



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JUSTIFICATIVA

Os desafios enfrentados pelo Ministério Público para garantir a implementação dos direitos sociais previstos na Constituição da República exigem, por parte da Instituição, uma constante reflexão sobre sua atuação, visando que se implemente uma correção de rumos sempre que essa providência se mostrar necessária para que os melhores resultados sejam alcançados.

Uma sociedade complexa, marcada pela desigualdade e pelo desrespeito aos direitos fundamentais dos mais vulneráveis demanda cada vez mais a busca de mecanismos eficientes de solução de problemas estruturais.

Com as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição, o Ministério Público passou a ser instrumento de transformação social, garantia dos direitos humanos e fundamentais e de acesso à justiça. Uma de suas funções mais nobres consistindo em fiscalizar e promover a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, bem como zelar pela integridade do ordenamento jurídico. Ele age como uma espécie de defensor dos valores fundamentais da Constituição, garantindo que o poder público e os agentes estatais, assim como o mercado e os agentes privados, cumpram suas obrigações e não violem os direitos coletivos, difusos, individuais homogêneos e sociais dos cidadãos. Essa função é fundamental para a manutenção do Estado de Direito e para a salvaguarda dos princípios democráticos estabelecidos na Constituição Brasileira.

Para cumprir essa relevante missão constitucional, a Instituição necessita, de tempos em tempos, reavaliar sua atuação e os resultados que vem alcançando nas mais diversas áreas.

Formas tradicionais de enfrentamento de velhos problemas podem não ser, nos dias de hoje, as mais adequadas. A busca incessante por mais eficiência, resultados e economia de recursos materiais e humanos é uma exigência da sociedade em relação a todo e qualquer serviço público, não podendo o Ministério Público se dar ao luxo de imaginar que está longe da positiva e necessária cobrança social. Investir, portanto, em mudanças de mentalidade e de paradigmas deve ser um objetivo concreto dos órgãos da administração superior da Instituição (Recomendação CNMP nº 54/2017). A inobservância do *princípio da eficiência* não é uma opção.

No contexto do Ministério Público, a orientação para uma atuação resolutiva repousa em princípios essenciais que norteiam seu planejamento institucional. Nesse sentido, o objetivo primordial desse planejamento é promover a eficiência da atuação institucional, priorizando a celeridade processual, ampliando a presença extrajudicial da Instituição na solução dialogada dos problemas jurídicos e buscando uma atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva.

A busca por eficiência implica na otimização dos recursos e esforços do Ministério Público, visando a rápida resolução de questões que afetam a sociedade. Tal eficiência é diretamente vinculada ao fortalecimento da atuação extrajudicial, que se manifesta na capacidade da Instituição de intervir e mediar conflitos antes que alcancem a esfera judicial, contribuindo, assim, para a pacificação social, ainda que sem prejuízo da atuação judicial quando necessária (art. 1º, §§ 1º e 3º, Recomendação CNMP nº 54/2017).



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Além disso, o *Parquet* deve promover uma cultura institucional voltada para a produção de resultados socialmente relevantes, reforçando a importância da sua missão na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e na tutela dos direitos individuais indisponíveis e sociais dos cidadãos. Em suma, a atuação resolutiva do Ministério Público, como deve ser sempre delineada pelo seu planejamento institucional, visa a assegurar uma prestação de serviços públicos de excelência, pautada na efetividade, na prevenção de conflitos e na resolução eficaz das demandas judiciais que se apresentam, em consonância com os princípios constitucionais que regem a atuação da Instituição.

O apego a ritos e a rotinas que, ao longo de décadas, sedimentaram-se como parte do dia a dia dos membros da Instituição, mas, muitas vezes, tornaram-se – ou se encontram no caminho de se tornar –, como consequência da crescente complexidade das relações e conflitos, ultrapassados ou passíveis de revisão, com efeito, tem-se mostrado como um *entrave* para a inovação e para a obtenção de resultados efetivos na tutela dos direitos sociais.

Daí o advento de documentos como a Carta de Brasília, contendo diretrizes para uma atuação mais moderna, com foco na obtenção de resultados úteis e concretos e sintonizada com as reais necessidades da sociedade, em regra dissociadas de valores meramente burocráticos e formalismos que, diante da complexidade e das exigências com que se depara a Instituição, acabam por se revelar ultrapassados e estéreis.

A própria compreensão desse fenômeno, no entanto, é algo que acaba por se mostrar, por vezes, dificultado pela aplicação mecânica de princípios e regras garantidores do controle interno e externo das atividades institucionais. O desafio que surge, assim, está em se *modernizar* a atuação garantindo-se, de outro lado, a *estrita observância* de tais princípios, ou seja, sem violações ao regramento constitucional vigente.

Os processos estruturais encontram sua origem nos Estados Unidos da América, mais especificamente no famoso caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, litígio que, na década de 1950, época de seu julgamento pela Suprema Corte daquele país, resultou em uma alteração no sistema educacional de ensino, que previa uma separação entre crianças negras e brancas.

Isso foi apenas o início. Nos anos seguintes, também passou a se utilizar a cultura de decisões estruturantes para litígios envolvendo o sistema prisional e, nas décadas que se seguiram, disseminaram-se as intervenções judiciais nos sistemas de saúde e habitacional, entre outros. O modelo de decisão proferida no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* se expandiu e foi adotado em outros casos, de modo que o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, passou a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, com o objetivo de ver atendidos determinados valores constitucionais.

Segundo Owen Fiss, “o sistema de Ensino público foi o objeto do Caso Brown, mas com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agências de bem-estar social” (FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR. Fredie, JORDÃO,



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Eduardo Ferreira (Coord.). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 761).

Essa utilização não se limitou ao judiciário norte-americano e se espalhou globalmente, com intensa atuação de órgãos públicos, do sistema de justiça e das Cortes Supremas de diversos países, com especial atenção para países de desenvolvimento tardio do eixo sul-sul (JOBIM, Marco Felix. *Cortes e o Tratamento Mundial de Conflitos Estruturais*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023; CASIMIRO, Matheus; CUNHA Eduarda. *Processos Estruturais no Sul Global*. Londrina: Thoth, 2022).

No dizer de Camila Almeida Porfírio ("Litígios Estruturais", Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 40), "os litígios são chamados de 'estruturais' porque os tribunais se envolvem na gestão de estruturas administrativas e assumem certo nível de supervisão sobre instituições públicas (...) ou privadas.

O problema estrutural se caracteriza pela existência de um estado de desconformidade estruturada, representando uma condição de contínua e permanente irregularidade ou uma situação de desconformidade, ainda que não necessariamente ilícita, no sentido de desviar-se do estado de referência considerado ideal. Dessa forma, o problema estrutural se origina a partir de uma realidade que exige reorganização ou, em alguns casos, reestruturação substancial. Identificar de forma precisa o problema estrutural é de suma importância, uma vez que permite a adaptação das soluções ao objetivo de reestruturação almejado. Problemas estruturais vagamente definidos ou excessivamente abrangentes podem resultar em intervenções menos eficazes.

A identificação precisa do problema estrutural desempenha um papel fundamental na fase inicial de qualquer procedimento de investigação. Ao constar na portaria de instauração, a clara delimitação do problema estrutural orienta de maneira decisiva o direcionamento da investigação, garantindo que recursos, esforços e medidas sejam direcionados com eficiência para abordar as questões centrais subjacentes à desconformidade identificada. Ademais, a especificação precisa do problema estrutural proporciona maior transparência e credibilidade ao processo, ao mesmo tempo em que facilita a avaliação posterior dos resultados obtidos em relação à meta de reestruturação almejada. Portanto, a identificação criteriosa do problema estrutural na portaria de instauração representa um passo crucial para assegurar a efetividade e a eficiência das ações tomadas no contexto da investigação.

Com efeito, a partir da identificação do objeto e da investigação será possível se chegar a uma decisão estrutural, que "é aquela que busca realizar reformas em uma instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, efetivar determinada política pública ou resolver litígios complexos".

No mesmo sentido a conceituação de Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira "Elementos para uma Teoria do Processo Estrutural Aplicada ao Processo Civil Brasileiro. *Revista de Processo*, v. 303, p. 45-81, maio/2020. "passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói passou a ser chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas.”

A implementação ou o aperfeiçoamento de políticas públicas direcionadas a instituições, entes e agentes públicos ou privados por meio de provimento judicial, muito embora, atualmente, se encontrem superados os entendimentos no sentido de sua impossibilidade, tem, historicamente, encontrado alguns obstáculos, relacionados com os limites entre a vinculação ou discricionariedade por parte do administrador público quanto à maneira de fazê-lo, questões orçamentárias e perplexidades ocasionadas por alegações de violação ao princípio da separação entre os poderes.

Há muito a doutrina e a própria jurisprudência têm encarado a efetivação de direitos e garantias fundamentais como objetivos em relação aos quais há possibilidade do reconhecimento de atuação ou omissão ilegal ou inconstitucional dos poderes públicos de todos os níveis, com a consequente viabilidade da imposição, via adjudicação jurisdicional, de obrigações de fazer, como, por exemplo, a inclusão de previsões orçamentárias e a implementação efetiva de políticas públicas.

Outro aspecto interessante em litígios estruturais é que as demandas respectivas terão, em si, um caráter cambiante, uma certa fluidez, no que diz respeito ao seu objeto, às obrigações tendentes à tutela do bem da vida e, como consequência inevitável, ao próprio exercício da atividade jurisdicional.

De particular interesse, nesse campo, passaram a ser as situações a ilustrar o chamado *estado de coisas não-ideal, inconstitucional e inconveniente*, matéria típica dos processos estruturais.

Chama-se estado de coisas inconstitucional a uma determinada conjuntura social que traduz constante ou reiterada violação, em escala transindividual, de direitos ou garantias fundamentais.

Como requisitos básicos para que tal situação se configure, costumam-se mencionar a reiterada violação, transgressão ou desconsideração de direitos fundamentais, a constatação de uma incapacidade do poder público em reverter tal situação, bem como a necessidade de que as soluções sejam construídas por uma pluralidade de atores.

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) se trata de um instituto que objetiva a defesa da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Mais que o direito fundamental subjetivo de cada um, ao se declarar o ECI defende-se o núcleo não apenas da Constituição, mas de todo o sistema jurídico, visando com uma só ação o alcance do maior número de cidadãos possível (Adriana Costa Lira, "O Processo Coletivo Estrutural; Mecanismo de Combate ao Estado de Coisas Inconstitucionais no Brasil", Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 17).

Consoante, ademais, anotado pelo Supremo Tribunal Federal no acórdão de julgamento da ADPF nº 347 MC/DF: "*Controvérsias teóricas não são aptas a afastar o convencimento*



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

no sentido de que o reconhecimento de estarem atendidos os pressupostos do estado de coisas inconstitucional resulta na possibilidade de o Tribunal tomar parte, na adequada medida, em decisões primariamente políticas sem que se possa cogitar de afronta ao princípio democrático e da separação de poderes. [...] A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal. Trata-se de entendimento pacificado, como revelado no julgamento do aludido Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, no qual assentada a viabilidade de o Poder Judiciário obrigar a União e estados a realizarem obras em presídios para garantir a integridade física dos presos, independentemente de dotação orçamentária. Inequivocamente, a realização efetiva desse direito é elemento de legitimidade do Poder Público em geral.”

E ainda, recentemente, estabelecendo cinco parâmetros para o controle judicial de políticas públicas de forma a resolver os problemas estruturais: *“Em primeiro lugar, é necessário que esteja devidamente comprovada nos autos a ausência ou grave deficiência do serviço público, decorrente da inércia ou excessiva morosidade do Poder Público. De fato, quando os Poderes Legislativo e Executivo descumprem seus deveres institucionais, o Poder Judiciário estará autorizado a servir de alerta para que estes exerçam suas atribuições. Falhas estruturais geradas pelo vazio ou pela inefetividade de políticas públicas para o atendimento de determinado direito fundamental fazem com que a atuação do Judiciário seja necessária, em especial se estiver em jogo o mínimo existencial. Assim, diante de um Poder Executivo omissivo, é necessária uma intervenção judicial para “retirar as autoridades públicas do estado de letargia”, como bem pontuou esta Corte na medida cautelar da ADPF 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional”, em razão da violação massiva de direitos fundamentais no sistema carcerário brasileiro. Em síntese, é obrigação dos Poderes Públicos fornecerem políticas públicas de qualidade. Mesmo diante de uma escassez de recursos, os direitos fundamentais não podem ser ignorados, cabendo ao Estado oferecer condições mínimas para a efetivação desses direitos em nome da dignidade humana. Frente a omissões reiteradas do Executivo e Legislativo, pode o Judiciário ser chamado na tentativa de corrigir violações constantes ao texto constitucional. Em segundo lugar, no atendimento dos pedidos formulados pelo autor da demanda, deve-se observar a possibilidade de universalização da providência a ser determinada, considerados os recursos efetivamente existentes. De fato, os recursos públicos são finitos e insuficientes ao atendimento de todas as necessidades sociais, impondo ao Estado a tomada de decisões difíceis. Nesse contexto, decisões judiciais casuísticas, que determinam a adoção de diversas melhorias em hospital específico e se distanciam de uma visão sistêmica sobre a matéria acabam por contribuir para a desorganização da Administração Pública, comprometendo a eficiência administrativa no atendimento ao cidadão e impedindo a otimização das possibilidades estatais no que toca à promoção da saúde pública. Assim, o órgão julgador deverá questionar se é razoável e faticamente viável que aquela obrigação seja universalizada pelo ente público devedor. Na hipótese em análise, caberia ao Tribunal de Justiça local examinar se seria possível ao Município do Rio de Janeiro implementar as obrigações impostas também em outras unidades de saúde que estejam em condição similar à do*



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Hospital Salgado Filho. Em terceiro lugar, entendo que cabe ao órgão julgador determinar a finalidade a ser atingida, mas não o modo como ela deverá ser alcançada. Estabelecida a meta a ser cumprida, diversos são os meios com os quais se pode implementá-la, cabendo ao administrador optar por aquele que considera mais pertinente e eficaz. Trata-se de um modelo “fraco” de intervenção judicial em políticas públicas, no qual, apesar de indicar o resultado a ser produzido, o Judiciário não fixa analiticamente todos os atos que devem ser praticados pelo Poder Público, preservando, assim, o espaço de discricionariedade do mérito administrativo. No exemplo dos autos, constatado o déficit de profissionais de saúde, caberia ao Judiciário determinar que a irregularidade seja sanada. No entanto, cabe ao Poder Executivo Municipal decidir se suprirá tal deficiência, por exemplo, mediante a realização de concurso público, por meio do remanejamento de recursos humanos ou a partir da celebração de contratos de gestão e termos de parceria com organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Anoto que, na ADI 1.923 (red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. em 16.04.2015), este Tribunal respaldou o modelo de colaboração público-privada para a prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, dentre outros. Portanto, não pode o Poder Judiciário substituir a vontade do administrador público e privilegiar determinada forma de contratação de pessoal ou de gestão dos serviços públicos de saúde. Desse modo, o órgão julgador deve privilegiar medidas estruturais de resolução do conflito. Para atingir o “estado de coisas ideal” – o resultado a ser alcançado –, o Judiciário deverá identificar o problema estrutural. Caberá à Administração Pública apresentar um plano adequado que estabeleça o programa ou projeto de reestruturação a ser seguido, com o respectivo cronograma. A avaliação e fiscalização das providências a serem adotadas podem ser realizadas diretamente pelo Judiciário ou por órgão delegado. Deve-se prestigiar a resolução consensual da demanda e o diálogo institucional com as autoridades públicas responsáveis. No caso dos autos, por exemplo, pode-se pensar em um plano para correção das irregularidades no Hospital Municipal Salgado Filho, que garanta um mínimo existencial para o atendimento da população, respeitando, assim, o direito à saúde e à dignidade humana e, ao mesmo tempo, considere a situação das demais unidades de saúde sob responsabilidade do Município, para as quais os recursos orçamentários e esforços administrativos também devem ser orientados. O plano poderia ser elaborado diretamente pela Administração Pública Municipal – e, posteriormente, homologado pelo Tribunal de Justiça local – ou desenvolvido em conjunto entre os dois Poderes. Em quarto lugar, anoto que uma das principais críticas à atuação judicial na implementação de política pública diz respeito à ausência de expertise e capacidade institucional. Essa ideia se apoia na percepção de que o Judiciário não domina o conhecimento específico necessário para instituir políticas de saúde. Para atenuar esse problema, a decisão judicial deverá estar apoiada em documentos ou manifestações de órgãos técnicos, que podem acompanhar a petição inicial ou compor a instrução processual. No caso em análise, por exemplo, a inicial da ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro fundamenta-se em relatórios das inspeções realizadas pelo Sindicato dos Médicos do Rio de Janeiro – SINDMED e pelo CREMERJ. Em quinto lugar, sempre que possível, o órgão julgador deverá abrir o processo à participação de terceiros, com a admissão de amici curiae e designação de



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

audiências públicas, permitindo a oitiva não apenas dos destinatários da ordem, mas também de outras instituições e entidades da sociedade civil. Tais providências contribuem não apenas para a legitimidade democrática da ordem judicial como auxiliam a tomada de decisões, pois permitem que o órgão julgador seja informado por diferentes pontos de vista sobre determinada matéria, contribuindo para uma visão global do problema. Além disso, uma construção dialógica da decisão favorece a sua própria efetividade, uma vez que são maiores as chances de cumprimento, pelo Poder Público, de determinações que ele próprio ajudou a construir". (STF. Plenário. RE 684.612/RJ, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 01/7/2023 (Repercussão Geral – Tema 698).

Questões intrincadas, complexas e de difícil trato são a matéria-prima de trabalho das Promotorias de Justiça e Procuradorias da República e do Trabalho de Interesses Difusos. Encontrar soluções para o seu encaminhamento com a utilização dos métodos tradicionais e ferramentas jurídico-legais existentes pode consistir num difícil desafio.

O uso da inteligência geográfica, a partir do georreferenciamento de todas as notícias de fato e investigações que tramitam de forma pontual e fragmentada induz uma atuação proativa nos casos complexos e de grande conflituosidade. A geração de conhecimento a partir da estruturação de dados internos e externos, sobre bases metodológicas sólidas, permite a busca de graduais direcionamentos para conjunturas complexas ou de reiterada violação ou descon sideração de direitos fundamentais ou deveres constitucionais.

No que diz respeito à modernização de sistemas e rotinas de trabalho, a integração entre as diversas Promotorias de Justiça ou Procuradorias de uma mesma Comarca ou região (com distintas atribuições) ou entre Comarcas e regiões diversas na mesma área de influência pode ser um caminho possível na busca de melhores resultados sociais.

Além disso, a eleição conjunta de temas prioritários e o desempenho cooperativo das funções dos membros da unidade permite vislumbrar, de maneira muito mais clara, quais os fatos, conjunturas e conflitos mais relevantes ou com maiores reflexos na sociedade em determinado período. A própria interação e o estabelecimento de linhas de comunicação com outras instituições têm sido favorecidos pela mudança de cultura funcional propiciada por esse olhar atento para o que ocorre fora das fronteiras da Promotoria de Justiça ou da Procuradoria da República ou do Trabalho.

A utilização de técnicas de gestão de pessoas e de construção de paz, típicas dos círculos restaurativos (o que poderíamos denominar, sem muita precisão, mas para facilitação de entendimento, como algo semelhante aos chamados “círculos de conversa”), por fim, como ferramentas para o fortalecimento do espírito de equipe, a propiciar a implementação de um ambiente de trabalho cooperativo e integrado no âmbito de Promotorias e Procuradorias, resultando em maior eficiência no trato de questões complexas, também se mostram como ferramentas poderosas para que determinados obstáculos ao bom funcionamento da equipe enquanto tal sejam superados.

É necessário, portanto, que o Ministério Público Brasileiro contemple, adote e fomente a atuação estrutural, segundo parâmetros gerais estabelecidos em regulamentação geral.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

É esse, justamente, o objetivo da presente proposta, fruto de estudos e aprofundamento no tema, mas, mais do que isso, da experiência prática que se tem desenvolvido nos últimos anos, com a instauração de procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou inquéritos civis estruturais, propositura de ações civis públicas estruturais e adaptação, para tal finalidade, dos demais instrumentos legais de defesa dos direitos metaindividuais.

Brasília, DF, 12 de dezembro de 2023



Conselheiro **OSWALDO D'ALBUQUERQUE**
Corregedor Nacional



MOACYR REY FILHO
Conselheiro Nacional



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

RESOLUÇÃO Nº....., DE.... DE..... DE 2023.

Dispõe sobre a Atuação Estrutural no Ministério Público brasileiro e dá outras providências

O **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 130-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, com fundamento no art. 147 e sgs., do seu Regimento Interno; e

CONSIDERANDO que a Resolução CNMP nº 118, de 1º de dezembro de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, possui como objetivo assegurar a promoção da justiça e máxima efetividade dos direitos e interesses que envolvem a atuação da Instituição (art. 1º);

CONSIDERANDO o teor da Recomendação CNMP nº 54, de 28 de março de 2017 (Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro), dispondo que cada Unidade ou Ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes (art. 1º);

CONSIDERANDO que a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN nº 02, de 21 de junho de 2018, dispõe sobre parâmetros para avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação das membros e dos membros das Unidades e Ramos do Ministério Público brasileiro pelas Corregedorias Gerais e estabelece outras diretrizes;

CONSIDERANDO que o eixo principal da Carta de Brasília é o fomento à resolutividade, entendida como aquela em que a atuação do agente ministerial 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;

CONSIDERANDO que a Recomendação CNMP nº 57, de 5 de julho de 2017, que dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público nos Tribunais, recomenda, em seu art. 24, a adoção da Carta de Brasília como norte, no que for aplicável, para o mapeamento e o desenvolvimento das inovações acerca do papel do Ministério Público nos Tribunais, sacramentando, assim, a utilização do documento aprovado em 22 de setembro de 2016, no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, pelas Corregedoria Nacional e Órgãos Correccionais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União;



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CONSIDERANDO a legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, a teor do art. 127, *caput*, da Constituição da República;

CONSIDERANDO a importância do processo estrutural para o processo civil brasileiro, de sorte a compreender novos elementos aptos a resolver situações complexas (vide, por exemplo, o julgamento pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça do REsp 1.854.842), não somente na seara judicial como também na extrajudicial;

CAPÍTULO I

Da Atuação Estrutural

Art. 1º O membro do Ministério Público deverá, no exercício de suas funções na tutela de direitos individuais indisponíveis, difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupos de pessoas, atentar para a identificação de problemas estruturais, consubstanciados em conjuntura fática que indica a violação sistemática ou repetitiva de direitos fundamentais, a ausência ou ineficiência de políticas públicas relacionadas a direitos e interesses cuja tutela seja de atribuição do Ministério Público, ou, ainda, a situações fáticas cujo alcance social, legal, geográfico ou territorial demonstre a necessidade de apuração sob enfoque amplo, de modo a abarcar situações análogas cujo tratamento pontual se mostre pouco resolutivo, ineficiente, improdutivo ou inconveniente para efetiva resolução das respectivas causas subjacentes.

§ 1º O problema estrutural se origina a partir de uma realidade que exige reorganização ou, em alguns casos, reestruturação substancial e se caracteriza pela existência de um estado ou situação de desconformidade estruturada, representando uma condição grave de contínua e permanente irregularidade, por ação ou omissão, ainda que não necessariamente ilícita, no sentido de desviar-se do estado de coisas considerado ideal, constitucional ou convencional pelo ordenamento jurídico vigente.

§ 2º Verificadas situações concretas que ensejem problemas estruturais conforme descrito no caput e no § 1º, poderá ser instaurado procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estruturais, cujo objeto, a ser expressamente descrito na portaria inaugural, será apurar as causas das violações sistemáticas em questão, assim como identificar a existência ou não de políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos a serem tutelados, suas eventuais deficiências e as medidas de curto, médio e longo prazo.

§ 3º As medidas deverão ser destinadas à implementação, ao aperfeiçoamento das políticas públicas ou à resolução de problemas e contextos relacionados ao desrespeito reiterado de direitos e à necessidade de reestruturação.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 2º constatação sobre a existência de problemas estruturais como as descritas no art. 1º, caput e no § 1º poderá, ainda, decorrer de levantamentos sobre o recebimento de notícias de fato, representações e denúncias, na unidade do Ministério Público, além da repetição reiterada de demandas judiciais, que demonstrem uniformidade ou repetição temática, a indicar a inexistência, insuficiência ou deficiências em determinada política pública.

§ 1º Para fins de identificação dos problemas estruturais, os membros do Ministério Público deverão atentar para o eventual recebimento de representações e denúncias que, relacionadas a hipóteses fáticas de origem ou características comuns, se mostrem repetitivas, a fim de que a respectiva apuração se dê num mesmo procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estruturais, evitando-se apurações, encaminhamentos e deliberações conflitantes quanto ao mesmo conjunto de fatos ou com fatos semelhantes que demandem o mesmo tratamento.

§ 2º As unidades do Ministério Público deverão adaptar suas rotinas de funcionamento a fim de que o recebimento de representações e denúncias conforme descrito no art. 2º, pelos diferentes órgãos lotados em determinada localidade, seja constatado com celeridade e precisão, permitindo-se a adoção das providências descritas nesta Resolução.

§ 3º Tal adaptação poderá, entre outras providências, comportar a adoção de sistemática de funcionamento da unidade que preveja trocas periódicas de informações, planejamento de atuação conjunta e integrada entre os membros e equipe de servidores e atualizações periódicas de registros de recebimento de denúncias e representações.

Art. 3º A atuação estrutural, nos termos da regulamentação vigente em cada ramo do Ministério Público, deverá ser periodicamente revista e catalogada, a fim de instruir, com dados e informações temáticas acerca dos procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou instauração de inquéritos civis estruturais, a elaboração dos planos estratégicos e demais programas de atuação da Instituição.

Art. 4º As unidades do Ministério Público deverão elaborar seus programas de atuação, sempre que o caso, tomando por base, entre outras informações, as relacionadas à sua atuação estrutural e o planejamento estratégico do Ministério Público.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO II

DA ATUAÇÃO CONJUNTA E INTEGRADA ENTRE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 5º A atuação estrutural deverá, preferencialmente, dar-se mediante decisão conjunta dos membros do Ministério Público com atribuição para o caso, à luz das diretrizes do Plano Geral de Atuação e dos programas de atuação dos ramos e unidades do Ministério Público.

§ 1º Poderá haver designação específica de membro do Ministério Público com especialização na área para atuação conjunta, com a concordância do(s) membro(s) detentor(es) da atribuição.

§ 2º Deverá ser avaliada, em qualquer hipótese, pelo Promotor ou Procurador Natural, quanto aos procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou inquéritos civis a que se refere o art. 1º, caput, a conveniência de se propiciar atuação conjunta, cooperada e integrada dos membros da unidade ou de outros ramos do Ministério Público Brasileiro, mediante designação do Procurador-Geral ou Regional, conforme o caso.

Art. 6º Os órgãos de administração superior de cada unidade do Ministério Público deverão estimular a atuação funcional integrada, cooperada e harmônica entre os membros da Instituição, dotados ou não das mesmas atribuições, contemplando a interação harmônica, troca de informações, experiências e rotinas bem-sucedidas adotadas para o encaminhamento de questões e problemas estruturais, visando maior efetividade e maior resolutividade funcionais, mediante realização de reuniões presenciais, virtuais ou híbridas dos membros designados, das Promotorias e Procuradorias afetadas e a utilização de métodos e técnicas de incremento e aperfeiçoamento das inter-relações profissionais, da comunicação e do diálogo, assim como de ferramentas tecnológicas que proporcionem maior integração entre membros e servidores.

§ 1º A atuação prevista no caput deverá ser fomentada pela capacitação de membros e servidores em técnicas de negociação, de gestão de pessoas e práticas restaurativas.

§ 2º As decisões conjuntas, cooperadas e integradas adotadas por membros do Ministério Público no exercício da atividade-fim deverão constar de atas de reunião de Promotorias e Procuradorias, assim como, quando for o caso, de portarias de instauração de procedimentos estruturais e de relatórios de atuação.

Art. 7º As rotinas descritas no artigo 6º deverão ser observadas pelos membros do Ministério Público com atribuições para a defesa de direitos individuais indisponíveis e com atribuições para a tutela dos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos correspondentes, a fim de que se propicie uma atuação institucional estratégica e harmônica em tais áreas de atuação.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO III DO PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDIMENTOS PREPARATÓRIOS OU INQUÉRITO CIVIL ESTRUTURAL

Art. 8º O procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural será instaurado por portaria contendo os elementos descritos no art. 1º, § 2º.

§ 1º As representações, notícias de fato ou denúncias referentes a situações pontuais, que se insiram no contexto objeto de atuação estrutural, poderão ser incorporadas ao procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil respectivo a tal atuação, a fim de que as informações, encaminhamentos e desfechos a elas relacionados componham o acervo instrutório relativo à política pública ou à conjuntura apurada de forma ampla, de modo a se otimizar a coleta e utilização dos elementos de convicção respectivos.

§ 2º A notícia de fato ou denúncia referente a situações pontuais, que se insiram no contexto objeto de atuação estrutural, será enviada, pela Secretaria da Promotoria de Justiça ou Procuradoria da República ou do Trabalho, para análise do membro presidente do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural, que deliberará por sua incorporação ou não, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 3º A incorporação a que se referem os §§ 1º e 2º deverá ser comunicada ao interessado ou autor da representação ou notícia de fato, quando o caso.

§ 4º Caberá ao presidente do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural avaliar, de forma justificada, a necessidade de adoção de providências pontuais de atribuição do Ministério Público, a fim de que os fatos a que se referem os registros pontuais sejam devidamente acompanhados, adotando-se, sempre que o caso, as providências judiciais ou administrativas, inclusive de caráter urgente, que se mostrarem necessárias.

§ 5º Caso o presidente do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural entenda pela não incorporação, a notícia de fato ou denúncia deverá ser devolvida para sua livre e aleatória distribuição entre os integrantes da Promotoria de Justiça ou Procuradoria da República ou do Trabalho.

Art. 9º Uma vez incorporados, os registros pontuais referidos no artigo 8º passarão a integrar o procedimento principal, para todos os fins formais, incluindo-se prorrogações de prazo.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 10. Para instrução do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural, poderão ser utilizados os meios e instrumentos previstos na legislação, notadamente requisições, inspeções *in loco*, reuniões, audiências públicas, pareceres técnicos, novas tecnologias que permitam a participação dos interessados e atingidos pelo problema estrutural, entre outros.

§ 1º O presidente do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural deverá instruí-lo, necessariamente, com informações sobre as entidades, órgãos, associações e demais organismos, públicos e privados, que mantenham relação ou atuação na área ou conjuntura objeto do inquérito, de forma que a instrução do procedimento e encaminhamentos a serem feitos contemplem toda a gama de interesses relevantes pertinentes e estejam amparados pelas capacidades institucionais de atores detentores do conhecimento técnico na área.

§ 2º Nos procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou inquéritos civis estruturais, sempre que possível, deverá o representante do Ministério Público garantir a ampla participação da sociedade para a concretização de direitos fundamentais sociais, promovendo o diálogo necessário entre administrados e poder público, inclusive mediante o uso de novas tecnologias.

Art. 11. O presidente do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural, sem prejuízo da necessidade de adoção de medidas estruturais judiciais, inclusive urgentes, quando o caso, deverá estimular os métodos autocompositivos para encaminhamento de soluções dialogadas das questões relacionadas ao problema estrutural sob apuração, com foco na possibilidade de construção conjunta e colaborativa de soluções entre os diversos interessados.

§ 1º Para os fins descritos no caput, poderá o Ministério Público valer-se da utilização dos métodos adequados de solução de conflito, como a negociação processual, a negociação direta, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, entre outros.

§ 2º Para os fins descritos neste dispositivo, poderão ser utilizados todos os instrumentos previstos na legislação, notadamente reuniões e termos respectivos, recomendações, audiências públicas, compromissos de ajustamento de conduta preliminares ou definitivos, entre outros.

§ 3º O procedimento estrutural poderá ser encerrado por arquivamento com resolutividade, consistente no arquivamento fundamentado na resolução consensual do conflito ou com adequação voluntária de conduta.

Art. 12. Caberá ao presidente do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural avaliar a conveniência de concepção de sistema de manejo ou tratamento do problema estrutural e eventuais disputas constatadas no curso do procedimento, inclusive para que a resolução



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

da questão seja feita por etapas e por ajustes escalonados, quando cabíveis, segundo estratégia estabelecida à vista dos objetivos de reestruturação, com base em graus de priorização de temas e subtemas que componham o objeto do procedimento.

Art. 13. O procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural deverá ser concluído em tempo adequado e compatível com a lesão aos direitos sociais investigados, cuja extensão e complexidade impliquem na adoção de medidas estruturantes de curto, médio e longo prazos.

§ 1º Respeitada a periodicidade de cada procedimento, será procedida, nos próprios autos, justificativa fundamentada de prosseguimento das investigações e acompanhamento das medidas estruturantes adotadas.

§ 2º Para fins de prorrogação do prazo para conclusão do procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural, deverão ser observadas as normativas gerais do respectivo procedimento administrativo, com as seguintes informações a serem incluídas na portaria de prorrogação:

- I – plano e cronograma de atuação, à vista do quanto apurado no curso do procedimento e do plano geral de atuação da Instituição;
- II – medidas judiciais e extrajudiciais adotadas;
- III – breve descrição dos sistemas de manejo e gestão de problemas e conflitos eventualmente concebidos e postos em prática;
- IV – relação dos relatórios técnicos produzidos ou juntados aos autos;
- V – as informações referidas no § 2º do art. 6º, quando o caso;
- VI – referência à relação de casos pontuais incorporados ao procedimento administrativo, procedimento preparatório ou inquérito civil estrutural, já registrados ou planilhados pelo sistema informatizado;
- VII – necessidade ou não de adoção de medida(s) judicial(ais) provisória ou definitiva para efetivação do processo de reestruturação.

CAPÍTULO IV

DA COLETA DE DADOS E INDICADORES DE RESOLUTIVIDADE

Art. 14. Os sistemas informatizados de registro e andamento de procedimentos no âmbito de cada ramo do Ministério Público deverão ser adaptados e aperfeiçoados, pelas Administrações Superiores respectivas, para que se permita que o fluxo e o desenvolvimento de procedimentos administrativos, procedimentos preparatórios ou inquéritos civis estruturais ocorra de maneira a se atenderem as peculiaridades da atuação estrutural descritas nesta Resolução.



CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

§ 1º A adaptação e aperfeiçoamento a que se refere o *caput* compreenderão, no mínimo, ferramentas tecnológicas que contemplem as providências descritas nos artigos 6º e 10.

§ 2º Os dados coletados pelos procedimentos estruturais serão remetidos com cópia ao Centro de Apoio Operacional contendo resumo detalhado dos atos investigatórios para tabulação, emissão de relatórios e publicização das informações.

CAPÍTULO V DO GEORREFERENCIAMENTO

Art. 15. A inteligência geográfica deverá, sempre que possível, ser utilizada na elaboração do planejamento estratégico do Ministério Público nas diversas áreas de atuação.

§ 1º A territorialização e espacialização de notícias de fato, peças de informação e de procedimentos investigatórios em andamento, mediante seu georreferenciamento, devem propiciar priorização e atuação estrutural na busca de soluções efetivas para os casos complexos e de grande conflituosidade.

§ 2º Os órgãos da administração superior do Ministério Público devem disponibilizar sistemas e plataformas informatizadas que permitam o georreferenciamentos dos casos e a criação de uma base de dados nacional.

§ 3º Quando a territorialização dos casos evidenciar a necessidade de adoção de medidas que extrapolem os limites territoriais da Comarca ou de Estados poderá ser requerida a atuação integrada e cooperada dos membros que atuam nas diversas unidades, observando-se, sempre que possível, os parâmetros estabelecidos nos artigos 5º a 7º.

Art. 16. As providências referentes aos sistemas de informática relacionados ao controle de dados e informações e ao georreferenciamento, previstas nesta resolução, deverão, preferencialmente, ser adotadas pela Administração Superior dos ramos e unidades do Ministério Público brasileiro, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data da publicação.

Art. 17. Aplicam-se a esta Resolução todas as disposições gerais que não conflitarem com seu objeto.