



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO Nº [...], DE [ANO].

Dispõe sobre a atuação do Ministério Público em Políticas Públicas Efetivadoras de Direitos Fundamentais e estabelece diretrizes para a realização ou o referendo de acordos.

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício das atribuições conferidas pelo art. 130-A, § 2º, I, da Constituição Federal, em conformidade com os termos do art. 157 da Resolução nº 92, de 13 de março de 2013 (Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público), e com a decisão plenária proferida na []ª Sessão Ordinária, realizada em [DD.MM.AAA], nos autos da Proposição nº [];

CONSIDERANDO que os Procedimentos de Estudos e Pesquisas CN-CNMP nºs 06 e 07/2017 foram iniciados com base no artigo 2.º da Portaria CN-CNMP nº 087, de 16 de maio de 2016, que dispõe: “O Corregedor Nacional do Ministério Público poderá instaurar procedimento para a realização de estudos e ou pesquisas para avaliar a eficácia da atuação interna da Corregedoria Nacional ou para aferir a eficácia ou a atuação dos órgãos ou serviços do Ministério Público brasileiro que estão afetos à atividade orientadora e fiscalizadora da Corregedoria Nacional”;

CONSIDERANDO, ainda, que o parágrafo único do artigo 2º da Portaria CN-CNMP nº 087/2016 prevê que: “Entre outras finalidades, o Procedimento de Estudos e de Pesquisas visará ao aperfeiçoamento das atividades internas da Corregedoria Nacional, à expedição de recomendações aos órgãos e serviços do Ministério Público brasileiro ou à apresentação de relatórios dos resultados ou de propostas de recomendações, de determinações ou de resoluções ao plenário do Conselho Nacional do Ministério Público ou ainda à formulação de pedidos de providências sem classificação específica.”;

CONSIDERANDO a metódica e o cronograma dos trabalhos realizados por intermédio de consultas públicas ao Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais do Ministério Público da União e dos Estados e ao Conselho Nacional dos Corregedores-Gerais do Ministério Público da União e dos Estados, à CONAMP, à ANPR e à ANPT, assim como os estudos sobre a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e a legislação orgânica do Ministério Público e o Direito comparado;

CONSIDERANDO as decisões judiciais e as orientações institucionais sobre os temas, inclusive orientações mais recentes do STF e do STJ;

CONSIDERANDO o teor das pesquisas realizadas sobre os temas abordados no exterior por integrantes dos grupos de trabalho;

CONSIDERANDO que foram identificados e analisados problemas e desafios que estão dificultando a atuação eficiente e efetiva do Ministério Público no controle jurisdicional e extrajurisdicional de políticas públicas necessárias à proteção e à efetivação de direitos fundamentais, assim como nos casos complexos de repercussão social e, em geral, nos conflitos coletivos e nos acordos;

CONSIDERANDO a importância, para fins de citações e referências, de se sistematizar uma recomendação de impactos no trabalho institucional social no formato de artigos, parágrafos e incisos;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é garantia constitucional fundamental de acesso à Justiça (artigos 3º, 5º, § 2º, 127 e 129, todos da CR/1988), sendo importante o aprimoramento da sua atuação jurisdicional e extrajurisdicional no controle de políticas públicas efetivadoras de direitos e de garantias constitucionais fundamentais;

CONSIDERANDO que as Corregedorias são garantias constitucionais fundamentais da Sociedade e do indivíduo voltadas para a avaliação, a orientação e a fiscalização das atividades do Ministério Público;

CONSIDERANDO o teor da Carta de Brasília, aprovada pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 22 de setembro de 2016, em Brasília e, especialmente, a necessidade de aprimorar a atuação do Ministério Público visando a sua efetividade social;

CONSIDERANDO as diretrizes da Recomendação CNMP nº 54/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro;

CONSIDERANDO a necessidade de serem fixadas diretrizes objetivando o uso racional de medidas de tutela jurisdicional e extrajurisdicional de direitos individuais pelo Ministério Público, tendo em vista os impactos dessas medidas no plano das políticas públicas;

CONSIDERANDO os estudos, as pesquisas e as discussões realizadas nos Procedimentos de Estudos e Pesquisas CN-CNMP n.ºs 06 e 07/2017, voltados para o aprimoramento da atuação do Ministério Público nas questões que envolvam políticas públicas tuteladoras de direitos fundamentais e nos acordos;

CONSIDERANDO a importância de se aprimorar a atuação do Ministério Público no que se refere às peculiaridades dos litígios públicos, visando à efetividade social do trabalho institucional na proteção dos direitos fundamentais;

CONSIDERANDO a existência de muitas situações caracterizadoras do Estado de Coisas Inconstitucional e a necessidade de uma atuação articulada e efetiva do Ministério Público nesses casos complexos;

CONSIDERANDO que o tratamento adequado de políticas públicas no Judiciário e na atuação extrajurisdicional do Ministério Público exige outra postura dos sujeitos envolvidos e outra estrutura das medidas e procedimentos a serem adotados, com a realização de audiências públicas e a valorização da manifestação de especialistas sobre o assunto;

CONSIDERANDO a necessidade de realizar estudos voltados para o aprimoramento da atuação do Ministério Público no que tange às questões que envolvem a tutela consensual dos direitos individuais e coletivos pelo Ministério Público;

CONSIDERANDO que a inegociabilidade de determinados direitos, apesar de constituir premissa histórica no sistema de Justiça brasileiro, foi construída a partir de uma visão pura e simples de proteção de direitos com a retirada de qualquer poder de deliberação a seu respeito por parte dos seus titulares, sendo que tal visão tem sido revisitada nos últimos anos, como exemplo claro podem ser destacados os acordos nas colaborações premiadas;

CONSIDERANDO a necessidade aperfeiçoamento de estruturas institucionais democráticas e independentes, como é o caso do Ministério Público, por intermédio de procedimentos participativos de adequada representatividade e manifestação das vontades individual e coletiva dos cidadãos, como ocorre com as audiências públicas, com a finalidade de se construir acordos socialmente mais adequados e justos;

CONSIDERANDO a constatação de que direitos em geral já são de fato negociados ao redor do mundo e isso desafia o sistema de Justiça brasileiro à construção de novos procedimentos coordenados entre jurisdição e mecanismos extrajudiciais para a mais adequada resolução dos conflitos e a proteção mais eficaz e efetiva dos direitos fundamentais;

CONSIDERANDO as limitações do regime jurídico relativo aos compromissos de ajustamento de conduta (art. 6º da Lei nº 7.347/85), no que diz respeito à transação dos direitos envolvidos, que podem ser superadas com técnicas negociais para a realização de acordos adequados para a melhor proteção possível dos interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público;

CONSIDERANDO que é mais importante a solução de problemas por meio da corresponsabilização coletiva do que a responsabilização sem solução de problemas;

CONSIDERANDO os trabalhos e as propostas apresentadas pelos Presidentes destes Procedimentos de Estudos e Pesquisas **Sergio Cruz Arenhart**, Procurador Regional da

República, **Elton Venturi**, Procurador Regional da República, e **Gregório Assagra de Almeida**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e Membro colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, assim como pelos outros integrantes dos grupos de trabalho **Lenna Nunes Daher**, Promotora de Justiça do MPDFT e Coordenadora-Geral da Corregedoria Nacional do Ministério Público, **Ludmila Reis Brito Lopes**, Procuradora do Trabalho e Coordenadora do Núcleo de Correções e Inspeções da Corregedoria Nacional, **Antônio Sérgio Rocha de Paula**, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, **Antônio Joaquim Schellenberger Fernandes**, Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais; **Jairo Cruz Moreira**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais e membro colaborador da Corregedoria Nacional do Ministério Público, e **Gilmar de Assis**, Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Coordenador do CAO-Saúde do MPMG e membro colaborador da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do CNMP;

CONSIDERANDO, por fim, a importância da apresentação de propostas e orientações sobre os temas em questão;

RESOLVE, resguardado o princípio da independência funcional, sem caráter vinculante, com vistas à concretude do princípio da unidade do Ministério Público, **RECOMENDAR** o seguinte:

PRIMEIRA PARTE DAS DISPOSIÇÕES ORIENTADORAS

TÍTULO I

DIRETRIZES PARA A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CONFLITOS, CONTROVÉRSIAS E PROBLEMAS QUE ENVOLVEM POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E PARA A ATUAÇÃO NOS CASOS DE ALTA COMPLEXIDADE E REPERCUSSÃO SOCIAL

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.º Para identificar as principais demandas sociais e as políticas públicas prioritárias, os órgãos de execução do Ministério Público devem difundir informações e práticas que estimulem a criação e o fortalecimento de mecanismos e espaços de interação sistêmica entre a sociedade civil e o poder público, bem como o controle a ser exercido sobre as medidas adequadas para garantir e efetivar direitos fundamentais.

Parágrafo único. Para a interação com a sociedade civil organizada, o Ministério Público deve levar em consideração as características das instituições interlocutoras, tais como: o amplo conhecimento e atuação na causa em questão; as fontes de financiamento das entidades; o histórico de transparência e demais aspectos inerentes à legalidade e à legitimidade no desempenho das atividades.

Art. 2.º Os órgãos de execução do Ministério Público devem buscar parcerias e fomentar a construção de redes de cooperação com organizações e associações, universidades e outras entidades e instituições, públicas e privadas, com a finalidade de formação de alianças, cooperação técnica e identificação dos campos conflituosos e dos seus reais problemas para estabelecer a melhor metodologia de atuação na defesa dos direitos fundamentais das pessoas e comunidades afetadas (Carta de Brasília, Parte B, item 2, “a”).

Art. 3.º Para se inteirar dos reais problemas sociais e conhecer a realidade social local, os órgãos de execução do Ministério Público devem priorizar o diálogo com a população por meio do atendimento ao público, da interação com a sociedade civil organizada, da participação e da realização de audiências públicas, de reuniões, encontros, fomento e apoio à articulação comunitária, parcerias com programas de extensão universitária, mediação entre poder público e sociedade civil, visitas técnicas de campo a locais em estado de vulnerabilidade social, conhecimento sobre redes de serviços, demandas sociais locais e regionais.

Art. 4.º São diretrizes que devem, entre outras, conduzir a atuação do Ministério Público em políticas públicas destinadas à efetivação de direitos fundamentais:

I - acompanhar a execução das políticas públicas e promover a sua avaliação com a sociedade civil e as instituições de controle social, analisando a respectiva efetividade da política pública no plano dos direitos fundamentais;

II - atuar para que a política pública necessária para efetivação de direitos fundamentais seja contemplada no orçamento e também para que seja efetivamente implementada pelos órgãos administrativos e/ou entes federados responsáveis;

III - estabelecer metas quantitativas e qualitativas de cumprimento da prestação devida ao longo do tempo, sempre que possível por via acordada;

IV - realizar, sempre que possível, audiências públicas e/ou reuniões públicas antes de propor medidas judiciais ou extrajudiciais, convocando preferencialmente representantes de todos os grupos que possam ser atingidos pelas medidas;

V - quando atuar por intermédio de ações judiciais que exigem a implementação de políticas públicas, indicar, sempre que possível, a fonte orçamentária e financeira do custeio ou, ao menos, a existência de recursos públicos disponíveis para a execução da medida exigida;

VI - dar preferência à exigência de políticas públicas de caráter geral, ao invés de postular em juízo em favor de pessoa determinada;

VII - atuar para implementar políticas públicas socialmente necessárias e devidamente identificadas a partir do planejamento estratégico da Instituição, com a participação social e da comunidade ou grupos vulneráveis afetados;

VIII - acompanhar e fiscalizar o efetivo cumprimento das obrigações e deveres impostos pela decisão ou acordo de implementação de políticas públicas, garantindo e fomentando a participação de representantes dos diversos grupos envolvidos e interessados;

IX – considerar, nas medidas judiciais deduzidas ou acordos firmados, as possíveis repercussões sistêmicas na implementação das políticas públicas;

X - diligenciar para obter, sempre que possível, a cooperação de órgãos técnicos especializados na política pública objeto da proteção (v.g., universidades, conselhos, especialistas renomados), a fim de determinar as melhores providências a serem buscadas e alcançadas judicial ou extrajudicialmente;

XI - fixar, sempre que possível, de forma clara e objetiva, a responsabilidade de cada agente público envolvido, ou do ente federado, de modo a facilitar eventual futura responsabilização pela omissão ou execução ineficiente;

XII - priorizar, sempre que possível, a adoção de medidas a serem acordadas com o Poder Público antes de buscar decisões judiciais;

XIII – concentrar e abordar de forma sistêmica, sempre que for possível, em uma só ação ou acordo coletivo, a discussão da política pública objeto da proteção, evidenciando sua importância, repercussão, indicadores e resultados esperados.

Art. 5º. O Ministério Público deverá atuar de forma planejada, prioritária e em parcerias com a sociedade e outros órgãos do Estado, quando constatar a existência de situação de Estado de Coisas Inconstitucional, que poderá ser aferida quando for apurado que (STF ADPF nº 347/DF, j. 09 de setembro de 2015):

I - é grave, permanente e generalizada a violação de direitos fundamentais, que afeta a um número amplo e indeterminado de pessoas, o que poderá ser caracterizado mesmo diante de uma proteção insuficiente;

II - existe comprovada omissão reiterada de diversos e diferentes órgãos estatais no cumprimento de suas obrigações de proteção dos direitos fundamentais, que deixam de adotar as medidas legislativas, administrativas e orçamentárias necessárias para evitar e superar essa violação, em especial daquelas políticas públicas já aprovadas e não implementadas, consubstanciando uma falta estrutural das instâncias políticas e administrativas (isto é, não basta, para caracterizar o ECI, a omissão de apenas um órgão ou uma autoridade);

III - há um número elevado e indeterminado de pessoas afetadas pela violação; e

IV – existe a necessidade de que a solução seja construída pela atuação conjunta e coordenada de todos os órgãos envolvidos e responsáveis, de modo que a decisão ou acordo a ser alcançado deverá abranger não apenas um órgão ou autoridade, mas sim a uma pluralidade de órgãos e autoridades, visando à adoção de mudanças estruturais, tais como a implementação de políticas públicas, a alocação de recursos, a aprovação de proposta legislativa, etc.

Parágrafo único. Quando o Compromisso de Ajustamento de Conduta não se mostrar o mais adequado diante da complexidade e circunstâncias dos fatos, o Ministério Público poderá pactuar acordos com os Poderes Públicos com a fixação de cronogramas temporais das medidas necessárias para a efetivação de políticas públicas de remoção do Estado de Coisas Inconstitucional.

CAPÍTULO II
DA ATUAÇÃO NOS CASOS DE ALTA COMPLEXIDADE
E DE REPERCUSSÃO SOCIAL

Art. 6º. Em casos de alta complexidade e de repercussão social que envolvam mais de uma área de atuação ou mais de uma unidade do Ministério Público dos Estados e da União e que englobem direitos e garantias constitucionais fundamentais de naturezas diversas, os órgãos de execução do Ministério Público deverão desempenhar uma atuação colaborativa, com a realização de diagnósticos prévios e a adoção de estratégias conjuntas que privilegiem a participação da comunidade afetada e de todos os interessados, de forma a construir um consenso mínimo para orientar a atuação adequada da Instituição, de modo a garantir o direito à vida e à sua existência com dignidade.

Art. 7º Os órgãos do Ministério Público, considerando a relevância social e a complexidade do problema e do conflito social, deverão analisar no caso concreto a melhor metodologia de trabalho, priorizando, sempre que possível, a solução acordada e considerando, sobretudo, a utilidade da instauração de procedimento de projeto social ou de outro mecanismo de atuação capaz de envolver a participação de todos os interessados, entes públicos e privados, inclusive de universidades e/ou outros centros de pesquisas.

TÍTULO II
DA PRIORIZAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONSENSUAL DOS CONFLITOS,
CONTROVÉRSIAS E PROBLEMAS E DOS ACORDOS REALIZADOS OU
REFERENDADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 8º. O Ministério Público, na sua condição de instituição constitucional garantidora de direitos individuais indisponíveis e de direitos coletivos amplamente considerados (artigos 3.º, 127, caput, e 129, todos da CR/1988), poderá firmar acordos para a melhor solução possível dos

conflitos, problemas e controvérsias relacionados às suas atribuições constitucionais, assim como poderá referendar acordos que envolvam direitos individuais indisponíveis transigíveis.

Parágrafo único. Para referendar acordos sobre direitos individuais indisponíveis, os órgãos do Ministério Público aferirão se a proposta está nos limites das suas atribuições, se os interesses em situação de indisponibilidade estão devidamente representados e se há, no caso, a devida e adequada proteção do direito fundamental envolvido.

Art. 9 °. Nas ações civis públicas, nas ações populares e em outras ações coletivas, os órgãos de execução do Ministério Público diligenciarão para priorizar, sempre que possível e mais adequado, a resolução consensual do conflito e/ou controvérsia (Preâmbulo, artigo 4.º, VII, artigo 5.º, § 2.º, artigos 127, *caput*, e 129, II, III, da CR/1988 e artigos 3.º, §§ 2.º e 3.º, e 174, ambos do CPC/2015, e artigo 3.º, § 2.º, da Lei n.º 13.140/2015), devendo analisar, diante do caso concreto, se a resolução consensual poderá ensejar objetivamente um resultado prático mais adequado, útil e eficiente do que a tutela por adjudicação judicial.

Parágrafo único. Os órgãos de execução do Ministério Público poderão firmar convenções processuais nas ações coletivas sempre que o procedimento judicial deva ser flexibilizado e adaptado, de modo a garantir a efetiva e a adequada tutela jurisdicional dos direitos fundamentais materiais envolvidos, podendo estabelecer, entre outras cláusulas, os prazos, o custeio dos meios de prova, a escolha consensual do perito, o reconhecimento da perícia já realizada, assim como a metodologia de aferição do nexo causal e do dano.

Art. 10. Os órgãos de execução do Ministério Público deverão priorizar a resolução consensual dos conflitos pela via extrajudicial ou atuar para fomentar a resolução consensual na pendência de processo judicial, considerando, para tanto, as vantagens temporais e substanciais concretamente aferidas, destacando-se, entre elas, a qualidade do possível desfecho, a duração razoável do processo de resolução, os respectivos custos, assim como a economia que poderá ser gerada pelo acordo ao se evitar a movimentação do Judiciário.

§ 1.º Nas mediações coletivas, o princípio constitucional da publicidade sobrepõe-se à confidencialidade, que deverá ser excepcional e limitada, em razão do interesse social relacionado com as matérias envolvidas.

§ 2.º Deve prevalecer, nas mediações coletivas e nos acordos coletivos, sempre que possível, o princípio da isonomia quanto à resolução do litígio ou da controvérsia, de forma a garantir que o resultado da composição possa ser replicado para outras situações similares.

§ 3.º Os órgãos do Ministério Público devem zelar para que, nos processos autocompositivos, seja assegurada isonomia substancial de tratamento aos interessados, notadamente nas situações de desigualdade de poder, garantindo-se, inclusive, assessoria técnica e jurídica entre as partes interessadas.

Art. 11. Os órgãos de execução do Ministério Público, para viabilizar a adequada e efetiva concretização dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, poderá negociar propostas de acordos coletivos mediante procedimentos judiciais ou extrajudiciais de resolução de conflitos, controvérsias e problemas, a fim de viabilizar eficiente, justa e razoável, proteção preventiva, repressiva e reparadora dos direitos fundamentais referidos.

Art. 12. Para fins de priorização da resolução consensual dos conflitos, controvérsias ou problemas, nos termos do artigo 10 desta Recomendação, os órgãos de execução do Ministério Público avaliarão, diante do caso concreto, se a resolução consensual apresenta vantagens sobre a tutela por adjudicação judicial (liminar e/ou sentença ou acórdão), por demonstrar ser a mais adequada, justa e razoável.

§ 1º Para a avaliação se uma proposta de acordo é justa, razoável e adequada, é recomendável, entre outras diretrizes que podem ser aplicadas, aferir:

I - se na proposta não há discriminação entre membros do grupo ou da comunidade em situação similar;

II - se está contemplada na proposta de acordo, sempre que possível, a dimensão dos direitos fundamentais envolvidos no litígio, na controvérsia ou no problema.

III - se a proposta de acordo é produto de negociação com a participação de representantes adequados e legítimos;

IV - se a proposta de acordo proporciona, em magnitude, a suficiente proteção e a garantia para os titulares dos direitos ou interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos e/ou individuais puros, tais como aqueles pertencentes à sociedade em geral e ao Estado, à comunidade, ao grupo e respectivos membros afetados;

V - se a proposta de acordo está racionalmente relacionada com o prejuízo alegado e sofrido e se nela estão inseridas as medidas preventivas, ressarcitórias e repressivas necessárias;

VI- se a proposta de acordo considerou, quando possível, prognósticos sobre prováveis efeitos fáticos e jurídicos, a curto, médio e longo prazo.

§ 2º A aferição da adequação, da justiça e da razoabilidade da resolução consensual, nos termos deste artigo, ocorrerá também por intermédio da aplicabilidade de testes de fatores e/ou indicadores de resultado, levando em consideração, entre outros, os seguintes fatores:

I - os argumentos favoráveis e contrários à proposta;

II - as questões de fato e de direito envolvidas no litígio;

III - a probabilidade de procedência da pretensão coletiva caso fosse levada à adjudicação judicial;

IV - 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;

V - 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;

VI - a ausência na proposta de colusão ou de qualquer espécie de fraude;

VII - a complexidade, o custo e a provável duração do processo coletivo;

VIII - o comportamento das partes envolvidas, o seu comprometimento e a sua capacidade para o cumprimento do que for acordado;

IX- a possibilidade de o acordo abranger os diversos grupos atingidos e/ou afetados;

X - a possibilidade de se trazer para a negociação representantes adequados dos grupos ou comunidades afetadas.

Art. 13. Se o conflito, controvérsia ou problema envolver a atuação de mais de um órgão de execução do Ministério Público, é recomendável a atuação articulada e integrada para a formulação ou a aceitação de proposta de acordos que abranjam a mais adequada proteção conjunta dos bens jurídicos envolvidos, nos âmbitos cível, criminal e administrativo.

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO ENVOLVENDO OS PROCESSOS AUTOCOMPOSITIVOS

Art. 14. Para o planejamento do processo autocompositivo, os órgãos de execução do Ministério Público poderão realizar uma fase para discutir medidas e estratégias com os atores envolvidos, ponderando sobre a elaboração de estudos técnicos e sobre a duração e os custos do processo e estabelecendo um protocolo de conduta, com a definição do formato e da frequência das reuniões, da participação de terceiros interessados, bem como definindo a forma como garantir a mais ampla publicidade, incluindo, quando for o caso, o relacionamento com a imprensa.

Art. 15. Os órgãos de execução do Ministério Público, para o devido planejamento do processo autocompositivo, devem considerar sugestões e críticas dos cidadãos afetados pelo conflito e/ou controvérsia, valendo-se, para tanto, de realização de audiências públicas e/ou outras medidas de diálogos, tais como reuniões ou consultas públicas.

Art. 16. No acordo a ser celebrado, poderá ser prevista e inserida a cláusula *rebus sic stantibus*, para garantir a atualização e a avaliação periódica da eficiência das medidas previstas no acordo, no plano da adequada proteção e efetivação dos direitos fundamentais dos afetados.

CAPÍTULO III

DO PROCESSO AUTOCOMPOSITIVO SOBRE CONFLITOS CONTROVÉRSIAS E PROBLEMAS QUE ENVOLVEM O PODER PÚBLICO

Art. 17. Para estabelecer os limites do que seja transigível, a resolução consensual dos conflitos ou controvérsias que envolvam notadamente o poder público deve observar os princípios constitucionais da administração pública (artigo 37, *caput*, da CR/1988), assim como a proteção dos direitos e das garantias fundamentais da cidadania relacionados com a vida e sua existência com dignidade, sendo certo que situações de indisponibilidade do direito material não representam, por si sós, hipóteses de intransigibilidade (artigo 3º, § 2º, da Lei n.º 13.140/2015).

§ 1.º O processo autocompositivo envolvendo o poder público e/ou políticas públicas de tutela individual ou coletiva poderá ser instaurado em conflitos judicializados ou não, em qualquer fase do processo, inclusive nos casos de conflitos judiciais, na fase de execução ou de cumprimento de sentença, sendo cabível também quanto às tutelas provisórias de urgência.

§ 2.º O diagnóstico do conflito coletivo que envolve órgãos públicos exige a identificação do histórico dos fatos e das diferentes perspectivas sobre o conflito e/ou a controvérsia, com aferição de todas as informações relevantes disponíveis, sendo importante, sempre que possível e adequado, o estudo técnico e/ou pericial, com a análise das alternativas e expectativas de solução.

§ 3.º Os órgãos de execução do Ministério Público devem identificar e zelar pela representação adequada dos entes públicos e privados, de modo que esses entes possam funcionar como elo entre a mesa de negociações e o grupo ou órgãos que eles representam, garantindo-se que o representante possua disponibilidade para o diálogo, perfil resolutivo e aceitação do processo autocompositivo, sob pena de frustração dos objetivos da mediação/negociação.

§ 4.º Os órgãos de execução do Ministério Público devem identificar todos os atores e órgãos públicos envolvidos no conflito, convidando-os para a mesa de negociação/mediação, de maneira a conferir ao conflito e/ou à controvérsia tratamento adequado, que consiga encampar

todos os vértices do problema e das questões envolvidas, desde as suas causas até as mais razoáveis soluções a serem encontradas, de modo a abranger todos os afetados pela violação de direitos fundamentais, individuais homogêneos, coletivos ou difusos.

Art. 18. Os órgãos de execução do Ministério Público devem avaliar, respeitada a independência entre os poderes e órgãos do Estado, a utilidade e a possibilidade de trazer representantes do Poder Legislativo à mesa de negociações, cujos objetos eventualmente exigirem alteração legislativa, o que deverá se dar com o objetivo de melhor acomodar e proteger os legítimos interesses sociais.

CAPÍTULO IV

DIRETRIZES PROCEDIMENTAIS PARA ACORDOS REALIZADOS OU REFERENDADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 19. Os órgãos de execução do Ministério Público com atribuições para a celebração do acordo, deverão instaurar procedimento extrajudicial prévio para avaliar a respectiva proposta, mediante a oitiva dos grupos sociais envolvidos e das entidades colegitimadas mais representativas dos interesses em disputa em audiência pública ou reunião pública.

Parágrafo único. Quando o caso estiver judicializado, inclusive nos tribunais, a proposta de suspensão do processo para a realização do acordo fixará o prazo de suspensão e as condições necessárias para a efetiva participação dos representantes legítimos dos grupos sociais atingidos.

Art. 20. A proposta de acordo, que poderá ter por objeto questões alheias ao eventual processo judicial já instaurado, abrangerá, sempre que possível, todas as pretensões preventivas, reparatórias ou compensatórias envolvidas, mediante expressa determinação a respeito dos deveres e obrigações devidas pelos danos causados aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, bem como dos respectivos prazos, valores e demais condições de cumprimento.

Parágrafo único. Caso a proposta de acordo coletivo envolva negociação a respeito da pretensão material difusa, coletiva ou individuais homogêneas indisponíveis, mas transacionáveis, é recomendável que ela seja levada à apreciação do juiz competente.

Art. 21. Atendidas as especificidades dos bens jurídicos lesados, a proposta de acordo coletivo incluirá, preferencialmente, sempre que for possível e recomendável, a imposição de condutas destinadas à sua melhor reconstituição específica possível, bem como eventuais medidas de mitigação.

§ 1º Quando inviável ou desvantajosa a obtenção de tutela específica, a proposta deverá especificar os valores e condições de pagamento das indenizações ou compensações devidas pelos danos coletivamente causados ao grupo social, bem como às vítimas ou sucessoras individualmente consideradas.

§ 2º Quando impossível a determinação de valores de reparações individuais exatas, a proposta de acordo deverá conter valores mínimos a serem disponibilizados de imediato às vítimas ou sucessoras.

Art. 22. Para evitar a prática, prevenir a reiteração ou a continuidade do ilícito ou dos danos causados, a proposta de acordo coletivo poderá estabelecer a incidência de multas coercitivas ou punitivas em caso de atraso ou inadimplência parcial ou total no cumprimento dos deveres ou obrigações negociadas.

Art. 23. Os órgãos de execução do Ministério Público adotarão as medidas necessárias para que a proposta de acordo coletivo tenha a descrição pormenorizada e completa do conflito, controvérsia ou problema, especialmente de sua abrangência objetiva e subjetiva, a extensão dos danos causados e das obrigações e deveres assumidos pelas partes para viabilizar a mais eficiente indenização ou compensação possível ao grupo social coletivamente considerado e às vítimas ou sucessoras.

Art. 24. Para fins de constituir a proposta de acordo coletivo e realizar a sua adequada avaliação, os órgãos de execução do Ministério Público deverão ouvir, sempre que possível,

outras entidades colegitimadas e representantes dos grupos sociais afetados e/ou atingidos, considerando fatores tais como a atuação na identificação ou investigação dos fatos objetos da disputa, a experiência representativa em casos anteriores, o conhecimento jurídico sobre as questões envolvidas e eventuais recursos que possa proporcionar à classe.

Art. 25. O Ministério Público disponibilizará, sempre que possível, uma página eletrônica na *internet* para divulgar todas as informações e documentos relativos à proposta de acordo, acessáveis a quaisquer interessados.

Art. 26. A proposta de acordo coletivo deverá ser razoável, justa e adequada, no intuito de se garantir a mais ampla e qualificada concretização possível dos interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Art. 27. Os integrantes do grupo social que não aceitaram a proposta de acordo, na forma do artigo anterior, poderão propor ação individual a partir da efetiva comunicação do acordo coletivo e/ou do trânsito em julgado da sentença homologatória do acordo.

TÍTULO III DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28. Esta Recomendação será orientada e interpretada de acordo com a Carta de Brasília, aprovada, visando a efetividade social do Ministério Público, pela Corregedoria Nacional e pelas Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União, no 7º Congresso Brasileiro de Gestão, realizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, no dia 22 de setembro de 2016, em Brasília.

Art. 29. Aplicam-se as disposições desta Recomendação, no que for compatível às mediações comunitárias.

§1º O Ministério Público, visando a sua resolutividade social, deve diligenciar para a difusão de informações e práticas que estimulem a criação e o fortalecimento de mecanismos e

espaços de mediação comunitária, bem como de outras formas legítimas de resolução de conflitos que abranjam a participação da comunidade e que possam ser socialmente efetivas.

§2º Os órgãos de execução do Ministério Público devem se atentar para o fato de que é a própria comunidade afetada que tem o conhecimento aprofundado dos seus problemas e, por isso, devem adotar procedimentos que garantam a cooperação recíproca, a participação e a deliberação social, de modo a encontrar soluções adequadas para a satisfação dos reais interesses da comunidade, respeitadas as respectivas peculiaridades culturais.

Art. 30. Aplicam-se as disposições desta Recomendação, no que for compatível, aos conflitos urbanos e rurais.

Parágrafo único. Os órgãos de execução do Ministério Público zelarão para que seja observado o princípio da função social da propriedade e, ainda, sempre que possível, observarão, nos conflitos urbanos e rurais, as seguintes diretrizes:

I - a adoção de todas as medidas judiciais ou extrajudiciais necessárias para evitar ou minorar o uso da força e/ou da coerção estatal na solução do conflito, controvérsia ou problema;

II - nos casos em que a reintegração de posse venha a constituir medida inevitável, os órgãos do Ministério Público devem adotar todos os esforços e medidas de atuação resolutiva no sentido de se evitar o uso da força no cumprimento de mandados judiciais.

III - a realização de audiências públicas e de reuniões e a adoção de outras medidas que permitam a adequada manifestação dos envolvidos no conflito, controvérsia ou problema;

IV - o desenvolvimento de ações conjuntas com poderes, órgãos e instituições públicas, bem como com entidades da sociedade civil, no sentido da prevenção, mediação e resolução dos conflitos urbanos e rurais.

Art. 31. O Ministério Público deverá alinhar a sua atuação para garantir, na sua condição de Instituição constitucional incumbida da defesa da ordem jurídica (artigo 127, *caput*, da CR/1988), a observância, nos processos autocompositivos extrajudiciais e nos judiciais, autocompositivos ou não, dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais nos seus aspectos também objetivos, relativos à organização e à adequação procedimental.

Art. 32. Na elaboração de manifestações judiciais, assim como na elaboração de acordos nos processos de resolução consensual, os órgãos de execução do Ministério Público que atuam no primeiro grau de Jurisdição e/ou nos Tribunais zelarão para considerar as manifestações sociais e as manifestações dos cidadãos envolvidos e afetados.

Art. 33. As Corregedorias do Ministério Público dos Estados e da União deverão avaliar, orientar e fiscalizar a atuação do Ministério Público em políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais e na realização de acordos, considerando, dentre outras diretrizes, as relacionadas na presente Recomendação.

Art. 34. As Escolas Institucionais do Ministério Público deverão promover a qualificação inicial e o aperfeiçoamento funcional sobre a atuação do Ministério Público em políticas públicas efetivadoras de direitos fundamentais e a realização de acordos.

Art. 35. Esta Recomendação entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília-DF, de de .

RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS
Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público

JUSTIFICAÇÃO

A presente Proposta de Recomendação é fruto dos trabalhos realizadas nos Procedimentos de Estudos e Pesquisas CN-CNMP n^os 06 e 07/2017, que tinham por finalidade realizar pesquisas, estudos e análises sobre a *“a atuação do Ministério Público na Proteção e Efetivação de Direitos Fundamentais relacionados pela via do Jurisdicional e Extrajurisdicional de Políticas Públicas”* e sobre a *“atuação do Ministério Público nas resoluções consensuais dos conflitos, controvérsias e problemas com ênfase no estabelecimento de diretrizes para acordos sobre direitos individuais e coletivos, inclusive em sede de improbidade administrativa”*.

A recomendação busca sistematizar diretrizes que objetivam o uso racional de medidas de tutela jurisdicional e extrajurisdicional de direitos individuais pelo Ministério Público, tendo em vista os impactos dessas medidas no plano das políticas públicas, bem como aprimorar a atuação do Ministério Público no que se refere às peculiaridades dos litígios públicos, visando à efetividade social do trabalho institucional na proteção dos direitos fundamentais.

O Ministério Público Brasileiro precisa criar a consciência de que o tratamento adequado de políticas públicas exige outra postura dos sujeitos envolvidos e outra estrutura das medidas e procedimentos a serem adotados, com a realização de audiências públicas e a valorização da manifestação de especialistas sobre o assunto, com a perspectiva de que é mais importante a solução de problemas por meio da responsabilização coletiva do que a responsabilização sem solução de problemas

Nesses termos, certo de que benefícios derivarão de sua aprovação, submeto ao Plenário a presente proposta de Recomendação.

Brasília-DF, 07 de agosto de 2017.

CLÁUDIO HENRIQUE PORTELA DO REGO
Corregedor Nacional do Ministério Público