295 Cf. GOULART, Marcelo Pedroso. Elementos para uma Teoria Geral do Ministério Público. 2ª ed. Belo Horizonte: D'Plácido, p. 221-223.

296 Carta de Ipojuca. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/806019/carta_34_encontro_ipojuca_pe_12_e_13_de_mairo_de_2003.pdf, p. 2. Acesso em: 14 abr. 2023.

Mais adiante no tempo, a partir da aprovação do Código de Processo Civil de 2015, e da conjugação da Constituição Federal com os novos artigos 176 c.c. 1º do CPC, consolidou-se a autorização formal para que o Ministério Público passasse a atuar no processo civil com mais independência e especialização,

“visando às funções constitucionalmente determinadas, como instituição de garantia, para além da postura avaliativa 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”²⁹⁷.

Com efeito, muitas são as atribuições ministeriais, e a racionalização e especialização da atuação se inserem no amplo espectro da resolutividade na atuação cível.

No âmbito cível *lato sensu*, assim considerado para efeitos deste capítulo apenas aquelas matérias não penais, o Ministério Público tem ampla gama de atuação a partir da atribuição constitucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis²⁹⁸ em questões de meio ambiente, patrimônio público, direito do consumidor, educação, fundações, idosos, pessoas com deficiência, habitação e urbanismo, terceiro setor, mineração, patrimônio cultural, direitos humanos, direito empresarial, dentre outros.

Ocorre que aquela especialização – que se espera, ademais, de todo e qualquer órgão e instituição – acabou por criar nomenclaturas próprias de atuação em cada uma dessas subáreas cíveis, de forma que a atuação cível propriamente dita acabou se identificando com as causas relativas a: **i.** Pessoa (casos de tutela, curatela, poder familiar; declarações de ausência e disposições de última vontade); **ii.** Sucessões (inventários, partilhas, arrolamentos); **iii.** Família (separação e divórcio, inventários e divisões de bens que envolvam crianças e adolescentes; declarações de óbito; habilitações de casamento; investigação e reconhecimento de paternidade); **iv.** Registros públicos e filiação (registros de nascimento e óbito fora do prazo, habilitações de casamento, loteamentos e desmembramentos, usucapião, suscitações de dúvida etc.), e **v.** Interesses de incapazes em geral em demandas variadas. É em relação a esse recorte específico de atuação que se tratará, neste capítulo, da atuação cível resolutiva; as demais áreas receberão tratamento adequado da resolutividade à luz de suas especificidades em capítulos próprios.

297 Cf. Hermes Zaneti Jr. *In* O Ministério Público e Processo Civil Contemporâneo, 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 71.

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

Fixada a área cível de atuação, tem-se que o Ministério Público poderá nela atuar como parte ou como fiscal da ordem jurídica, em perspectiva resolutiva, ou, e aqui reside faceta de atuação relativamente nova e que merece destaque, como verdadeiro *agente resolutivo*, conforme se verá mais adiante. Isso significa dizer, nas palavras de ZANETI, que agirá, judicial ou extrajudicialmente, “para transformar em realidade as normas constitucionais, garantias primárias, inadimplidas. Sua função não é burocrática, mas efetiva, sendo imprescindível perguntar o quanto de resposta ao interesse público e social cada manifestação do Ministério Público tem potencial de fornecer”²⁹⁹.

14.1 Facetas da atuação resolutiva material: racionalização da atuação e poder de agenda institucional.

Como visto no Cap. 1.3, a resolutividade material ou de impacto social está diretamente relacionada à efetividade social da atuação dos membros do Ministério Público, nos termos da Recomendação CNMP n. 02/2018.

Tal resolutividade na atuação passa, necessariamente, pela racionalização dessa mesma atuação a partir, inicialmente, do reconhecimento do poder de agenda do Ministério Público, ou seja, do reconhecimento da potencialidade que tem a própria Instituição de identificar os casos em que a não intervenção resulta em nulidade ou, até mesmo, inexistência do processo – e não o Poder Judiciário. Em outras palavras, não cabe ao Poder Judiciário definir as hipóteses de intervenção do Ministério Público.

Com efeito, cabe ao Ministério Público a exclusividade na identificação do interesse que justifique sua intervenção na causa. Essa identificação – interesse social e coletivo – que justifica a intervenção ministerial, nos termos do inc. I do art. 178 do CPC, traduz o poder ativo da atuação (*dominus interventio-nis*), decorrência direta do poder de agenda da Instituição³⁰⁰.

Veja-se que, como prevê o art. 279 do CPC, será nulo processo em que o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhá-lo, quando deva nele intervir, esboroando-se, em decorrência da nulidade, os atos praticados a partir do momento em que a intimação devesse ter ocorrido (art. 279 §1º, CPC). A nulidade, no entanto, não será aplicada na ausência do prejuízo, sendo necessária a manifestação, sempre fundamentada, do próprio Ministério Público sobre a sua existência ou inexistência (Art. 279, §2º, CPC).

299 Hermes Zaneti Jr. In O Ministério Público e Processo Civil Contemporâneo, 2ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 196.

300 Hermes Zaneti Jr. *op. cit.*, p. 192.

Para além de caber ao Ministério Público a identificação dos interesses que justificam sua própria atuação, a indisponibilidade é um dos fundamentos da sua intervenção (art. 127, caput, CF), e não pode haver racionalização dessa atuação pelo próprio Poder Judiciário, sobretudo em prejuízo dos interesses coletivos e sociais.

O debate quanto ao reconhecimento do poder de agenda ministerial remonta, pelo menos, à década de 1970. Destaca-se, até para registro histórico, interessante diálogo havido no ano de 1975 entre Antônio César Peluso, Clito Fornaciari Júnior, José Manoel de Arruda Alvim Netto, Luiz Sérgio de Souza Rizzi e Teresa Arruda Alvim Wambier, eminentes estudiosos do Processo Civil ainda atuantes, a respeito da interpretação do atual inciso I do art. 178 do CPC, então equivalente ao inciso III do art. 82 do CPC/73, disponível na Revista de Processo³⁰¹, do que se ressalta:

(...)

A Profa. Thereza Alvim - Se eu não me expressei exatamente, se houve alguma falha no que eu falei, eu quis dizer exatamente que ao Judiciário cabe a última palavra. Se o Judiciário enviar ao órgão do Ministério Público e esse entender que não há interesse, devolvendo o processo ao juiz, que entende existir o interesse, ele deve remeter novamente ao órgão do Ministério Público, que será obrigado a intervir porque não é uma faculdade dele intervir ou não.

O Prof. Luiz Sérgio de Souza Rizzi - Há normas que são de fácil e primeiro entendimento. São normas que da simples leitura se extrai a interpretação. Há outras, entretanto, em que a facilidade não se apresenta no primeiro impulso. É necessário compreender o sentido da norma, é necessário entender a diferença delas em relação às outras. No caso do n. III do art. 82 não se tem evidentemente a mesma situação dos incisos anteriores. Aqui o legislador colocou a vontade da lei de uma forma que a interpretação, a análise objetiva do texto não fornece todos os elementos e deixa qualquer intérprete perplexo.

É preciso então verificar a norma no seu sentido final. E evidentemente essa norma teria que ser um texto aberto. Quando o legislador pôde fechar as hipóteses de intervenção do Ministério Público, ele o fez nos ns. I e II. No n. III havia necessidade de se deixar em aberto porque o interesse público, o interesse coletivo, é um interesse mutável em razão das alterações sociais, em razão do decurso do tempo. Seria prejudicial e inclusive impossível que o legislador tivesse tarifado as hipóteses da intervenção do Ministério Público. **Então, há necessidade de uma complementação**

301 Interpretação do Art. 82, III do Código de Processo Civil *in* Revista de Processo vol. 3/1976, p. 136-141, Jul/Set/1976, Doutrinas Essenciais de Processo Civil, vol. 9, p. 53-61, Out/2011, Ed. Revista dos Tribunais Online – Thomson Reuters.

da vontade legislativa. Quem é o titular desse complemento? Quem vai subjetivamente dizer se se trata de uma hipótese de interesse coletivo? Parece-me que é o próprio Ministério Público. Não é dado ao juiz o direito de estabelecer os contornos da norma. Ele simplesmente deverá abrir possibilidade para o Ministério Público intervir. Intervir está colocado aqui no sentido de se manifestar se há ou não interesse público. Não é da atuação do juiz que decorre o dever de intervir do Ministério Público. O dever de intervenção decorre do juízo que ele, Ministério Público, faz sobre os reais limites da norma.

É evidente que o interesse público está colocado no sentido daqueles interesses que a sociedade deve perseguir primacialmente. Um raciocínio que os administrativistas nos impõem é no sentido de que esse interesse pode ser maximizado na medida em que se amplia a perseguição a esses interesses, procurando uma satisfação social. Vamos colocar em comparação cobrar impostos é interesse público? Nas causas em que a Fazenda Pública está presente o Ministério Público deve intervir? Não. Porque se maximizássemos a cobrança de impostos, se cobrássemos impostos mais do que estão sendo cobrados, o que aconteceria? O povo estaria cada vez mais asfocado, sem condições de educação, de saúde etc. Agora, na medida em que se maximiza a educação, a saúde, o que se tem? Tem-se o interesse primário da sociedade sendo atendido.

O Ministério Público deve, diante de padrões mais ou menos elásticos, intervir em todas as causas em que ele próprio julgue que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte. Mesmo que o juiz abra oportunidade de o Ministério Público e manifestar, entendendo ele, juiz, que há interesse público, se o Ministério Público intervir não é porque o juiz o diz, mas o é porque o Ministério Público o entendeu. Sendo assim, a norma deve ser vista como uma norma que dá discricionariedade de atuação ao Ministério Público.

O Prof. Antônio César Peluso - A dificuldade não era bem esta. A dificuldade prática está exatamente em ter que remeter todos os processos para que o Ministério Público avalie previamente nos que deve e nos que não deve intervir. Isto porque, na verdade, cairíamos naquele problema em que o Ministério Público por via dessa interpretação passaria a ser o juiz da regularidade processual. Se não lhe foi dado em primeira instância sequer oportunidade de saber se havia ou não interesse público e ascendendo a causa à segunda instância, entendendo o Ministério Público, ainda contra a opinião do Judiciário, que há interesse público. Prevalece a opinião do Ministério Público ou do Judiciário? Se prevalecesse a opinião do Ministério Público, que é o juiz da discricionariedade, nós passamos a regularidade do processo ao crivo do Ministério Público.

O Prof. Luiz Sérgio de Souza Rizzi - Exatamente, o crivo, no desvio, é do Judiciário mas na intervenção é do Ministério Público. Muitos juízes quando começaram a aplicar essa norma abriam vista de todos os processos ao Ministério Público. Depois, com o correr do tempo, eles se deram conta de que havia algumas balizas que ali indicavam no art. 82,

n. III, balizas essas que os juízes tiveram ocasião de verificar não só pela jurisprudência, mas também pela posição da doutrina. A redução foi realmente enorme, e hoje a tendência é a de se abrir vista nos casos em que realmente há indícios concretos, seguros, de que se está diante de uma hipótese de intervenção.

A Profa. Thereza Alvim- Prof. Sérgio Rizzi, acho que justamente por esse seu argumento verificar-se que o juízo sobre se há ou não interesse público é do órgão do Judiciário.

O Prof. Luiz Sérgio de Souza Rizzi - A situação se coloca nesse sentido: se eu abro vista, como juiz, se intimo o Ministério Público, ele é obrigado a praticar atos na qualidade de fiscal da lei. Se é ele, juiz, ele não pratica ato nenhum, ele simplesmente diz: “não, eu não entendo como hipótese de interesse público”. O juiz pode abrir vista em quantas situações quiser; o Ministério Público sempre dirá: “não é hipótese de intervenção”. E, o que o juiz vai fazer? Vai obrigá-lo? Não. Não pode. Não pode obrigá-lo porque o poder discricionário não está confiado a ele, juiz, mas está confiado ao agente do órgão. (grifos nossos)

Guardadas as peculiaridades da discussão, obviamente, e não se falando hoje – dada a natural evolução do raciocínio – em discricionariedade mas, sim, em disponibilidade motivada da atuação, tem-se a necessária diuturna reafirmação, ao longo dos anos, do poder de agenda ministerial.

14.2 Ainda facetas da atuação resolutiva: mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público.

Tem-se que, além daquela mesma necessidade de especialização e racionalização do exercício das atividades ministeriais, é de se considerar a mediação, negociação e utilização de práticas restaurativas como instrumentos resolutivos e mecanismos de fomento de escolhas válidas e desejáveis das partes sobre como pretendem resolver seus conflitos de interesses ultrapassando, diga-se, eventual solução imposta pelo Poder Judiciário, de modo a se ter atuação adequada possível à tutela de seus direitos.

Como visto no Cap. 3.3, as formas de solução dos conflitos, controvérsias e problemas não se restringem aos meios de atuação disponíveis ao membro do Ministério Público no âmbito jurisdicional, havendo métodos plurais para o tratamento adequado dessas disputas, especialmente relacionados aos mecanismos autocompositivos (negociação, conciliação, mediação e práticas restaurativas), especialmente em sua atuação cível.

Existe, para o Ministério Público, um dever de estímulo aos comportamentos favoráveis às soluções consensuais e “como instituição de acesso à justiça, o Ministério Público brasileiro pode e deve fazer uso dos métodos que garantam o direito de acesso à justiça e que sejam compatíveis com suas funções, sejam estes métodos judiciais ou extrajudiciais”³⁰².

Nos termos da Resolução CNMP n. 118, de 1º de dezembro de 2014, a conciliação é tida como um processo autocompositivo que pode ser levado a efeito pelo Ministério Público brasileiro, sendo recomendada para controvérsias ou conflitos que envolvam direitos ou interesses nas áreas de atuação como órgão interveniente e nos quais sejam necessárias intervenções propondo soluções para a resolução das controvérsias ou dos conflitos (art. 11).

Para Arlé, no âmbito do Ministério Público brasileiro, a conciliação foi prevista como um dos métodos de autocomposição de embates, sendo indicado para os casos em que pode ser necessária a sugestão de uma solução para o conflito³⁰³. Nesse sentido, é a redação do art. 12 da Resolução CNMP 118/2018: “A conciliação será empreendida naquelas situações em que seja necessária a intervenção do membro do Ministério Público, servidor ou voluntário, no sentido de propor soluções para a resolução de conflitos ou de controvérsias, sendo aplicáveis as mesmas normas atinentes à mediação”.

A mediação é, de outra sorte, recomendada para solucionar controvérsias ou conflitos em que estejam envolvidas relações jurídicas nas quais é importante a direta e voluntária ação de ambas as partes divergentes (art. 9 da citada Resolução).

Ainda para Arlé, a mediação é método autocompositivo de intervenção nos conflitos por meio do qual dois ou mais protagonistas são auxiliados por uma terceira pessoa, neutra, a procurarem chegar a uma composição, devendo ser usada pelo Ministério Público brasileiro nos embates nos quais a instituição age como interveniente, sempre que for o método mais adequado para solução. Existem diferentes modelos e técnicas de mediação, sendo imprescindível a capacitação dos membros ministeriais para o correto exercício dessas práticas.

A Justiça Restaurativa, os programas restaurativos e os processos ou práticas restaurativas, por sua vez, são, nos dizeres de Arlé, “parte da missão e das funções constitucionais da instituição”³⁰⁴, uma vez que fundados na reparação da vítima, responsabilidade do ofensor e sua reintegração à sociedade. Como ensina Arlé, ainda que o membro do Ministério Público brasileiro não

302 Cf. Daniele de Guimarães Germano Arlé. *In.*: Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público, 2. ed., Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017, p. 263.

303 Daniele de Guimarães Germano Arlé. *In.*: Mediação, negociação e práticas restaurativas no Ministério Público, 2. ed., Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2017, p. 146.

304 *Op. cit.*, p. 268.

possa atuar no processo restaurativo como facilitador, é importante que tenha conhecimento da compatibilidade da Justiça Restaurativa com a missão e as funções constitucionais da instituição, pois caberá a ele concordar com a derivação do caso para a Justiça Restaurativa e com o resultado restaurativo³⁰⁵.

14.3 Atuação cível resolutiva na prática: as diversas atuações e possibilidades institucionais. O MP como agente resolutivo, terceiro mediador que não se confunde com o MP-parte. Centros de Apoio, intercâmbio de teses e unidade de atuação.

Como visto, o Ministério Público atua, na área cível, como parte ou fiscal da ordem jurídica, em perspectiva resolutiva, assim, em busca da efetividade social de sua atuação.

Para tanto, seus órgãos de execução atuam nos diversos campos de forma racional, fazendo uso de seu poder de agenda, ou seja, utilizando-se de poder exclusivo de identificação do interesse público apto a justificar a intervenção. Buscam a resolução efetiva dos conflitos, controvérsias e problemas, fazendo uso de diversos mecanismos compositivos, judicial ou extrajudicialmente, e que não necessariamente resultam na imposição de decisão a partir da jurisdição estatal.

Ultrapassando essa atuação, não há como se deixar de reconhecer a recente implementação do Centro de Autocomposição de Conflitos e Segurança Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (COMPOR)³⁰⁶ que, em sua atuação, deixou evidente uma terceira faceta da atuação ministerial: para além do agir como parte, e do agir como fiscal da ordem jurídica, é possível que o Ministério Público atue como *agente resolutivo*, um terceiro que funcionará como órgão mediador, a conduzir mediação entre o MP-parte e outros atores do conflito, buscando a construção de uma solução consensual. Diferentemente do Poder Judiciário, que não pode mediar conflitos diretamente por seu órgão jurisdicional, o Ministério Público identificou, a partir das atribuições constitucionais e legais, mormente do Art. 3º do Código de Processo Civil e da Lei n. 13.140/15 (Lei de Mediação) a possibilidade de atuar em casos em que há um órgão de execução a apresentar o MP enquanto parte, mediando o conflito por meio de outro órgão de execução especificamente treinado em resolução

305 *Op. cit.*, p. 268.

306 Instituído pela Resolução PGJ N.º 042/2021, o COMPOR é um órgão vinculado diretamente ao gabinete do Procurador-Geral de Justiça, que o preside, e coordenado por um Coordenador-Geral, que é o Procurador-Geral de Justiça Adjunto Institucional, um Coordenador do Núcleo de Apoio Administrativo e um Coordenador do Núcleo de Apoio Técnico-Jurídico, para tanto designados pelo PGJ.

de conflitos e com atribuições exclusivas para tanto, de forma buscar resolução consensual de questões no variado espectro cível.

Ainda, é possível identificar-se outras recentes contribuições institucionais à resolutividade na área cível, a partir de: **a.** capacitação dos membros por meio de cursos e seminários; **b.** disponibilização de Centros de Apoio específicos para auxiliar os órgãos de execução em pesquisas aprofundadas e identificação de soluções uniformes para casos semelhantes, em fomento e reforço à unidade de atuação ministerial, bem assim construção de roteiros de atuação; e **c.** criação de mecanismos e técnicas que promovam efetividade no desempenho das atribuições em juízo e fora dele.

Assim, destaca-se a criação de grupos telemáticos para intercâmbio de informações específicas na área, a exemplo do Grupo Nacional de Coordenadores de Centros de Apoio Operacional às Promotorias Cíveis, que congrega, hoje, representantes dos Ministérios Públicos de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraíba, Paraná e Ceará, de cujas interações resultam compartilhamento de diversas compreensões sobre temas caros à atuação cotidiana cível ministerial, a fomentar atuação em unidade institucional com maior resolutividade.

Destacam-se, nesse ponto, ações relevantes de formação e compartilhamento de bancos de roteiros de atuação e peças judiciais e extrajudiciais temáticos entre os diversos Ministérios Públicos estaduais e, mesmo, internamente. Não se pode olvidar que a atuação na área cível tem repercussão direta na salvaguarda dos direitos individuais indisponíveis dos cidadãos e, por essa razão, é necessário que se tenha sempre em mente que a intervenção unitária promove segurança jurídica, higidez na conduta e, via de consequência, busca de resolução com muito mais resolutividade material.

15

DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA
DO MINISTÉRIO PÚBLICO
NO EMPREGO DA LEI DE
RECUPERAÇÃO JUDICIAL E
FALÊNCIAS

CAPÍTULO 15

DA ATUAÇÃO RESOLUTIVA DO MINISTÉ- RIO PÚBLICO NO EMPREGO DA LEI DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E FALÊNCIAS

Daniel Carnio Costa

15.1. Dos parâmetros da atuação com foco em evitar ou reduzir e minimizar os prejuízos sociais que possam advir do sistema de insolvência empresarial.

O Ministério Público deverá pautar sua atuação no emprego da Lei de Recuperação Judicial e Falências, nos seguintes parâmetros: o equilíbrio entre as noções de encerramento de atividades econômicas viáveis e a manutenção artificial do funcionamento de empresas inviáveis; o risco da perda dos potenciais empregos, tributos e riquezas, que impedem a produção de benefícios econômicos e sociais e que atua em prejuízo do interesse da sociedade e do adequado funcionamento da economia; e a defesa dos direitos sociais decorrentes de eventuais prejuízos ameaçados ou causados pela insolvência empresarial.

15.2. Da atuação articulada com outros Ministérios Públicos

O Ministério Público com atribuições no processo de insolvência deverá atuar, de modo articulado e consensuado, com o promotor natural que detenha atribuição em processos de outra natureza jurídica (trabalhista, ambiental, consumerista etc.), inclusive, dentre outras situações, na prevenção e combate das fraudes com repercussão em processos de recuperação judicial e falência, no âmbito dos Regimes Centralizados de Execuções e na forma prevista no § 5º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85.

15.3. Do Acordo de Não Persecução Penal nas infrações penais previstas na Lei nº 11.101/05

O Ministério Público deverá avaliar o cabimento do Acordo de Não Persecução Penal e sua conveniência tendo em perspectiva condição com efeitos práticos equivalentes aos previstos no artigo 181 da Lei nº 11.101/05, desde que proporcional e compatível com a infração imputada.

15.4. Da cooperação com autoridade estrangeira nos casos de Insolvência Transnacional

O Ministério Público, no exercício de suas funções e na máxima extensão possível, deverá cooperar com a autoridade estrangeira, com representantes estrangeiros ou, quando o caso, com outros Ministérios Públicos da jurisdição que esteja relacionada com o procedimento de insolvência transnacional, na persecução dos objetivos estabelecidos no artigo 167-A da Lei nº 11.101/05.

15.5. Da atuação em liquidação extrajudicial, na hipótese de a instituição liquidada ter impacto social, econômico e financeiro relevante:

O Ministério Público deverá acompanhar os trabalhos da comissão de inquérito administrativo instaurado na agência reguladora responsável, tais como Banco Central, Agência Nacional de Saúde (ANS) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), ao tomar conhecimento da decretação da liquidação ou da intervenção, tendo por perspectiva a promoção de ação de responsabilidade civil, o ajuizamento de ação penal, dentre outras providências cabíveis.

16

DIRETRIZES ESSENCIAIS DE
ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA
AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE.

CAPÍTULO 16

DIRETRIZES ESSENCIAIS DE ATUAÇÃO RESOLUTIVA NA ÁREA AMBIENTAL. MEIO AMBIENTE.

Tarcila Santos Britto Gomes
Luciano Furtado Loubet
Alexandre Gaio
Pedro Abi-Eçab

16.1 Relacionamento com órgãos públicos

Órgãos públicos ambientais e demais órgãos de estado (por exemplo, sanitários, de saúde animal, fazendários, Tribunais de Contas, COAF, controladorias) são essenciais para a atuação resolutiva do Ministério Público, motivo pelo qual o contato deve ser constante, preferencialmente numa via de mão dupla (cooperação bilateral) e de forma horizontal (sem imposição de ideias ou posições).

Na seara ambiental não é diferente. Diante da magnitude do bem jurídico em tela e da complexidade das relações econômicas que o envolvem - lícitas e ilícitas - mostra-se imprescindível a articulação eficiente entre os órgãos de Estado.

Importante que este diálogo se realize não apenas formalmente (exemplo: por meio de expedição de ofício em um procedimento extrajudicial), mas, conforme as circunstâncias, informalmente, por canais como telefonemas, aplicativo de mensagens, reuniões, dentre outros. E tal contato pode (e deve) ocorrer de modo preventivo às situações ilícitas, especialmente em razão da finalidade preventiva do Direito Ambiental.

16.2 Relacionamento com a sociedade civil

A sociedade civil, notadamente instituições de pesquisa e organizações não governamentais (ONG), são parceiros vitais para a obtenção de bons resultados na defesa do meio ambiente, já que muitas vezes combinam proatividade com conhecimento técnico específico e aprofundado, sendo salutar que o Ministério Público busque o diálogo com estes atores.

Aqui vale a mesma observação formulada no item anterior: este contato não deve ser efetivado apenas e somente no bojo de um procedimento extrajudicial e via ofício, mas segundo a necessidade e as circunstâncias, também atentando para o viés preventivo de atuação.

16.3 Importância dos indicadores de resolutividade

O Ministério Público não deve apenas orientar sua atuação a partir de indicadores da atividade meio (exemplo: ações ajuizadas, sentenças de procedência obtidas etc.) os quais, no paradigma contemporâneo, pouco dizem a respeito da resolutividade de sua atuação. Conforme orienta a Recomendação CNMP n. 54/2017, devem ser buscados indicadores de resolutividade, que reflitam a efetiva transformação social delineada na Carta de Brasília, por exemplo, indicando quantidade de áreas reflorestadas, de valores efetivamente arrecadados, recuperação de áreas degradadas, estimativa de redução de emissões de gases de efeito estufa, etc.).

16.4 Atribuição mista dos órgãos de execução (civil e penal)

A separação das atribuições civis e criminais entre diferentes órgãos de execução enfraquece a atuação do Ministério Público, ao passo que sua unificação a fortalece. Dentre as principais vantagens, destaca-se: economicidade (pois evita o retrabalho), aproveitamento de conhecimento informacional, aumento de efetividade na negociação de acordos (penais e civis) e evitar entendimentos divergentes, prestigiando-se a segurança jurídica.

16.5 Grupos de atuação especial e promotorias regionais

A fundamentalidade da proteção do meio ambiente pelo Ministério Público, demanda a construção de uma ação coordenada, planejada, integrada, resolutiva e com foco em resultados positivos que beneficiarão o desenvolvimento sustentável, a preservação da natureza e principalmente a manutenção da vida das presentes e futuras gerações.

A criação de estruturas especializadas para a otimização da atuação ministerial é reconhecida pelo CNMP, a exemplo da Recomendação CNMP 42/2016,

versando sobre grupos especializados na área de combate à corrupção e crime organizado com atribuição mista (cível e criminal).

Na seara ambiental, a Recomendação CNMP 65/2018 estabeleceu a necessidade da criação pelos Ministérios Públicos da União e dos Estados, de Grupos de Atuação Integrada na defesa dos recursos hídricos. Mais recentemente, o CNMP, por meio da Comissão do Meio Ambiente, celebrou com Ministérios Públicos a *Estratégia Nacional pelo Meio Ambiente, Acordo de Resultados pela Especialização e Regionalização Ambiental*, convencionando-se que a atuação seja regionalizada por bacias hidrográfica, por ecossistemas ou por outra área de referência, com a criação de coordenadorias regionais, grupos de atuação integrada, Promotorias Regionais ou outro modelo administrativo mais adequado na defesa dos recursos ambientais.

Recentemente, enunciado relacionado a temática da regionalização foi aprovado pelo Colégio Nacional de Procuradores-Gerais CNPG, com o seguinte teor: “A atuação regional na matéria ambiental proporciona o desenvolvimento de uma atividade mais resolutiva, profissional e especializada na defesa dos interesses de grande repercussão social e permite que o Promotor de Justiça da comarca desenvolva um trabalho mais célere e eficiente nas demandas exclusivamente locais” de modo que “Respeitadas as autonomias administrativa e financeira e a realidade institucional e local de cada unidade, o Ministério Público deverá implementar e/ou aprimorar a atuação regionalizada por bacias hidrográfica, por ecossistemas ou por outras áreas de referência. Sugere-se a criação de coordenadorias regionais, grupos de atuação integrada, Promotorias Regionais ou outro modelo administrativo mais adequado na defesa dos recursos ambientais.”

Estratégias de regionalização são adotadas com a finalidade de desenvolver e alcançar uma atuação mais resolutiva, eficiente e especializada na defesa dos interesses de grande repercussão social e ainda para permitir que o agente ministerial da comarca possa desenvolver um trabalho mais célere e eficiente nas demandas exclusivamente locais.

16.6 Transversalidade das mudanças climáticas nas demais temáticas ambientais

O meio ambiente é considerado um tema transversal, por perpassar todas as atividades humanas. Acrescenta-se, agora, o aspecto climático, onipresente em todas as dimensões ambientais, do microbem ao macrobem ambiental.

O fato de o tema das mudanças climáticas estar no centro das preocupações com a manutenção do equilíbrio ambiental e com as condições de todo tipo de vida no planeta não é por acaso. As principais instituições que pesquisam o fenômeno no mundo – podendo citar aqui o IPCC Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas das Nações Unidas, universidades como Universidade de Oxford, do Colorado e USP, e institutos de pesquisa como Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas (INCT) e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) no Brasil – asseguram que o aumento da temperatura global trará graves consequências para todos os seres vivos, incluída aí, por óbvio, a humanidade. Talvez a principal delas seja, justamente, a intensificação dos chamados eventos climáticos extremos, tais como, fortíssimas enchentes, inundações, secas prolongadas, ondas de calor, desertificação, degelo acelerado, dentre vários outros.

Assim, o Ministério Público necessita estruturar-se para inserir esta vertente em toda a sua atuação, desde a seara investigativa, passando pelas negociações de acordos ou ajuizamento e condução de demandas. Como exemplos, devem ser analisados os impactos nas mudanças climáticas em temas como licenciamento ambiental e reparação do dano.

16.7 Resolutividade no âmbito criminal

Todo o arcabouço normativo do Direito Ambiental orienta-se para a efetividade na reparação do dano ambiental. Desse modo, devem ser observadas a principiologia e as normas que direcionam a celebração de acordos penais (transação penal, suspensão condicional do processo e acordo de não persecução penal) e a aplicação de eventual sentença condenatória à efetiva recomposição do ambiente lesado.

Além disso, a destinação das penas alternativas deve se voltar para a proteção do bem jurídico lesado (meio ambiente), evitando, por exemplo, que a prestação de serviços e a pena pecuniárias sejam destinadas a finalidades diversas.

16.8 Fixação de critérios de maior e menor lesividade do dano ambiental

Visando que o Ministério Público possa direcionar seus recursos e sua atuação para os casos de maior relevância ambiental, devem ser fixados critérios que delimitem o dano ambiental de menor lesividade, ou seja, aquele

CORREGEDORIA NACIONAL

Manual de resolutividade do Ministério Público

passível de ser solucionado invocando-se a capacidade de autodepuração e resiliência produtiva do ambiente afetado, consistindo naquelas situações de agressão que, avaliadas, compreendidas e sopesadas à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, não resultem ou não tenham resultado na efetiva ruptura do equilíbrio ambiental em razão da sua gravidade, anormalidade e/ou periodicidade, capazes de impedir, por si só, a sua regeneração a partir do esforço natural dos processos ecológicos.

Siga o **CNMP** nas redes sociais:

 [cnmpoficial](#)

 [cnmpoficial](#)

 [@cnmp_oficial](#)

 [conselhodomp](#)

 [conselhodomp](#)

 [cnmp.mp.br](#)